



## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ป.: กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน หรือ คณะรัฐมนตรีนี้เป็นผลเนื่องมาจาก นับตั้งแต่มีการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาในขณะนั้น จนกระทั่งมีการประกาศใช้และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มีบุคคลต่าง ๆ ได้วิพากษ์วิจารณ์ และได้แสดงความคิดเห็นต่อมาว่า การตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการควบคุมการทุจริต และประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหารที่มีทั้งข้าราชการประจำพนักงาน ลูกจ้าง ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงตลอดไปถึงศาลหรือตุลาการ ข้าราชการการเมือง และคณะรัฐมนตรี นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสามารถปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมีประสิทธิภาพในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล

ความสงสัยในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีเหตุผล เพราะไม่ว่าจะมีพินิจการศึกษาในแง่ของกฎหมาย คือแม้แต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เองก็มีบทบัญญัติให้การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร การรายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ประจำปี พร้อมทั้งข้อสังเกต ก็ต้องเสนอต่อสภาทั้งสองด้วย ซึ่งเป็นข้อยืนยันได้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และให้มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

นอกจากนี้ ความสงสัยถึงความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือเกี่ยวกับการจัดองค์กรควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการความสงสัยในกรณีเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การจัดองค์กรคือคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารและให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหารด้วยกันนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด จึงก่อให้เกิดมีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐสภา ในลักษณะที่เรียกว่าผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ ออมบุดสแมน (Ombudsman) และองค์กรในลักษณะอื่น ๆ ตามแบบอย่างที่มีอยู่ในต่างประเทศ



ว่ามีความเหมาะสมหรือมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ที่จะมีการจัดตั้งองค์กรแบบเดียวกันนี้ ในเมืองไทย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ

ความสงสัยที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดตั้งองค์กรอีกลักษณะหนึ่งคือ การจัดตั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งประกอบด้วยคณะอนุกรรมการต่าง ๆ และสำนักงาน ป.ป.ป. นั้น มีการกล่าวถึงกันเป็นอย่างมากว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสามารถปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไรเนื่องจากแม้แต่ในรายงาน ผลงานประจำปี คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็เคยตั้งข้อสังเกตไว้เสมอว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. เอง ยังมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ อันเป็นผลเนื่องมาจากการมีปัญหา ด้านกฎหมาย ด้านบุคลากร งบประมาณ เป็นต้น

ความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องที่ผู้สนใจศึกษากันเป็นอย่างมาก แต่ก็ยังขาด การศึกษาเฉพาะกรณีการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มุ่งพิจารณาแต่เพียงว่า ในปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะมีการทุจริตและประพฤติมิชอบของ ข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากมี หรือจะมีการทุจริตหรือประพฤติ มิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีบทบาท ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ อย่างไร

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีความประสงค์ที่จะศึกษาประสิทธิภาพของคณะ กรรมการ ป.ป.ป. ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินหรือคณะรัฐมนตรี รวมตลอดไปจนถึงเพื่อศึกษา และเสนอแนวเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในเรื่องดังกล่าว

ทฤษฎีที่ได้นำมาใช้ประกอบการวิจัย เกี่ยวกับการควบคุมการทุจริตและประพฤติ มิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินหรือคณะรัฐมนตรีนั้น คือ หลักการว่าด้วยการควบคุมฝ่ายบริหาร กับหลักการว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะ

โดยหลักการแล้ว การควบคุมฝ่ายบริหารเป็นการควบคุมทางการเมือง ซึ่งปกติต้อง ควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จะประกอบด้วยการควบคุมนโยบาย เพราะเหตุที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การควบคุมนโยบาย



ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงอยู่ในรูปของการได้รับความไว้วางใจ หรือการไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการบริหารทั่วไป ซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อันเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญที่สุด การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการตั้งกรรมการสอบสวนและควบคุมทางการเมือง

การควบคุมฝ่ายบริหารยังมีวิธีการควบคุมอย่างอื่น ที่มีใช้การควบคุมทางการเมือง เช่น การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร วิธีการลักษณะกึ่งข้อพิพาท วิธีการในลักษณะข้อพิพาท เป็นต้น

