



บทที่ 4

แนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ

แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

1. สิทธิของปัจเจกชน

สิทธิของปัจเจกชนเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่าเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่ง ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและในการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ เป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมาย แม้แต่องค์การสหประชาชาติก็มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้จัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางร่วมกันของบรรดาระัฐภาคีสมาชิก¹

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 12 กำหนดว่า "บุคคลใดจะถูกแทรกแซงโดยพลการในความเป็นอยู่ส่วนตัวในครอบครัว ในเคหสถาน หรือในการสื่อสาร หรือจะถูกกลบหลูในเกียรติยศและชื่อเสียงมิได้" แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและการรับรองในสิทธิของปัจเจกชนหรือสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่จะอยู่โดยลำพัง (to be let alone) โดยปลอดจากการแทรกสอด หรือถือเอา หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในเรื่องส่วนตัว หรือกิจกรรมส่วนตัวโดยแท้จริงของเขา หรือการนำข้อเท็จจริงส่วนตัวของเขาไปเผยแพร่แก่บุคคลอื่นหรือต่อสาธารณชน อันทำให้เขาได้รับความเดือดร้อนรำคาญ อับอาย หรือทุกข์ทรมานใจ²

สิทธิของปัจเจกชนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการจะกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่เกียรติยศและชื่อเสียง สิทธิในชื่อเสียง (honour) หมายถึง

¹ วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 46.

² กุญพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร" วารสารอัยการ 9 (สิงหาคม 2529) : 34.

ค่าหรือราคาที่มีมนุษย์มีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันในทางจิตใจหรือในทางสังคม³ เกียรติ คือส่วนหนึ่งหรือรูปการณ์อันหนึ่งของเกียรติภูมิของมนุษยชาติ ที่มีมนุษย์ทุกคนมีอยู่ เนื่องจากความเป็นมนุษย์ เป็นส่วนประกอบอยู่ในค่าที่ยอมรับนับถือ ที่มีมนุษย์มีอยู่เกี่ยวเนื่องจากความสมบูรณ์ทางจริยธรรมของเขา ทุกคนมีเกียรติโดยสมบูรณ์ ตราบเท่าที่ยังไม่ถูกลบหลู่ การลบหลู่ทำให้ค่าที่ยอมรับนับถือลดน้อยลงไป⁴ ส่วนอย่างไรจึงจะถือได้ว่าเป็นการเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณนั้น จะต้องเอาค่านิยมของสังคมมาวัด กรณีที่ถือว่าเสื่อมเสียเกียรติคุณในที่แห่งหนึ่ง อาจเป็นเรื่องปกติในสังคมอีกแห่งหนึ่งก็ได้⁵

สำหรับค่านิยมของสังคมไทย ถือว่าการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการเป็นเรื่องเลวร้าย คำกล่าวเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการ จึงทำให้บุคคลเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณได้ เห็นได้จากแนวคำพิพากษาฎีกาความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองชื่อเสียงเกียรติคุณของบุคคล มักวินิจฉัยว่าคำกล่าวเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่การงานเป็นคำกล่าวที่น่าจะทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ⁶

ดังนั้น การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อาจกระทบต่อสิทธิส่วนตัวหรือชื่อเสียงเกียรติคุณได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยในขั้นตอนใด จะเป็นความจริงหรือความเท็จก็ตาม หากได้เปิดเผยชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนหรือเปิดเผยตำแหน่งหน้าที่บ่งชี้ให้ทราบได้ว่าหมายถึงผู้ใดแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติคุณทั้งในหน้าที่การงานและวงศ์สกุลของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกชนโดยตรง

2. สิทธิของสาธารณชน

รัฐสมัยใหม่มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ มีประชาชน มีดินแดนที่แน่นอน และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน ทั้งนี้การที่รัฐสมัยใหม่มีอธิปไตยเหนือดินแดนของตนหมายถึง

³ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3 เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 4 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 413.

⁴ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 43.

⁵ จิตติ ติงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และภาค 3, หน้า 1876.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1876.

รัฐมีอำนาจอย่างสมบูรณ์เหนือดินแดนของตนและย่อมได้ใช้อำนาจเหนือบุคคลทั้งหลายที่อยู่ในดินแดนของตนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้ อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น แบ่งได้เป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ในประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามผ่านองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ

สำหรับองค์กรบริหารหรือฝ่ายบริหาร (Executive) นี้มีการกระทำ 2 ฐานะ คือ

ก. การกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล เป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น การตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา การเสนอร่างกฎหมาย การประกาศสงคราม เป็นต้น

ข. การกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง เป็นการกระทำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง รวมทั้งข้าราชการหรือพนักงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งได้ปฏิบัติภารกิจให้เป็นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

ดังนั้น ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่เป็นการใช้อำนาจปกครองประเทศทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าสภา และสภาจะให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน โดยความไว้วางใจของสภา สภาจึงมีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ เรียกว่าอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนการกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง สภาจะไม่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง ได้แก่ ข้าราชการหรือพนักงานของกระทรวงทบวง กรมต่างๆ ซึ่งปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เพราะถือว่ารัฐมนตรีว่าการแต่ละกระทรวงหรือทบวงเป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานของกระทรวงหรือทบวงนั้นอยู่แล้ว มีอะไรก็ว่ากล่าวเอาที่รัฐมนตรีได้ และเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะไปว่ากล่าวเอาที่ข้าราชการหรือพนักงานของตนต่อไป⁷

⁷ วิชา เศรษฐศาสตร์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุภาภิรมย์, 2530), หน้า 261.

ตามหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากการใช้สิทธิเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ประชาชนต้องมีบทบาทในด้านการเมืองการปกครองร่วมกับผู้แทนของตน เพื่อตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องรู้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศ ทำให้เกิดการยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ (right to know) อยู่ประการหนึ่งในบรรดาสิทธิต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ แต่เดิมมีความคิดกันว่าสิทธิที่จะรู้เขื่อนอยู่ในสิทธิที่จะพูด (right to speak) และสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณา (right to print) ซึ่งมีผู้โต้แย้งว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะสิทธิที่จะพูดหรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณาเป็นสิทธิประเภทการแสดงออก (right to expression) แต่สิทธิที่จะรู้เป็นสิทธิในการรับข่าวสารราชการ อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่าสิทธิที่จะพูดหรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณานั้น จะไม่มีความหมายเลยถ้าขาดเสียซึ่งสิทธิที่จะรู้ จึงกล่าวได้ว่าสิทธิที่จะรู้เป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ เพื่อประกอบการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจทางการเมือง ดังที่ Ramsey Clark อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวว่า "ประชาชนจะต้องได้รู้รายละเอียดในการบริหารของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนที่แท้จริง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ภารกิจจะไม่อะไรที่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตย (democracy) กลายเป็นความมืดมน (secrecy) ได้ " จึงถือเป็นที่หน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องเปิดเผยหรือรายงานข่าวสารให้ประชาชนทราบ ดังที่ Jame Madison อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาผู้เป็นกำลังสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกเคยกล่าวไว้ว่า " รัฐบาลของประชาชนที่ไม่มีข่าวสารให้แก่ประชาชนหรือ ไม่มีวิธีการให้ประชาชนได้รับข่าวสารเลยนั้น จะเป็นฉากเริ่มต้นของละครที่นำไปสู่ละครตลกที่ไร้สาระ หรือโศกนาฏกรรม หรือทั้งสองอย่าง " ^๑

เนื่องจากการทราบข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองเป็นสิทธิของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและสนใจในสิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น สิทธิที่จะรู้ของประชาชนนี้จึงไม่มีอยู่ในการปกครองระบอบเผด็จการ เห็นได้จากปัญหาคอรัปชั่นซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วไป ไม่ว่าจะ

^๑ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "อิสระของข่าวสาร," วารสารนิติศาสตร์ 9 ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2521-2522) : 138-140.

ประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตย แต่ความแตกต่างอยู่ที่ว่าการคอร์รัปชันในสังคมเปิดหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยมักจะถูกเปิดโปงและตีแผ่ต่อสาธารณชน ในขณะที่การคอร์รัปชันภายใต้การปกครองแบบเผด็จการมักจะถูกปกปิดไว้⁹

ในประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบสังคมนิยม จากเดิมที่มีการปกครองแบบเผด็จการที่เคร่งครัด เมื่อได้ปฏิรูปการปกครองแบบสังคมนิยมให้ทันสมัยยิ่งขึ้นได้ จัดตั้งกระทรวงควบคุมตรวจสอบขึ้น ภายใต้การควบคุมโดยตรงของนายกรัฐมนตรี และมีองค์การควบคุมตรวจสอบในระดับมณฑล จังหวัด และอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบการบริหารงานเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล ทั้งด้านการป้องกันและการปราบปราม โดยมีนโยบายที่สำคัญในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน มีอำนาจลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เอง แต่หากเป็นการกระทำความผิดอาญาต้องส่งเรื่องให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการ การควบคุมตรวจสอบขององค์การควบคุมตรวจสอบได้กระทำโดยเปิดเผย หากเป็นกรณีหรือข้อมูลที่องค์การควบคุมตรวจสอบเห็นว่ามีความสำคัญ ก็จะให้มีการเปิดเผยกรณีหรือข้อมูลนั้น ต่อประชาชน โดยการแถลงข่าวทางหนังสือพิมพ์ ทีวี วิทยุ และวิธีการอื่นๆ¹⁰

ประเทศสวีเดนมีสถาบันออมบุดสแมน (Ombudsman) เป็นสถาบันซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ แต่งตั้งขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เป็นผู้คอยพิทักษ์สิทธิของประชาชน และเป็นผู้รับและพิจารณาสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ที่ประชาชนเสนอขึ้นมาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นไม่เป็นธรรม หรือสร้างความเดือดร้อนโดยมิชอบให้แก่ประชาชน¹¹ รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย¹² ผู้ดำรงตำแหน่ง

⁹คาร์ล ฟรีดริค, "คอร์รัปชันในมิติทางประวัติศาสตร์," ใน รวมเรื่องไทยเทศและทฤษฎีคอร์รัปชัน, ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และเจมส์ ซี สก็อต, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2531), หน้า 4.

¹⁰สำนักงาน ป.ป.ป., การควบคุมตรวจสอบการบริหารของจีน, หน้า 2. (อัครสำนักพิมพ์)

¹¹กมล สนธิเกษตริน, "ออมบุดสแมนในประเทศอังกฤษ," บทกวีพิเศษ 24 (กรกฎาคม 2509) : 638.

