



## บทที่ 2

### การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติในวงราชการ

#### แนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดหลักการแห่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายที่สำคัญของประเทศอย่างต่อเนื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นแนวทางใหญ่ๆ ที่กำหนดให้รัฐสภาทุกรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีทุกคณะที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องตรากฎหมายและบริหารราชการตามแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ แต่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นข้อเรียกร้องอย่างน้อยที่สุดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐปฏิบัติจัดทำเท่านั้น<sup>1</sup>

ประเทศไทย เริ่มมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา แต่มิได้บัญญัติเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 จึงได้มีการบัญญัติมาตรา 66 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า " รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ " จึงแสดงให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ถึงขนาดต้องมีการบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตระหนักในปัญหาดังกล่าว และดำเนินการป้องกันและปราบปรามอย่างต่อเนื่อง โดยผลแห่งบทบัญญัตินี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2518 ในช่วงรัฐบาลภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์

<sup>1</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 204.

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้เห็นแผนนโยบายแห่งรัฐ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการให้หนักแน่นยิ่งขึ้น โดยบัญญัติในมาตรา 58 ว่า "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเจตนา"

#### มูลเหตุในการจัดตั้ง ป.ป.ป.

การจัดตั้ง ป.ป.ป. โดยการตราพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 เกิดขึ้นจากมูลเหตุสำคัญต่าง ๆ หลายประการ คือ<sup>2</sup>

1. เพื่อให้เป็นไปตามแผนนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 66 ว่า "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ "

2. เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลหลายคณะก่อนหน้านั้น และรัฐบาลในขณะนั้น ได้ให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ถึงกับแถลงเป็นนโยบายของรัฐบาลเมื่อเริ่มเข้ารับบริหารประเทศ เช่น ในปีพุทธศักราช 2490 รัฐบาลสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายสรุปได้ว่า จะดำเนินการปราบปรามข้าราชการทุจริตอย่างเด็ดขาดโดยไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด โดยถือว่าเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาลที่จะต้องจัดการเป็นพิเศษ ในปีพุทธศักราช 2492 รัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายว่า "...รัฐบาลนี้จะสนใจในการปราบปรามผู้ทุจริตในวงราชการของรัฐ..." จนกระทั่งเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกร้องประชาธิปไตยโดยนิสิตนักศึกษาและประชาชน เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้ามารับหน้าที่ผู้นำรัฐบาล ก็ได้แถลงนโยบายว่า "จะกวาดล้างวินัยและสมรรถภาพของข้าราชการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ และในเวลาเดียวกันจะส่งเสริมยกย่องผู้สุจริตให้ปรากฏ " และรัฐบาลนี้ได้มีส่วนผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518

<sup>2</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "บทบาทของ ป.ป.ป.", วารสารข้าราชการ 31 (มีนาคม 2529) : 21-23.

3. ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2518 นั้น มีผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวรวม 3 ฉบับ แต่ละฉบับได้อ้างเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายของตน ดังนี้

(1) ร่าง พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. .... ของ น.อ. สมคิด ศรีสังคม ให้เหตุผลว่า

เนื่องจากปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ ในวงราชการได้มีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง และการประพฤติมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจแก่ชาติบ้านเมืองอย่างมหาศาล และก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมในทางศีลธรรมและจิตใจ ในหมู่ข้าราชการและประชาชนส่วนรวมเป็นอันมาก กฎหมายอาญาที่มีอยู่ยังไม่อาจป้องกันและปราบปรามการทุจริต และความเสื่อมโทรมดังกล่าวได้เพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

(2) ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. .... ของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ให้เหตุผลว่า "เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประเทศชาติในด้านการเมือง การเศรษฐกิจ สังคม และเป็นผลดีในด้านการป้องกันปราบปราม ผ.ก.ค. ด้วย"

(3) ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. .... ของรัฐบาลให้เหตุผลว่า

เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. .... ดังกล่าวทั้ง 3 ฉบับ น่าจะเป็นการสะท้อนให้เห็นปัญหาของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในขณะนั้นว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอย่างมาก จึงมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้การแก้ปัญหาดังกล่าวได้ผลอย่างจริงจัง