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะบ่งชี้ว่า ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภานโยบายของรัฐสภานี้เป็นนโยบายสาธารณะ ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ตามทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะนั้น ในบางกรณีได้ถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้มีอำนาจในสังคม หรือกลุ่มที่มีผลประโยชน์ ในบางกรณีก็เป็นไปได้ที่รัฐบาลหนึ่งได้กำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาด้วยการลอกเลียนนโยบายนั้น ๆ มาจากรัฐบาลชุดก่อน

ส่วนเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ดังกล่าวไปปฏิบัติ ส่วนจะนำไปปฏิบัติได้สำเร็จมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยในทางบริหารหลายประการ เช่น เกี่ยวกับทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ เงินในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ลักษณะของหน่วยงานการสื่อสาร เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่ได้นำมาพิจารณาศึกษาด้วยอีกอย่างหนึ่ง คือ ความหมายและสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีศัพท์คำหลายคำที่ได้นำมาใช้และมีความหมายว่าเป็นพฤติกรรมในลักษณะของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การกินสินบน ทรยศทรนาค คอรัปชัน เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นคำที่มีผู้นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คำที่ใช้เป็นทางการ และเป็นคำที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายในปัจจุบัน คือ คำว่า "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ซึ่งเป็นคำที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งมีเรื่องที่น่าพิจารณาว่า การบัญญัติคำนี้ขึ้นมาและให้มีความหมายตามคำนิยามองกฎหมายดังกล่าวนั้น ได้มีการศึกษาหรือไม่เพียงใดว่า มีความหมายสอดคล้องกับความรู้สึกนึกคิดที่แท้จริงของประชาชน และวัฒนธรรมของสังคมไทยเพียงใด



ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการของแต่ละสังคม ไม่เหมือนกันในสังคมที่ต่างกัน หรือแม้ในสังคมเดียวกันอาจจะมีมุมมองในพฤติกรรมของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในลักษณะแตกต่างกันได้ แต่ก็ไม่ได้ความว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับมอบจากมหาชนให้มีอำนาจบริหารและออกกฎหมายตามแต่กรณีจะใช้อำนาจออกกฎหมาย และใช้กฎหมายนั้นให้แตกต่างไปจากความต้องการของประชาชน

ในกรณีของการทุจริตในวงราชการนั้น พิจารณาตามกฎหมายแล้วเห็นได้ว่าเป็นเรื่อง การตั้งใจ ส่วนกรณีการประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น เป็นไปได้ที่จะเป็นทั้งการตั้งใจหรือการ ประมาทเลินเล่อ

ความไม่ตั้งใจ หรือประมาทเลินเล่ออันเป็นเหตุทำให้ข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะ รัฐมนตรีประพฤติมิชอบในวงราชการได้นั้นอาจเกิดจากเหตุการณ์ไม่รู้จักกฎหมาย ระเบียบ มติของ รัฐมนตรีต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายจนเป็นการยากต่อรัฐมนตรีที่เพิ่งเข้ามาสัมผัสกับระบบราชการที่ จะสามารถเข้าใจกลไกการบริการราชการแผ่นดินได้อย่างลึกซึ้ง