¹²คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527, หน้า 6.

ออมбудสแมนมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี เมื่อสิ้นสุดวาระแล้วอาจได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก
 ที่วาระก็ได้ การปลดออกจากตำแหน่งก่อนวาระจะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ
 เท่านั้น¹³ ออมбудสแมนมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะไม่รับคำแนะนำหรือคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
 เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐสภา อำนาจการควบคุมตรวจสอบครอบคลุมทั้งตัวแทน
 องค์การของรัฐ และท้องถิ่นตลอดจนเจ้าหน้าที่รวมทั้งบุคคลอื่นๆ ซึ่งใช้อำนาจของรัฐบาลด้วย แต่
 ไม่มีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภารวมทั้งสมาชิกสภาของท้องถิ่น¹⁴

ออมбудสแมนไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะแก้ไขคำสั่ง หรือยกเลิกการกระทำใด มี
 อำนาจเพียงส่งผู้กระทำความผิดฟ้องศาลหรือแนะนำตักเตือนหรือโดยการแจ้งให้สภาทราบ แต่
 ทุกปีออมбудสแมนต้องทำรายงานกิจกรรมของตนเสนอต่อสภา และพิมพ์เผยแพร่การกระทำผิดนั้น
 ให้มติดมหาชนเป็นผู้ตัดสิน¹⁵

แม้อมбудสแมนจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายบริหาร
 และไม่มีอำนาจลงโทษใดๆ แก่ผู้กระทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติการปฏิบัติงานของออมбудสแมนมี
 ประสิทธิภาพมาก เนื่องจากผู้กระทำเกรงกลัวว่าออมбудสแมนจะเอาเรื่องของตนไปพิมพ์ในรายงาน
 ประจำปีเพื่อเสนอต่อสภา นอกจากนั้นทุกเข้านักหนังสือพิมพ์จะมาที่สำนักงานอมбудสแมน เพื่อ
 ตรวจสอบผลการตัดสินของออมбудสแมนและตรวจหาเรื่องร้องเรียนใหม่ๆ เพื่อพิมพ์เผยแพร่จำหน่าย
 จึงถือเป็นการสนับสนุนงานของออมбудสแมนทางอ้อม ทำให้ออมбудสแมนมีพลังมวลชนส่งเสริมการ
 ทำงาน และเป็นการป้องปรามการกระทำความผิดได้ทางหนึ่ง เนื่องจากผู้กระทำความผิดกลัว
 ว่าตนเองเสื่อมเสียชื่อเสียงจากการถูกลงโทษในหนังสือพิมพ์¹⁶ และสื่อมวลชนยังได้ยกกรณีสำคัญๆ

¹³ ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ, "ผู้พิทักษ์ประโยชน์ของประชาชน," การเมืองสำหรับ
 ประชาชน 3 (มิถุนายน 2516) :10,11.

¹⁴ สำนักงาน ป.ป.ป., "ออมбудสแมนของสวีเดน," วารสารสำนักงาน ป.ป.ป.
 2 (9 มีนาคม 2521) :36.

¹⁵ สุวีรัตน์ พิชยาภรณ์, "สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์
 18 (ธันวาคม 2531) :109.

¹⁶ Stacey Frank, Ombudsman Compared (Oxford, Clarendon, 1978)
 p. 8-9.

ขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ได้เถียงกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนต่างๆ เป็นผู้กระทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของออมบุดสแมนด้วย¹⁷

การปฏิบัติหน้าที่ของออมบุดสแมนมีประสิทธิภาพมาก ทำให้ประเทศต่างๆ นำแนวความคิดนี้ไปใช้กับประเทศตน เช่น ในประเทศอังกฤษ ได้นำแนวความคิดของสถาบันออมบุดสแมนไปใช้ โดยการตรา Parliamentary Commissioner Act ค.ศ.1967 กำหนดให้มีสถาบันซึ่งเรียกว่า Parliamentary Commissioner for Administration (P.C.A.) ได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี¹⁸ มีอำนาจเพียงการสอบสวนเรื่องราวที่มีการร้องเรียนขึ้นมา ผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากการทุจริตหรือประพฤตินิষอบของฝ่ายปกครองหรือไม่เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลความจริง P.C.A. ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือสั่งการให้มีสภาพบังคับบัญชา หรือสั่งการให้มีสภาพบังคับเป็นภาระแก้ไขเยียวยา คงทำได้เพียงสอบสวนและรายงานผลการสอบสวนรวมทั้งแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นทราบ เพื่อหาทางแก้ไข¹⁹ ตลอดจนรายงานเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นต่อรัฐสภา ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งส่งไปพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน ฉะนั้น แม้ P.C.A. จะไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำการมิชอบโดยตรง แต่สภาพบังคับ (sanction) ที่แท้จริงของระบบนี้ ได้แก่ มติมหาชน²⁰

เห็นได้ว่า ทั้งในประเทศสังคมนิยมซึ่งได้ปฏิรูปการปกครองให้ทันสมัยยิ่งขึ้น และประเทศประชาธิปไตยที่เจริญแล้ว ได้ใช้มติมหาชนหรือสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือสร้างความบริสุทธิ์ผุดผ่องให้เกิดขึ้นในระบบบริหารงาน และผู้ที่ควรรับขึ้นต้องได้รับสิ่งตอบแทนที่ปวดร้าวใจที่สุดจากมติมหาชน²¹

¹⁷ สำนักงาน ป.ป.ป., " ออมบุดสแมนของสวีเดน," : 37.