4. ในรายการสนทนายาญหาบ้านเมือง เรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง" ทางสถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 และช่อง 7 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2529 ได้เชิญบุคคลที่เป็นกำลังสำคัญในการตราพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ได้แก่ พล.ต.ต. อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร

นายอุกฤษ มงคลนาวิน และนายประภาศน์ อวยชัย โดยมีนายวิษณุ เครืองาม ทำหน้าที่พิธีกร ได้สนทนาเกี่ยวกับความมุ่งหมายในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว สรุปได้ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ตราขึ้นหลังจากวันมหาวิปโยค วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เนื่องจากประชาชนเรียกร้องกันมากเกี่ยวกับปัญหาการป้องกันและปราบปรามจ้อราษฎร์บังหลวง ที่เป็นผลให้เกิดปัญหาเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจและสังคม
- (2) ต้องการให้มีหน่วยงานอิสระขึ้น ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการจ้อราษฎร์บังหลวงโดยตรง
- (3) เพื่อให้มีมาตรการพิเศษและรุนแรงในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวณผิดปกติ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของกฎหมายฉบับนี้ โดยนำแนวความคิดมาจากกฎหมายของต่างประเทศ
- (4) ต้องการให้มีการดำเนินการทั้งด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตควบคู่กันไป

ดังนั้น อาจสรุปมูลเหตุสำคัญในการจัดตั้ง ป.ป.ป. ได้ 4 ประการ คือ

- 1) มีการจ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมากจนคนในสังคมรู้สึกว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
- 2) มีความจำเป็นที่ต้องทำการป้องกันและปราบปรามการจ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นอย่างเฉียบขาด
- 3) หน่วยงานและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการจ้อราษฎร์บังหลวงตามปกติที่มีอยู่เดิม ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการจ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นมีขอบข่ายและอิทธิพลครอบงำจนเกินกว่าที่หน่วยงานและกฎหมายที่มีอยู่ตามเดิม จะจัดการกันได้
- 4) การแก้ปัญหาการจ้อราษฎร์บังหลวงต้องดำเนินการทั้งด้านป้องกันและด้านปราบปรามควบคู่กัน

#### องค์ประกอบของ ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ได้กำหนดมอบหมายภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. และมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ป." เพื่อปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ



โดยมีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปในราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. และมีรองเลขานุการเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการ ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2519 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2519 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมายก็ได้ โดยคณะอนุกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ป. อย่างน้อยหนึ่งคน<sup>3</sup>

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน กับเลขานุการ ป.ป.ป. เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้<sup>5</sup> และเนื่องจากเป็นตำแหน่งที่สำคัญ สามารถให้คุณหรือโทษต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงได้ระบุคุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ป. ไว้ดังนี้

1. เป็นบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญ ในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ<sup>6</sup>
2. ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร<sup>7</sup>

และเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถดำเนินไปด้วยความเที่ยงธรรมและอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารตามระเบียบราชการแผ่นดิน

<sup>3</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>4</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>5</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>6</sup> มาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>7</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยได้เด็ดขาด โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายบริหาร และยังสามารถกำหนดเรื่องการพ้นตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไว้ด้วย คือ

1. ลาออก
2. มีพระบรมราชโองการให้ออกด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร
3. เป็นบุคคลล้มละลาย
4. เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
5. ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น
6. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่คดีที่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอื่น

อันได้กระทำโดยประมาท<sup>๘</sup>

หน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ทั้งด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กัน ไปดังต่อไปนี้

1. ด้านการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในส่วนของงานด้านป้องกันนั้น พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ดังนี้

- 1.1 เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี<sup>๙</sup>
- 1.2 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา<sup>๑๐</sup>
- 1.3 เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ

<sup>๘</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>๙</sup> มาตรา 13(1) แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>๑๐</sup> มาตรา 13(2) แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ<sup>11</sup>

หน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้านการป้องกัน อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1) การเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน รวมทั้งระบบปฏิบัติราชการที่ล้าสมัยและไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นสาเหตุและช่องทางสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงต้องศึกษาและพิจารณากฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ระบบปฏิบัติราชการ รวมทั้งแผนงานโครงการของส่วนราชการต่างๆ แล้วเสนอเป็นมาตรการหรือความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไป

2) การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

วัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีการแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน คือ เพื่อทราบฐานะทางการเงินเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในวันที่ดำรงตำแหน่งเป็นครั้งแรกและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง เพื่อนำมาเปรียบเทียบเมื่อมีผู้กล่าวหาหรือเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรอยผิดปกติ ว่าในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นเพียงใดหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่<sup>12</sup>

## 2. ด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง<sup>13</sup> เมื่อผู้กล่าวหาหรือเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีหน้าที่เพียงสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง

<sup>11</sup> มาตรา 13(4) แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>12</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2533

<sup>13</sup> มาตรา 13(3) แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

หากพบการกระทำความผิดวินัย ต้องส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยต่อไป และหากเป็นความผิดอาญา ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา<sup>14</sup>

ฉะนั้น การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงมิได้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่เพียงผู้เดียว แต่ยังเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางด้านวินัย และของพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีอาญาด้วย เมื่อการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะชี้ว่ามีมูลความผิดหรือไม่ การชี้มูลไม่ใช่คำสั่งที่เสร็จเด็ดขาดในตัวเอง แต่หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว มิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย หรือมิได้ดำเนินการพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือดำเนินการไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามที่สมควร<sup>15</sup>

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีหน้าที่พิจารณาสืบสวนสอบสวน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติก่อหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติด้วย หากการพิจารณาสอบสวนปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติก่อหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ตามกฎหมายให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก อย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>16</sup> และแจ้งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน<sup>17</sup>

#### นโยบายของรัฐบาลและนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในปี 2475 มาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 59 ปีแล้ว มีรัฐบาลผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศรวม 49 คณะ นโยบายของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปตามการ

<sup>14</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>15</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>16</sup> มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

<sup>17</sup> มาตรา 21 ตริ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.



เปลี่ยนแปลงของรัฐบาล แต่นโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญมาทุกยุคทุกสมัย เห็นได้จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อเริ่มเข้ามาบริหารประเทศ มีรัฐบาลจำนวน 19 คณะแถลงนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งที่ใช้ถ้อยคำหนักแน่น และใช้ถ้อยคำธรรมดา

เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) ได้กำหนดไว้ในนโยบายทั่วไปของรัฐบาลคณะที่ 9 ข้อที่ 5 ว่ารัฐบาลจะให้ข้าราชการเคร่งครัดในวินัย และในรัฐบาลคณะต่อมา จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้แถลงไว้เป็นนโยบายว่า ข้าราชการทุกคนจะต้องได้รับการกวัดขังให้อยู่ในวินัยอย่างเคร่งครัด และจะได้มีการตรวจตราสอดส่อง ความซื่อสัตย์สุจริตทั้งในการเงิน และในการอื่น ๆ

ครั้งต่อมา ในสมัยรัฐบาลที่ 20 และ 21 ของนายควง อภัยวงศ์ ในช่วงพุทธศักราช 2490-2491 ก็ได้มีการแถลงเป็นนโยบายว่า จะได้นำเนินการปราบปรามข้าราชการทุจริตอย่างเฉียบขาด โดยไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด โดยถือว่าเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องจัดการเป็นพิเศษ

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลอีกเป็นคณะที่ 22 และ 23 ในปีพุทธศักราช 2491-2492 และคณะที่ 27 ในปีพุทธศักราช 2500 ก็ได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาในเรื่องการกวัดขังความประพฤติของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการปราบปรามผู้ทุจริตในวงราชการ

รัฐบาลคณะที่ 35 ของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ครั้งที่ 2) ก็ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 ว่าจะกวัดขังวินัยและสมรรถภาพของข้าราชการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ และในเวลาเดียวกันจะส่งเสริมยกย่องผู้สุจริตให้ปรากฏ