ความตั้งใจที่จะแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหาร ราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นได้ทั้ง "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" มีสาเหตุมาจากการฉวยโอกาสที่ตนมีอำนาจตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมือง ในทางการบริหาร ราชการแผ่นดิน ที่เอื้ออำนวยให้สามารถแสวงหาหรือได้มา ซึ่งประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบ ต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมาย ปัจจัยที่ทำให้มีพฤติกรรมในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ เป็นผลเนื่องจาก ข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเอง มีเจตจำนงมาตั้งแต่ต้นที่ก่อนที่จะมี โอกาสได้เข้ามามีบทบาท มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง แล้วฉวยโอกาสนี้แสวงหาและพิทักษ์ ผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและบริวาร ประกอบกับกลไกต่าง ๆ ของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพพอ เช่น กลไกเกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถยับยั้งหรือ สกัดกั้นผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจทางการเมืองให้เข้ามาที่บทบาททางการเมืองได้ และเมื่อ บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว กลไกของรัฐที่มีอยู่คือองค์กรควบคุม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมือง ที่มีอำนาจบริหารราชการ แผ่นดินหรือฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยวิธีทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่ใน รูปแบบต่าง ๆ รวมตลอดไปถึงการมีองค์กรพิเศษ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังอยู่ในสภาพที่ ไร้ความสามารถ ในการควบคุมพฤติกรรมกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจในฝ่าย บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายบริหารที่มีทั้งข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง ซึ่งรวมถึงคณะรัฐมนตรี ฝ่าย ตุลาการ เกิดจากความคิดที่ว่าในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนได้มอบ



อำนาจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ไปใช้อำนาจทางการบริหารและทางนิติบัญญัติแทนตน แต่เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจที่วางนี้ให้ไปแล้ว ใครละที่จะเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะให้มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้น

การควบคุมการใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้ โดยการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาได้ ขณะเดียวกันก็ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยวิธีการการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว

การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการการเมือง เป็นที่ประจักษ์กันทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยว่า เพียงวิธีการดังกล่าวยังไม่พอเพียงที่จะควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะตั้งองค์กรที่พัฒนาขึ้นและให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหาร องค์กรที่ว่ามีรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่ที่มีนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ องค์กรที่เรียกว่าผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ Ombudsman ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นอกจากนี้ก็มีองค์กรในลักษณะอื่นๆ เช่น ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายศาลหรือตุลาการ รวมทั้งเมเดียดเออร์ด้วย

สำหรับในประเทศไทย ก็มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่หลายรูปแบบ ที่สำคัญ เช่น ผู้ตรวจราชการ ส.ต.จ. และคณะกรรมการ ป.ป.ป.

การควบคุมการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการของไทยได้วิวัฒนาการมาตามหลังจนกระทั่งในที่สุดเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 จึงยังผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีอำนาจปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ คือ นอกเหนือจะมีปัญหาอุปสรรคในทางกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองดังกล่าวด้วย ปัญหาที่ว่านี้มีเช่นการจัดองค์กร บุคลากร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สามารถนำมาพิจารณาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เพียงใด



จากการพิจารณาข้อมูลในด้านต่าง ๆ ในการวิจัยเรื่องนี้ พอสรุปได้ว่า การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริการราชการแผ่นดิน คือ คณะรัฐมนตรีนั้น ยืนยันสมมุติฐานที่กำหนดไว้ทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น

#### ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุที่กลไกการควบคุมการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการในฝ่ายบริการ โดยเฉพาะผู้ที่เป็นข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าว จึงเป็นการสมควรให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากลไกการปฏิบัติงานของรัฐในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ปัจจุบันการควบคุมฝ่ายบริหารตามวิธีทางการเมือง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วมีอยู่หลายวิธีการ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะได้พิจารณาศึกษาว่าวิธีการเหล่านี้ สามารถนำมาใช้ควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด เพราะเท่าที่ผ่านมามาตรการที่นำมาใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการเสนอขออภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคล จะมีผลเฉพาะที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือการยุบสภา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจะเป็นหน่วยงานใดจะเข้าไปดำเนินการกับรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายว่า มีส่วนพัวพันเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2. ศึกษาและพิจารณาปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้ง และการปฏิบัติงานขององค์กรกลางการเลือกตั้ง รวมทั้งการศึกษากฎหมาย และองค์กรอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลือกตั้ง ว่า จะสามารถแก้ไขปรับปรุงและสามารถพัฒนาให้มีศักยภาพพอเพียงก็จะสกัดกั้นบุคคลไม่ให้สามารถใช้อิทธิพลทางการเงินหรืออิทธิพลใด ๆ ของตนเพื่อใช้เป็นแนวทางเข้ามามีอำนาจทางการเมือง