¹⁸ กมล สันติเกษตริน, " ออมบุดสแมนในประเทศอังกฤษ," : 639.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 643.

²⁰ จรัญ ภักดีธนากุล , " การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ," คณา 37 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) : 103.

²¹ อุกฤษ หิรัญโต , ข้าราชการทำไมคอร์รัปชัน, (กรุงเทพมหานคร : เพชรศิลป์การพิมพ์, 2519) , หน้า 92.

ประเทศไทยเคยมีความพยายามที่จะให้มีออมบุดสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภาเมื่อปี 2517 โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้เพิ่มเติมเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ตัดเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาออกไป²² เพราะเห็นว่าเป็นการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวร้าวฝ่ายบริหารมากเกินไป ต่อมาจึงได้จัดองค์การในลักษณะ "พบกันครึ่งทาง" ขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร แต่ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.²³

ฉะนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ของไทย กับสถาบันออมบุดสแมนของสวีเดน และ P.C.A. ของอังกฤษ จึงมีโครงสร้างของรูปแบบ อำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน²⁴ กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการเสนอจากรัฐบาลโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และไม่มีอำนาจลงโทษหรือสั่งการใด ๆ ไม่มีสภาพบังคับได้โดยตรงเช่นเดียวกับออมบุดสแมนของสวีเดนและ P.C.A. ของอังกฤษ แต่แตกต่างกันที่ออมบุดสแมนของสวีเดนและ P.C.A. ของอังกฤษ มีสภาพบังคับโดยใช้มติมหาชน เนื่องจากทั้งสองสถาบันมีอำนาจรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่การปฏิบัติงานของสถาบันเผยแพร่ต่อสาธารณชน ส่วนคณะกรรมการป.ป.ป. แม้ต้องทำรายงานผลการปฏิบัติงานและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภาเช่นกัน แต่รายงานประจำปีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอนั้นมิได้มีรายละเอียดครบถ้วน ดังปรากฏตามรายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527 ว่า "ข้อความที่แสดงไว้ในผลงานดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถนำรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาและข้อเท็จจริงที่ได้รับตามทางสอบสวน ตลอดจนพยาน

²² อูมาลีวี สอาดเอี่ยม , " ผู้ตรวจการรัฐสภา : หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหาร , " รัฐสภาสาร 38 (พฤษภาคม 2533) : 43 .

²³ คณะกรรมการ ป.ป.ป. , รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527 , หน้า 16 .

²⁴ ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง , " รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ , " หน้า 85 .

หลักฐานต่างๆ มาเปิดเผยให้ทราบได้ เพราะการเปิดเผยข้อความเหล่านี้เป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย"²⁵ จึงอาจเป็นปัญหาของรัฐสภาในการนำข้อมูลที่ได้จากการรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นประเด็นในการควบคุมและตรวจสอบรัฐบาล เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไปดำเนินการควบคุมเร่งรัดผู้บังคับบัญชาชั้นต้นอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้การขอตรวจดูรายงานเพื่อตีพิมพ์และเปิดเผยข่าวสารเรื่องกล่าวหาหรือเรียนใหม่ๆ เช่นที่กระทำในสวีเดนตามกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการพิมพ์นั้น ประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ แต่ในทางตรงกันข้ามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย ฉะนั้นสภาพบังคับที่เป็นมติมหาชนซึ่งออบมุดสแมนของสวีเดนหรือ P.C.A. ของอังกฤษได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงไม่มีในคณะกรรมการ ป.ป.ป.

อย่างไรก็ตามแม้การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤตินิหอบในวงราชการ ถือได้ว่าเป็นการสนองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และเพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การเปิดเผยดังกล่าวอาจเป็นการละเมิดสิทธิปัจเจกชนในชื่อเสียงและเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

แต่เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชน ฉะนั้นประชาชนจึงเป็นทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายถูกปกครอง²⁶ โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนประชาชนและเป็นฝ่ายปกครองประชาชน มีภาระหน้าที่ 2 ประการคือ หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และหน้าที่ดำเนินการจัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมสาธารณูปโภค เพื่อให้ประชาชนได้รับความผาสุกในการดำรงชีวิต²⁷ ซึ่งการปฏิบัติ

²⁵ คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527, หน้า 2.

²⁶ หยุด แสงอุทัย, กฎหมายคุ้มครองข้าราชการ (พระนคร : สำนักพิมพ์สันติสุข, 2497), หน้า 529.

²⁷ ประจวบ ภาณุจนดูล, "บริการสาธารณะ," วารสารกฎหมาย 4 (มกราคม-เมษายน 2521) : 179-180.

หน้าที่ให้บรรลุลผล รัฐจึงมีอำนาจเหนือเอกชนในลักษณะเป็นภารสั่งการ หรือออกคำสั่งให้เอกชน กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยเอกชนไม่ จำเป็นต้องยินยอม²⁸ การกระทำของรัฐแสดงออกโดยผ่านทางบุคคลธรรมดา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมี 2 ฐานะ คือในฐานะส่วนตัว และในฐานะที่ เป็นตัวแทนของรัฐ²⁹ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษเหนือประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและ ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ความเกี่ยวพันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐมิใช่สัญญาาระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ของเอกชน แต่มีความเกี่ยวพันตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจสำหรับ ตำแหน่งหน้าที่ที่วางหลักบังคับไว้ก่อนแล้ว มิได้เกิดขึ้นด้วยความตกลงยินยอมของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด แต่ได้กำหนดขึ้นด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นการกระทำฝ่ายเดียว ของรัฐ³⁰ ในการบริหารราชการจึงมีหลักว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยอมลดสิทธิความเป็นมนุษย์ของ ตนให้ต่ำกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้บทบังคับแห่งกฎหมาย ระเบียบแบบแผน แบบธรรมเนียม กฎ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีมากกว่าประชาชนทั่วไป³¹ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยอมรับการถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะของตนโดยผลของกฎหมาย อาจต้อง เสียสิทธิหรือประโยชน์ที่เคยได้รับตามกฎหมาย ก่อนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ³² เช่น สิทธิที่จะ ดำรงชีวิตโดยสงบปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากบุคคลอื่น สิทธิอันชอบธรรมที่จะปกปิดหรือ เปิดเผยข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับตนเอง ซึ่งประชาชนทั้งหลายต่างไม่มีสิทธิที่สอดรู้เรื่องส่วนตัวของ บุคคลอื่น ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปเมื่อบุคคลธรรมดามีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิทธิปัจเจกชน

²⁸ สมยศ เชื้อไทย, "การกระทำทางปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ 17 (กันยายน 2530) : 52.

²⁹ เรื่องเดียวกัน : 60.

³⁰ ประยูร กาญจนดุล, "บริการสาธารณะ," : 184.

³¹ วิวัฒน์ พลโยราช, "กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรมการปกครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 5.

³² ประยูร กาญจนดุล, "บริการสาธารณะ," : 181.

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกจำกัดให้แคบลงโดยสิทธิที่เหนือกว่า คือ สิทธิของประชาชนเจ้าของอำนาจปกครองประเทศ ที่จะทราบความเป็นไปในในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนมอบอำนาจให้ใช้อำนาจแทน³³

หลักการดังกล่าวเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 329 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดว่าผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต ตีชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ ไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยเรื่องที่เกิดวิสัยของประชาชนสนใจวิจารณ์ตีชมนั้น ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับกิจการบ้านเมือง หรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในเรื่องส่วนตัวของเขา³⁴ เช่นตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3371/2522 จำเลยกล่าวหาว่านายอำเภอนิมิต์หนังสือชายแล้ว ไม่นำเงินไปซื้ออาวุธแจกประชาชนตามที่โฆษณาไว้ ฯลฯ เป็นกรณีที่มีพฤติการณ์สื่อไปตามที่จำเลยพูดเป็นการกล่าวโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรมป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับคนที่สมัครเป็นแพทย์ตำบลซึ่งนายอำเภอดำเนินการไม่เรียบร้อย เป็นการตีชมการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ไม่เป็นหมิ่นประมาท โดยศาลฎีกาเห็นว่า " จำเลยมิได้กล่าวให้ร้ายผู้เสียหายในเรื่องส่วนตัว แต่เป็นการกล่าวตีชมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้เสียหายด้วยความเป็นธรรม ซึ่งเป็นวิสัยที่ประชาชนย่อมกระทำได้ ไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท "³⁵

ดังนั้น การที่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นปัญหาที่ร้ายแรงเกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศชาติทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองโดยตรง การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้สาธารณชนทราบ จึงเป็นการสนองสิทธิที่จะรู้ (right to know) ของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและแก้ปัญหาของประเทศชาติ แม้การเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

³³ บุญทิพย์ ผ่องจิตต์ , "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ 10 ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2521) :585.

³⁴ จิตติ ติงศรีทิพย์ , คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญามาตรา 3 ตอน 2 ภาค 3 , หน้า 2233.

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกา ประจําพฤษภาคม 2522 (กรุงเทพมหานคร :เนติบัณฑิตยสภา, 2533), หน้า 2566.

ในวงราชการ จะกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนในเรื่อง เสี่ยงและเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวม ก็จำเป็นต้องขอมลสิทธิปัจเจกชนของตนลง แต่อย่างไรก็ดีการเปิดเผยดังกล่าว ต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในเรื่องส่วนตัวซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เรื่องเกี่ยวกับครอบครัว ชื่อเสียงวงศ์ตระกูล เป็นต้น

3. สิทธิหรือประโยชน์ของรัฐ

สิทธิหรือประโยชน์ของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ความมั่นคงของประเทศชาติ ถือเป็น เรื่องสำคัญ เพราะมีความหมายถึงการอยู่รอดของประเทศชาติ ซึ่งประชาชนทุกคนต้องช่วยกันจรรโลงไว้ให้คงอยู่ตลอดไป เพื่อความสงบสุขภายในและเพื่อความปลอดภัยจากการรุกรานหรือบ่อนทำลายจากต่างชาติ โดยเหตุที่ข้อมูลข่าวสารบางประการมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐไม่อาจจะเปิดเผยได้ เนื่องจากอาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) เดิมเข้าใจว่าหมายถึง ความมั่นคงทางทหาร แต่ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นความมั่นคงแห่งชาติด้วย³⁶ ความมั่นคงแห่งชาติมีความหมายกว้างขวางซึ่งอาจพิจารณาได้หลายประการ แต่โดยสรุปแล้วความมั่นคงแห่งชาติหมายความถึง การดำรงและรักษาประเทศชาติให้ดำรงอยู่อย่างปลอดภัย มีเอกราชและอธิปไตย มีความมั่นคงทั้งการเมืองภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา³⁷

การรักษาความลับอันเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย ได้ยึดถือตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดขึ้นความลับของทางราชการไว้ 4 ชั้น คือ ลับที่สุด (Top secret) ลับมาก (Secret) ลับ (Confidential) และ ปกปิด (Restricted)³⁸ สำหรับความหมายของความลับของทางราชการ สรุปได้ว่าหมายถึง เรื่องที่ไม่พึงเปิดเผยให้ผู้ที่ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ หากเปิดเผยหรือทำให้ความลับของทางราชการทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนรั่วไหล ก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือเกียรติภูมิของประเทศหรือพันธมิตร หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หรือ

³⁶ วิชา เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 625.

³⁷ กุมพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร," :43.

³⁸ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ข้อ 11

เกิดความไม่ปลอดภัยขึ้นภายในราชอาณาจักร

เหตุผลและความจำเป็นด้านความมั่นคงของประเทศชาติ อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิในการรับรู้ของประชาชน แต่ก็ เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับกันว่า การรักษาความลับอันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ เป็นสิ่งสำคัญ แต่มิได้หมายความว่าข่าวสารทุกอย่างของทางราชการจะเป็นความลับต้องห้ามมิให้เปิดเผยทุกอย่าง ปัญหาอยู่ที่ว่าเป็นการยากที่จะกำหนดลงไปโดยแน่นอนว่ากรณีใดหรือเรื่องใด เป็นเรื่องหรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ ฉะนั้นจะถือว่ากรณีใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ จึงต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป โดยมีให้มีการกล่าวอ้างเหตุผลทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติโดยปราศจากขอบเขต

ในทำนองเดียวกัน ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็อาจเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แต่มิได้หมายความว่าข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศทั้งหมด ฉะนั้นการห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศจึงควรเป็นเพียงข้อจำกัดประการหนึ่งเท่านั้น

4. สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา เป็นหลักสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับที่สำคัญคือ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาล ดังที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 (1) บัญญัติว่า " บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย"³⁹ และรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีความมุ่งหมายที่จะประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของราษฎร จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐบาล เพื่อให้ความมุ่งหมายดังกล่าวบรรลุผล รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ หลักการประการหนึ่งคือ หลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ รัฐบาลจะพรากสิทธิในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถพิสูจน์ได้ว่า เอกชนผู้นั้น ได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำบัญญัติไว้

³⁹ วัระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, หน้า 46.

เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น แม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติว่า " ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้"

การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการอาจเป็นความผิดทางวินัย หรือความผิดทางอาญาประการใดประการหนึ่ง หรือทั้งสองประการก็ได้ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่า การกระทำเป็นความผิดอาญา ต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. มิใช่คำพิพากษาของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกชี้มูลว่ากระทำความผิดอาญาจึงมีสิทธิที่ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อาจทำให้ผู้ซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว เช่น ในการพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นหรือเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ซึ่งอยู่ในอำนาจและดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการบางแห่ง ได้นำเอากรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีเรื่องถูกกล่าวหาหรือเรียนอยู่ที่ ป.ป.ป. มาประกอบการพิจารณาด้วย ทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้ขอความเข้าใจกับส่วนราชการต่าง ๆ ตามหนังสือที่ นร.0701/ว 9568 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2528 ว่า

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีเรื่องถูกกล่าวหาหรือเรียนอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ป. แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมิได้พิจารณาว่ามีมูลความผิดตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้น มีความผิดในเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียน

ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต่าง ๆ เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาสอบสวนของ ป.ป.ป. ยังมิได้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิด จึงไม่อาจนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการแต่งตั้งในการดำรงตำแหน่ง หรือเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนประจำปี ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน และใช้การกล่าวหาหรือเรียนเรื่องราวต่อ ป.ป.ป. เป็นช่องทางกลั่นแกล้งปิดบังปิดขากัน ในช่วงที่มีการพิจารณาโยกย้ายแต่งตั้ง แต่หากคณะกรรมการ

ป.ป.ป. พิจารณามีมติว่ามีมูลความผิดแล้ว เรื่องกล่าวหาร้องเรียนดังกล่าวย่อมถูกส่งมาอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดจริงหรือไม่อยู่แล้ว

เห็นได้ว่า ในหลักการของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้เป็นการขัดกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด แต่ปัญหาของการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกิดจากความรู้สึกนึกคิดที่ไม่ถูกต้อง ว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนในชั้นการพิจารณาของ ป.ป.ป. เป็นผู้กระทำความผิดแล้ว ทั้งนี้เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในผลของกฎหมาย ผลกระทบดังกล่าวจึงไม่อาจลบล้างสิทธิของสาธารณชน ที่จะรับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอันเป็นประโยชน์ของรัฐได้ แต่การเปิดเผยต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและให้ความรู้ความเข้าใจในผลของกฎหมายที่ถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไปเท่านั้น

การเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่น

1. กรณีการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

การสอบสวนความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นการพิจารณาสอบสวนเพื่อลงโทษในทางการปกครองบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาสั่งลงโทษตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับฐานะในทางราชการกล่าวคือ เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการที่มีต่อทางราชการ ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก⁴⁰

การสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน มีความคล้ายคลึงกับการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ทั้งในด้านตัวผู้ถูกกล่าวหา การกระทำที่ถูกกล่าวหา และวิธีดำเนินการสอบสวน กล่าวคือเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรสอบสวน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวนขึ้น

⁴⁰ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง บันทึกปากคำผู้ถูกกล่าวหา และ พยานบุคคล ตลอดจนแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานและรายละเอียดของพฤติการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหา มา เพื่อแจ้งและ อธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบทั่ว กรณียุติเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตราใด และแจ้งสิทธิต่างๆ ของผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ต้องทำรายงานการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อผู้สั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาสั่งการแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป

ในการสอบสวนทางวินัยมีความมุ่งหมาย เพื่อให้ได้ความจริงและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูกกล่าวหา จะเห็นว่าการสอบสวนจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้สำนวนการสอบสวน เสียหาย และในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาแก้คำกล่าวหาอย่างเต็มที่ ดังกรณีต่อไปนี้

1) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องระบุ ชื่อ และตำแหน่งของ ผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่ถูกกล่าวหา คือเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ชื่อและตำแหน่งของผู้ได้รับแต่งตั้ง เป็นกรรมการสอบสวน โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และส่งหลักฐาน การแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบคำสั่งแต่งตั้ง ไปให้ประธานกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไป

2) ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยระบุวัน เวลา สถานที่ ลักษณะการกระทำที่ปรากฏอันเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับ พยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

3) ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ต้องสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือ พยานที่ละคน ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้ที่จะให้ถ้อยคำคนอื่นทราบว่าผู้ที่คณะกรรมการสอบสวนกำลังสอบปากคำ อยู่นั้น ให้ถ้อยคำอย่างไรบ้าง ทำให้อาจช่วยเหลือกัน และห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าฟังการสอบสวน เพื่อให้ผู้ถูกสอบปากคำให้ถ้อยคำด้วยความสมัครใจ โดยปราศจากความเกรงใจหรือการถูกข่มขู่ที่ อาจมีขึ้นได้จากผู้ที่เข้าฟังการสอบสวน เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนจะอนุญาต เพื่อประโยชน์ใน การสอบสวน

เห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิรับทราบข้อความในสำนวนได้ เพื่อ รับรองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้มีโอกาสแก้คำกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ และให้การดำเนินการสอบสวนกระทำอย่างเป็นความลับ เพื่อสอบสวนให้ได้ความจริง แต่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายบัญญัติให้ สำนวนการสอบสวนเป็นความลับ ฉะนั้นในทางปฏิบัติมักจะนำระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย แห่งชาติ พ.ศ.2517 มาใช้บังคับ ซึ่งได้ยกตัวอย่างขึ้นลับไว้ว่า " 14.12 เอกสารที่เกี่ยวกับ

การจัดหา การคัดเลือก การสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนหรือลดตำแหน่ง การเลื่อนชั้น หรืออันดับเงินเดือน การโยกย้าย ปลด หรือพิจารณาทัณฑ์บุคคล ซึ่งถ้าเปิดเผยก่อนเวลาอันสมควร จะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ" และตัวอย่างในชั้นปกปิดว่า " 15.4 ประกาศหรือคำสั่งที่ มิได้จัดไว้ในชั้นความลับอื่นซึ่งยังอยู่ในระหว่างดำเนินการและยังไม่สมควรเปิดเผย "

ดังนั้น ข้อความในสำนวนการสอบสวนจะเป็นเอกสารลับหรือปกปิดหรือไม่ จึงต้อง พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปว่าจะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรือสมควรเปิดเผยหรือไม่ เช่น เอกสารในสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานวัตถุ บันทึกรายการ สอบปากคำ บันทึกรายการสอบสวน และรายงานการสอบสวน ถ้าเปิดเผยก่อนที่การสอบสวนจะเสร็จสิ้น อาจเกิดความเสียหายขึ้น ได้จึงน่าจะถือได้ว่าเป็นเอกสารชั้นลับ ส่วนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็น คำสั่งที่เสร็จสิ้นกระบวนการแล้วนั้น น่าจะถือไม่ได้ว่าเป็นเอกสารชั้นลับหรือปกปิด ฉะนั้นในบาง หน่วยงานจึงมีการเปิดเผยผลการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการในสังกัด ดังที่ปรากฏเป็นข่าวใน หน้าหนังสือพิมพ์ แต่ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ แต่ละหน่วยราชการมักจะถือว่าเป็นเรื่องลับและปกปิด เพราะกลัวว่าจะเป็นการ เสียหายกับส่วนรวมของหน่วยงานหรือกระทรวงทบวงกรมที่สังกัด แม้ข้าราชการภายในที่ได้ทราบ ข้อเท็จจริงก็ไม่กล้าให้ความจริง เพราะกลัวว่าผู้บังคับบัญชาจะไม่พอใจและอาจถูกกลั่นแกล้งใน ภายหลัง ส่วนราชการส่วนมากจึงถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในหน่วยงานของ ตนเป็นเรื่องภายในโดยเฉพาะ ไม่พึงเปิดเผยแก่บุคคลภายนอก⁴¹

2. กรณีคณะกรรมการวินัยจัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518 คณะกรรมการวินัยจัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่วินัยจัยร้องทุกข์ เรื่องที่บุคคลได้รับความ เดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(2) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

⁴¹ สภาวิจัยแห่งชาติ , รายงานผลการวิจัย เรื่องการทุจริตในวงราชการ , หน้า 24.

(4) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น⁴²

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นมาจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา⁴³ นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอิสระ ในความคิดเห็น⁴⁴

ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงตามสมควร เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ดำเนินการวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (2) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (3) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (5) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เพื่อสั่งการแก้ไขในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย
- (6) ข้อเสนอแนะหรือข้อสั่งการอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการ หรือการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี⁴⁵

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลแล้ว นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด หรือมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีคำสั่ง

⁴² มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

⁴³ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

⁴⁴ มาตรา 34 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

⁴⁵ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

ใหม่ หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี⁴⁶ หรือหากนายกรัฐมนตรีนไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการไว้ด้วย⁴⁷

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ชัดเจนแจ้งให้มีการเข้าฟังการพิจารณา เรื่องร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁴⁸ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการจัดพิมพ์คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเผยแพร่ไว้แก่เรื่องที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ หรือประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ควรเปิดเผย⁴⁹

เห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่มีรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวคือ เป็นคณะกรรมการที่มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีหน้าที่ทั้งในด้านการหามาตรการทางกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้น และมิหน้าที่เสนอมติหรือคำวินิจฉัยต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อสั่งการต่อการกระทำ หรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรง แต่แตกต่างกันที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแจ้ง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่จัดพิมพ์คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อเผยแพร่ได้ ส่วนพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กลับบัญญัติห้ามมิให้เปิดเผยอย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่เรื่องที่มีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ บางกรณีเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่ด้วย แต่หากเป็นกรณีที่สงสัยว่ามีการทุจริต

⁴⁶ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

⁴⁷ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

⁴⁸ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

⁴⁹ มาตรา 62(8) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518

และประเพณีมิชอบในวงราชการ กฎหมายให้ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะ⁵⁰

3. กรณีการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้บัญญัติเรื่องการเปิดเผยคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการไว้ แต่การให้ข่าวราชการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกระทรวงทบวงกรมต่อประชาชนและสื่อมวลชน จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข่าวราชการและบริการข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2529 ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการให้ข่าวเกี่ยวกับคดีอาญาไว้แต่อย่างใด ดังนั้นการให้ข่าวคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ให้ข่าวที่จะพิจารณาถึงความถูกต้องเหมาะสมในแต่ละกรณีไป⁵¹

นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับบันทึกหรือ เอกสารสำนวนการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการนั้น ได้ยึดถือหนังสือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 37/2502 เรื่องการรักษาความลับเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนเป็นหลักมาตลอดว่า สำนวนการสอบสวนจักต้องรักษาไว้ เป็นความลับ จะเปิดเผยไม่ได้แต่สำนวนการสอบสวนที่อยู่ในความครอบครองของพนักงานอัยการนั้น อาจเปิดเผยได้ในกรณีที่มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขอขยืม หรือคัดสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ไม่ว่าจะสำนวนการสอบสวนนั้นศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้วหรือมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีก็ตาม⁵²

⁵⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2518 มาตรา 38 บัญญัติว่า " ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า (2) มีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ต้องสงสัยทราบ เพื่อดำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี "

⁵¹ วรวิทย์ ฤทธิพิศ , "ผลกระทบทางกฎหมายจากการเสนอข่าวคดีอาญาต่อการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) , หน้า 17 .

⁵² กรมอัยการตอบข้อหารือของอัยการจังหวัดระยอง , อัยการนิเทศ (พ.ศ. 2494)

ดังนั้น ในการเปิดเผยหรือการให้ข่าวคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการจึงไม่มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจน แต่มีเพียงระเบียบภายในหน่วยงานเท่านั้นที่ถือว่าสำนวนการสอบสวนเป็นความลับ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการผู้ใดฝ่าฝืนก็อาจมีความผิดทางวินัยเท่านั้น แตกต่างกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ชัดเจน หากฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญาตามมาตรา 25

กล่าวโดยสรุป กรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ เป็นเรื่องสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งเป็นสิทธิที่จำเป็นต้องมีอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การเปิดเผยข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ ย่อมเป็นการละเมิดสิทธิปัจเจกชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน และการเปิดเผยบางกรณีอาจกระทบต่อความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ กฎหมายที่จะออกมากำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข่าวสารของรัฐ จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชนกับสิทธิปัจเจกชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ให้เหมาะสมกับสภาพกับสภาพของสังคม การเมืองการปกครอง