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลคณะที่ 36 ได้แถลงต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ว่าจะดำเนินงานอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบในวงราชการและงานของรัฐ และเมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคณะที่ 38 อีกครั้งหนึ่งในเดือนเมษายน 2519 ก็ได้แถลงนโยบายว่า ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะต้องเร่งแก้ไขเป็นการด่วน โดยรัฐบาลจะดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในวงราชการและวงงานของรัฐอย่างจริงจัง และจะไม่ให้กฎหมายว่าด้วยการนี้ซึ่งมีอยู่แล้วต้องเป็นหมิ่น นอกจากนี้จะต้องดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินของรัฐมนตรีสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐ

รัฐบาลคณะต่อๆ มาคือคณะที่ 40 ของนายชานินทร์ กรัยวิเชียร และคณะที่ 41-42 ของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ล้วนกำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจะปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจัง

รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คณะที่ 44-45 ก็ได้แถลงนโยบายในการเข้ารับตำแหน่งไว้ว่า จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเฉียบขาด ทั้งจะขจัดข้าราชการที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไร้สมรรถภาพออกจากวงราชการ และเมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลคณะที่ 46 อีกครั้งหนึ่ง ในเดือนสิงหาคม 2529 ก็ได้แถลงนโยบายว่า จะขจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไร้สมรรถภาพให้พ้นจากวงราชการของรัฐ และจะเสริมสร้างระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้มีอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รัฐบาลคณะที่ 47 ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 ว่า จะขจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไร้สมรรถภาพ และเมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลคณะที่ 48 อีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนธันวาคม 2533 ก็ได้แถลงนโยบายว่า จะดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อกำจัดและป้องกันมิให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น

และรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งเป็นรัฐบาลคณะที่ 49 ของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า จะปรับปรุงระบบบริหารราชการและกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ และให้เกิดผลในทางป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมีนโยบายส่งเสริมให้มีมาตรการที่ได้ผลในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จะดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยเด็ดขาด และลงโทษผู้ทุจริตอย่างเข้มงวดกวดขัน

จากแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประกอบกับสภาพการเมืองที่พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น สภาพเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า การนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการกำหนดแนวทาง โครงสร้างและระบบงาน รวมตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีอยู่ และสภาพทางสังคมที่มีค่านิยมไม่เอื้ออำนวยต่อการประพฤติปฏิบัติในทางสร้างสรรค์ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดบทบาทของ ป.ป.ป. ในการดำเนินงานและนำไปสู่แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังนี้

(1) แนวความคิดทั่วไป ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ประเภทกระทำความผิด โดยไม่มีสันดานชั่วร้าย ผู้กระทำผิดประเภทนี้มีจำนวนมากและมีอัตราสูง จากจำนวนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิด แต่ผู้กระทำความผิดประเภทนี้สามารถป้องกันได้ โดยดำเนินการแก้ไขที่สาเหตุในการกระทำความผิด คือ ความจำเป็น หรือแรงจูงใจอื่นๆ เมื่อแก้ไขสาเหตุได้แล้ว การกระทำความผิดของผู้กระทำประเภทนี้ก็จะหมดไป

2) ประเภทกระทำความผิด โดยมีสันดานชั่วร้ายติดตัว ผู้กระทำประเภทนี้มีจำนวนน้อยกว่าประเภทแรกมาก ผู้กระทำประเภทนี้ แม้จะมีมาตรการในการป้องกันที่ดีเพียงใดก็ยังกระทำความผิดอยู่ตลอดไป จึงต้องใช้มาตรการในการปราบปรามอย่างเฉียบขาด เพื่อจำกัดให้หมดไปจากวงราชการ<sup>18</sup>

(2) แนวความคิดด้านป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นการมุ่งป้องกันในส่วนที่ป้องกันได้ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ที่ไม่มีสันดานชั่วร้าย แต่กระทำความผิดด้วยความจำเป็น หรือมีแรงจูงใจอื่นๆ แนวความคิดด้านป้องกันจึงกำหนดสมมติฐาน (Assumption) ว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นได้ เพราะมีความจำเป็นหรือมีแรงจูงใจอื่นๆ ไม่ใช่เกิดขึ้นเพราะจิตสำนึกที่ต้องการกระทำความผิด ดังนั้น ถ้าป้องกันต้นเหตุหรือมูลเหตุที่ทำให้เกิดความจำเป็นหรือแรงจูงใจได้แล้ว บุคคลเหล่านี้ย่อมไม่กระทำความผิดอีกต่อไป แต่จะหันมาให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปราบปราม คือ ป.ป.ป. มากขึ้น จึงเป็นผลการลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้น้อยลงได้ ซึ่งมูลเหตุที่แท้จริงของการคอร์รัปชันมี 4 ประการ คือ

1) ความไม่รู้ คนจำนวนมากกระทำความผิดเพราะไม่รู้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ส่วนมากจะเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง ซึ่งมีอยู่มากมายและมีความสลับซับซ้อน ถ้าผู้กระทำรู้ เขาอาจจะไม่กระทำความผิด

<sup>18</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2528 , หน้า 2.

2) ความไม่พอ หมายถึง ไม่พอกับการดำรงชีพตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ที่เรียกว่า Basic Needs โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นในปัจจุบัน คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย จึงเป็นการกระทำความผิดเพราะความจำเป็น

3) ความไม่เหมาะสม หมายถึง แรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติหน้าที่ อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง รวมทั้งระบบและโครงสร้างของหน่วยงานมีความไม่เหมาะสม ทั้งในแง่การไม่อำนวยความสะดวกให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ทันสมัยกับการเปลี่ยนแปลง บางคนกระทำความผิดเพราะเห็นว่าไม่มีช่องว่างหรือโอกาส ไม่มีใครจับได้ หรืออาจเห็นว่าแม้ เป็นความผิด แต่ก็ต้องกระทำเพราะสำนึกในหน้าที่ที่ต้องบริการประชาชน

4) ความไม่ควร หมายถึง แรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ค่านิยม และทัศนคติที่ส่งเสริมให้เกิดการกระทำความผิด บางคนเห็นว่า การกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ได้ คุ้มสมัยเพียง แต่รำรวยก็ได้รับการยกย่องนับถือจากคนทั่วไป โดยไม่คำนึงว่าจะได้ทรัพย์สินและเงินทองมาด้วยวิธีใด แม้เป็นความผิดก็ไม่มีใครรังเกียจ

หลักการป้องกันที่ดี ต้องมุ่งป้องกันที่ต้นเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ซึ่งต้นเหตุจากความไม่รู้ ความไม่พอ และความไม่เหมาะสม สามารถแก้ไขได้ โดยกำหนดมาตรการป้องกันตามที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติสั่งให้หน่วยงานราชการถือปฏิบัติ แต่ต้นเหตุความไม่สมควร อันเกิดจากแรงผลักดันของสภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ค่านิยมและทัศนคติที่ส่งเสริมให้กระทำความผิดเพราะเห็นว่าไม่ใช่สิ่งชั่วร้าย แต่กลับเป็นความทันสมัยของผู้กระทำความผิดด้วยนั้น จำเป็นต้องแก้ไข โดยการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติให้เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมยกย่องคนที่ซื่อสัตย์สุจริต และเกลียดชังคนที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไม่ว่าจะรำรวยเพียงใด เมื่อใดที่คนส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงค่านิยมไปในทางที่เกลียดชังคนที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างจริงจังแล้ว คนที่ไม่มีสัณดานชั่วร้ายก็จะไม่กล้ากระทำความผิด และยิ่งกว่านั้นคนส่วนใหญ่ จะหันมาร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปราม<sup>19</sup> แต่ตราบใดที่ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของประชาชน

<sup>19</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "วิธีแก้ปัญหาคอรัปชั่นให้ได้ผล," วารสารข้าราชการ



ให้มาสนับสนุนงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้ แม้จะมีกฎหมายในการปราบปรามคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและมีการวางมาตรการในการอุดช่องว่างที่ตีเฟิงใด ก็ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้<sup>20</sup> แนวนโยบายแห่งรัฐ นโยบายของรัฐบาล และความมุ่งหมายของกฎหมายก็ไม่อาจบรรลุผลได้

(3) แนวความคิดด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
แนวความคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐาน (Assumption) ที่ว่า ตราบใดที่บุคคลซึ่งมีสินดานชั่วร้ายยังอยู่ในวงราชการ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยบุคคลนั้น ย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะมีความมาตรการป้องกันที่ตีเฟิงใดก็ตาม

ผู้กระทำความผิด โดยมีสินดานชั่วร้าย มีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1) การทำความผิดโดยเจตนาแสวงหาประโยชน์ แม้จะมีความมาตรการป้องกันที่ดีแล้ว ก็ยังหาช่องทางกระทำความผิดอีก

2) กระทำผิดทั้งๆ ที่ไม่มีความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูง หรือมีฐานะพอกินพอใช้อยู่แล้ว

ดังนั้น แนวความคิดในด้านการปราบปราม จึงประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ

3.1 วัตถุประสงค์หลักของการปราบปรามคือ กำจัดผู้กระทำผิดที่มีสินดานชั่วร้ายให้พ้นออกไปจากวงราชการให้ได้มากที่สุด โดยใช้มาตรการปราบปรามที่มีประสิทธิภาพและเฉียบขาด

3.2 ต้องให้ความเป็นธรรมอย่างแท้จริง คือ ให้ผู้กระทำได้รับโทษหนักเบาตามความผิดที่เขาได้กระทำลงไป และต้องไม่ให้คนดีได้รับความเดือดร้อน

3.3 ต้องยึดมั่นในแนวทางการสอบสวนซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน 4 ประการคือ

ก. ความเป็นกลาง ปราศจากอคติทั้ง 4 คือ รัก โกรธ กลัว หลง

ข. ความรอบคอบและสมบูรณ์

ค. ความรวดเร็ว เฉียบพลัน

ง. ถือประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ

<sup>20</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "ฉ้อราษฎร์บังหลวง," วารสารข้าราชการ 28 ( พฤศจิกายน 2526) : 17.

จากแนวความคิดด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังกล่าวมาแล้วนั้น เห็นได้ว่าวิธีการแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผล จะต้องใช้การป้องกันนำการปราบปราม กล่าวคือ ใช้การป้องกันในการอุดช่องว่าง พร้อมกับปลูกฝังทัศนคติให้คนในสังคมเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและร่วมมือกันต่อต้าน แล้วจึงใช้การปราบปรามที่เฉียบขาด เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพเข้าเสริม การแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็จะบรรลุผลในที่สุด<sup>21</sup>

เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้จัดทำแผนแม่บทโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อกำหนดเป้าหมายและนโยบายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการวางแผน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนแม่บทฉบับที่ 2 พ.ศ. 2534-2537 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ พัฒนางานด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม และด้านประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับ แผนนโยบาย ของรัฐ นโยบายของรัฐบาลตลอดจนแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ป.ป.ป. จึง ได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

- (1) นโยบายทั่วไป ที่ต้องยึดมั่นร่วมกัน ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 2 ประการคือ
  - 1) การป้องกันเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ จึงต้องใช้การป้องกันนำการปราบปราม โดยใช้การป้องกันทำให้กระบวนการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอ่อนแอลง แล้วใช้การปราบปรามที่เฉียบขาดเข้าช่วย
  - 2) ทั้งการป้องกันและปราบปรามนั้น ไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จโดยลำพังได้ จึงต้องประสานความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้มากที่สุด
- (2) นโยบายเฉพาะด้าน แบ่งออกได้ 3 ด้าน คือ
  - 1) นโยบายด้านการป้องกัน เป็นนโยบายในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. คือ

<sup>21</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "วิธีแก้ปัญหาคอรัปชั่นให้ได้ผล," :33-35.

- ก. จะต้องเน้นการป้องกันที่ต้นเหตุ โดยใช้มาตรการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ข้อมูลที่สมบูรณ์จากการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และรอบคอบ เพื่อไม่ให้มาตรการ ป้องกันที่ออกไป กลับเป็นผลร้ายต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม
- ข. ต้องป้องกันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2) นโยบายด้านการปราบปราม เป็นนโยบายในการปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. คือ

ก. เน้นการปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เจตนากระทำความผิด โดยใช้ ความสำคัญกับเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เรื่องที่ปรากฏเป็นข่าวอื้อฉาว เรื่องที่ มีความลับซับซ้อนที่หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ ส่วนเรื่องใดที่เจ้า สังกัดหรือหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว จะต้องประสานงานให้เจ้าสังกัดหรือหน่วยงาน นั้นๆ เป็นผู้แบ่งเบาภาระในการปราบปรามให้มากที่สุด

ข. ต้องให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลทันที และช่วยให้ผู้ถูกกล่าวหาได้กลับ ก้าวหน้าว่ากระทำความผิด ให้หลุดพ้นจากข้อกล่าวหาให้เร็วที่สุด โดยการสืบสวนสอบสวนที่เฉียบขาด ฉับพลัน และรวดเร็ว

3) นโยบายด้านสนับสนุน มิได้เป็นนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยตรง แต่เป็นนโยบายของ ป.ป.ป. เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

ก. พัฒนาการปฏิบัติงานด้านประชาสัมพันธ์ให้มีความสามารถยิ่งขึ้น โดย การระดมความร่วมมือจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนสนับสนุนงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้มากกว่าที่เป็นอยู่

ข. ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารของสำนักงาน ป.ป.ป. ให้มี ศักยภาพเพียงพอและสามารถเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากนโยบายของ ป.ป.ป. ดังกล่าว เห็นได้ว่า ป.ป.ป. ได้ยึดถือการป้องกันควบคู่กับการ ปราบปรามมาโดยตลอด และจะเน้นหนักในด้านการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ยิ่งกว่าการปราบปราม จึงได้กำหนดให้ทีมงานประชาสัมพันธ์ขึ้น โดยถือเป็นนโยบายด้านสนับสนุน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อชักจูงให้บุคคลใน วงการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ กับสร้างทัศนคติและค่านิยมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปยึดมั่นในความ ซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อรับผิดชอบในวางแผนและดำเนินงานด้านประชาสัมพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

### 1. การสร้างศรัทธา

เพื่อลดสภาพปัญหาที่ว่าประชาชนทั่วไปยังไม่รู้ และไม่เข้าใจการทำงานของ ป.ป.ป. แต่เข้าใจว่า ป.ป.ป. ไม่สามารถปราบปรามการทุจริตได้จริง หรือดำเนินการแต่กับ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ไม่กล้าดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ จึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาจน เหล่านี้ให้ประชาชนได้เข้าใจและเชื่อมั่นว่า ป.ป.ป. ทำได้ ทำจริง และจะทำต่อไป โดยไม่เลือก ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยหรือชั้นผู้ใหญ่ ให้ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเข้าใจ และเชื่อมั่นในการทำงานของ ป.ป.ป.

### 2. การหาพันธมิตร

เนื่องจากขณะนี้ความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการมีน้อย ประชาชนเห็นว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นเรื่องของทางราชการ นอกจากนั้นยังเกรงว่าจะเป็นการสร้าง ความขัดแย้งและเป็นอันตรายแก่ตนอีกด้วย จึงต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างทัศนคติให้เกิด สำนึกความรับผิดชอบว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นภัยร้ายแรงของชาติ การ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงเป็นหน้าที่ของทุกคนในชาติที่จะ ต้องร่วมมือกันสอดส่องและให้ข้อมูลแก่ ป.ป.ป. เพื่อดำเนินการกับผู้กระทำการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่างจริงจัง พร้อมทั้งให้ละทิ้งค่านิยมเก่า ๆ ที่ว่าการแก้ปัญหาเป็น หน้าที่ของ ป.ป.ป. และทางราชการแต่ฝ่ายเดียว

### 3. การปลูกจิตสำนึก

เนื่องจากทัศนคติและค่านิยมของคนในสังคม มีส่วนชักนำพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะเป็นไปได้ในทางซื่อสัตย์หรือในทางทุจริต จึงต้องปลูกจิตสำนึกให้คนใน สังคมยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ



การที่ ป.ป.ป. จะเปลี่ยนทัศนคติของคนให้หันมายึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชัง การทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ เป็นเรื่องยากและต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และจะ กระทำ ได้ผลเมื่อประชาชนทั่วไปมีความรู้สึกอยากจะร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปราม อย่างแท้จริงแล้ว แต่การที่ประชาชนทั่วไปจะยินดีให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ ประชาชนเกิดความเชื่อถือและศรัทธา ป.ป.ป. ว่าสามารถดำเนินการกับการทุจริตและประพฤตินิยมชอบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