3. การพิจารณาว่าสมควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญสำหรับในสภาวะปัจจุบันทั้งนี้เป็นเพราะสาเหตุสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก สถานภาพการเป็นองค์กรในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะในประเทศไทยฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมาก ด้วยเหตุนี้จึงคิดว่าไม่อาจไว้วางใจได้ว่าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจหน้าที่อิทธิพลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้หรือไม่ และก็เป็นการไม่มีประโยชน์ประการใดที่จะคิดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากจะเป็นที่น่าไว้วางใจได้มากกว่าฝ่ายบริหาร



ประการที่สอง แม้ว่ากฎหมายให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่กฎหมายยังได้บัญญัติว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา คือทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ รัฐสภามีอำนาจที่จะตรวจสอบได้ว่าบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเหมาะสมหรือไม่ ถ้ารัฐสภาเห็นว่าไม่เหมาะสม รัฐสภาสามารถที่จะไม่ให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้

นอกจากนั้นกฎหมายยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องรายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือน ตุลาคมทุกปี แล้วพิมพ์เผยแพร่ต่อไป การรายงานผลงานจึงเป็นมาตรการที่รัฐสภาสามารถนำมาใช้ควบคุมการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ว่า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันการที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องพิมพ์เผยแพร่รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้อาสาประชาชน โดยเฉพาะสื่อมวลชนได้รับรู้และรับทราบการปฏิบัติงานและปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้

แต่เป็นเรื่องที่น่าจะได้ศึกษาและพิจารณาว่า การรายงานผลงานพร้อมทั้งข้อสังเกตดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ป. รัฐสภาคือทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของตนในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่เพียงใด

4. การจัดองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่จะต้องได้พิจารณาศึกษาเช่นกันว่าศักยภาพที่เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่กว้างขวางหรือไม่ เพราะแม้ว่าในทางนิตินัยเป็นเรื่องที่ไม่มีปัญหาประการใดที่สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับเทียบเท่ากรม จะติดต่อประสานงานขอความร่วมมือกันส่วนราชการในระดับเดียวกันหรือส่วนราชการที่ระดับสูงกว่าคือกระทรวง แต่ในทางพฤตินัย สำนักงาน ป.ป.ป. ย่อมทราบดีว่าส่วนราชการต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือแก่สำนักงาน ป.ป.ป. เพียงใด เพราะการได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้นำมาเป็นข้อสังเกตในรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี

สำนักงาน ป.ป.ป. จึงน่าจะพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นส่วนราชการในสังกัดอื่น เช่น ให้สำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นต้น เพราะนอกจากจะมีเหตุผลในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีขอบข่ายการปฏิบัติงานที่กว้างขวางครอบคลุมทุกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ว่าจะเป็นด้านป้องกันและปราบปราม



กฎหมายได้บัญญัติให้นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี จึงน่าจะเป็นการไม่เหมาะสม และไม่มีความจำเป็นที่จะให้สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

5. นอกจากการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เช่นเดียวกับการมีอำนาจยึดอายัด อำนาจการดำเนินคดีตามที่มีปรากฏเป็นข่าวทางหนังสือพิมพ์แล้วนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. น่าจะได้พิจารณาศึกษาเป็นอย่งยิ่งว่ากฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มีปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการป้องกัน หรือปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการทหาร คือจะได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เช่น การพิจารณาแก้ไขบทนิยาม คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หรือในส่วนที่เกี่ยวกับการรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ขยายเวลาให้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่สืบสวนสอบสวน หรือมีอำนาจพิจารณารับเรื่อง กล่าวหา ร้องเรียน แม้ว่าข้าราชการการเมืองได้พ้นสภาพจากการเป็นรัฐมนตรีไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ก็ควรมีการกำหนดระยะเวลาไว้ให้ชัดเจน เช่น ไม่เกิน 5 ปี นับแต่เมื่อมีเหตุให้เกิดการกล่าวหา ร้องเรียน เป็นต้น

ในการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ป.สมควรได้พิจารณาด้วยว่า ผลของกฎหมายที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมีความสอดคล้องกับความรู้สึกนึกคิดหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชนรวมทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมในสังคมไทยเพียงใด เพราะเหตุว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับข้าราชการการเมือง ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนั้น มักจะไม่ค่อยมีปรากฏว่า รัฐสามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุที่อาจทำให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานด้านนี้เท่าที่ควร

6. เป็นความจำเป็นที่คณะกรรมการควรจะได้พิจารณาปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพของกระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยให้ความสำคัญในส่วนของการ "มีเหตุควรสงสัย" ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือกรณีที่มีพฤติกรรมปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ผู้ใด "ร้ายวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ" ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมาก่อน และมีส่วนทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์

7. การปรับปรุง และพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรไม่ว่าจะเป็น อนุกรรมการ เจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากการศึกษาวิจัยพบว่า บุคลากรของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้มีคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์



บัญชี เศรษฐศาสตร์ หรืออื่น ๆ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้มีความรู้ทางนิติศาสตร์ ซึ่งน่าจะไม่ใช่เป็นการเพียงพอ เพราะการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองมิใช่เป็นเรื่องการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ความซับซ้อนไปถึงเรื่องการเงิน การธนาคาร การคลัง การเศรษฐกิจ การเมือง จึงจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ การปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ป. ด้วยเหตุที่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงจำเป็นที่สำนักงาน ป.ป.ป. จะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ นอกเหนือจากการกำหนดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เช่น ด้านการเงิน การธนาคาร หรือที่เกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจต่าง ๆ ดังกล่าว ยังเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ป. จะได้มีการกำหนดให้มีมาตรการ ที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากรเข้าปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ป. โดยให้คำนึงถึงและให้ความสำคัญกับคุณสมบัติเฉพาะ คือ เป็นบุคคลที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น ไม่น้อยกว่า 15 ปี

สำนักงาน ป.ป.ป. จะต้องปรับปรุง และพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ป. ให้เป็นที่ยอมรับแก่บุคคลทั่วไปให้ได้ว่า บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว หรือที่จะเข้าปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้นั้น ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษ มีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะด้านความรู้ความสามารถ และความซื่อสัตย์สุจริตสูงกว่าระดับมาตรฐานที่ข้าราชการอื่นมีอยู่ หรือในลักษณะเดียวกับผู้พิพากษา ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนได้ดีเพียงใดนั้น ต้องขึ้นอยู่กับที่ประชาชนมีความเชื่อถือ หรือความศรัทธาในบุคลากรที่ร่วมปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงาน ป.ป.ป. มากน้อยเพียงใดด้วย เป็นความจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีการประชาสัมพันธ์โดยกำหนดวัตถุประสงค์สำคัญไว้ 3 ประการ คือ การสร้างศรัทธา หาพันธมิตร และปลูกจิตสำนึก ในส่วนการสร้างศรัทธา คือ ให้บุคคลทั่วไปศรัทธาในบุคลากรของ ป.ป.ป. ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ป. อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. แต่การสร้างศรัทธาเหล่านี้จะบังเกิดผลขึ้นได้ก็เฉพาะต่อเมื่อ ป.ป.ป. ได้สร้างขึ้นมาเองเท่านั้น

การพัฒนาปรับปรุงบุคลากรดังกล่าวแล้วสิ่งที่สำคัญและจะมองข้ามไปมิได้ก็คือจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของผลตอบแทนที่บุคคลเหล่านี้จะได้รับด้วย



8. การปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติเป็นเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพัฒนาปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาจัดหาอุปกรณ์ที่เป็นเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีระบบ และสามารถเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติทั้งด้านป้องกันและปราบปรามรวมตลอดทั้งเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเท่าที่เหมาะสมทำได้ด้วย

9. การปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานด้านป้องกันและด้านประชาสัมพันธ์ ซึ่งถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญ คณะกรรมการ ป.ป.ป. สมควรจะได้พิจารณาว่าการปฏิบัติงานทางด้านนี้ยังมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรหรือไม่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ซึ่งจากการตรวจสอบรายงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่เคยมีปรากฏว่าการดำเนินเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย