



บทนำ

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาในเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติอย่างมาก โดยที่ในปีหนึ่ง ๆ ประเทศชาติต้องได้รับความเสียหายทั้งในค่านงบประมาณแผ่นดินซึ่งถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตแทนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า และยังก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบราชการและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้งานราชการไม่ก้าวหน้าและทำให้ประชาชนมองภาพพจน์ของหน่วยงานของรัฐในทางไม่ดี ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะ และจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) เพื่อเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

อย่างไรก็ตามการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. ก็ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ทั้งโดยเจตนาและโดยนัยของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยเมื่อสืบสวนสอบสวนได้พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดก็ไมอาจดำเนินการไต่โดยลำพังตนเอง ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาและพนักงานสอบสวนดำเนินการทางวินัยและอาญาต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ จากผลงานการดำเนินการที่ผ่านมาของ ป.ป.ป. ในด้านการสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ยังไม่สามารถดำเนินการในคดีนี้ได้บรรลุผลอย่างจริงจัง ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น เรื่องที่ ป.ป.ป. รับไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะดำเนินการไต่โดยสมบูรณ์ในทุก ๆ เรื่อง หรือเรื่องที่รับไว้ดำเนินการจำนวนมากไม่มีมูลความจริงตามข้อกล่าวหา หรือกระบวนการสืบสวนสอบสวนของ

ป.ป.ป. ยังมีส่วนจะต้องแก้ไขทำให้การดำเนินการไม่สามารถบรรลุผลได้เป็นที่น่าพอใจ หรืออำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้แก่ ป.ป.ป. ในการสืบสวนสอบสวนยังไม่เพียงพอ

## ๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑) เพื่อศึกษาและประเมินหลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

๒) เพื่อศึกษาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้และการตีความพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ อันมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนและการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา

๓) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในครั้งต่อ ๆ ไป

## ๓. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยจะมุ่งถึงการดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ และ พ.ศ.๒๕๓๐ ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. โดยศึกษาเฉพาะถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติดังกล่าวเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. เช่น ภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล ความร่วมมือจากฝ่ายอื่น ๆ ฯลฯ

## ๔. สมมุติฐานของการวิจัย

การดำเนินงานการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. ไม่สามารถบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ ได้สมเจตนารมณ์ของกฎหมายและความคาดหวังของประชาชน แม้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ อีกครั้งหนึ่งแล้ว

ใน พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ตาม สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการที่ยังมิได้มีการแก้ไขให้ครอบคลุมถึง ประเด็นบางประการทั้งการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้เกี่ยวข้องก็ยังไม่มีการพัฒนาให้มี ประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาบุคลากรควบคู่กันไป

#### ๕. วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากทบทวนคดีในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๐ และกฎหมายอื่น หรือระเบียบอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มติคณะรัฐมนตรี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. หนังสือและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนในสำนักงาน ป.ป.ป. ของผู้วิจัยทั้งนี้โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายและหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่ในทำนองเดียวกับ ป.ป.ป. ในประเทศสหรัฐอเมริกา ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน

#### ๖. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

เพื่อเป็นข้อเสนอแนะการพิจารณาคำเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. และเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในครั้ง ๆ ต่อไป อันจะทำให้การดำเนินการดำเนินการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการสามารถบรรลุผลได้มากยิ่งขึ้น

ภารกิจและบทบาทของ ป.ป.ป.

๑. มูลเหตุในการจัดตั้ง ป.ป.ป.

ปัญหาในเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นที่ตระหนักกันอยู่โดยทั่วไปว่ามีอยู่ทุกแห่งหนในโลก ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น ยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา การคอร์รัปชั่นดังกล่าวทำให้นโยบายการพัฒนาประเทศประสบความเสียหาย ทำให้การบริหารงานพัฒนาประเทศขาดประสิทธิภาพ การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยในขณะที่เดียวกันทำให้รัฐต้องจ่ายเงินและงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่จำเป็นจะต้องใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศจึงได้ถูกขับไล่อะลี่ย้ายไปหลาย ๆ ประเทศ เนื่องจากมิได้สนใจในปัญหาการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริตหรือโดยมิชอบดังกล่าว สำหรับประเทศไทยแล้วการคอร์รัปชั่นในวงราชการไทยมีอยู่ในทุกกิจกรรมไม่ว่าจะในการหารายได้เข้ารัฐ การใช้จ่ายเงินของรัฐ หรือการออกใบอนุญาตและให้สัมปทานต่าง ๆ ในปีหนึ่ง ๆ รัฐได้รับความเสียหายในค่านงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนหลายร้อยล้านบาท และยังทำให้เกิดผลเสียแก่ระบบและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้งานราชการไม่ก้าวหน้า และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมองภาพพจน์ของหน่วยงานของรัฐในทางไม่ดี ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย เนื่องจากข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นผู้นำเอากฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ หากข้าราชการและพนักงานของรัฐที่เป็นส่วนกลไกของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมจะนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชน เกิดความสูญเสียของรัฐ และบางครั้งเป็นเหตุให้ประเทศชาติประสบความหายนะถึงสูญเสียเอกราชและอธิปไตย

แม้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าวจะมีอยู่ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับหรืออาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเอง

หรือผู้อื่น ถ้าฝ่าฝืนผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่จัดการลงโทษ และมีบทกฎหมายลงโทษอาญา แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นด้วย โดยมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๒ ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาใน มาตรา ๑๔๘, ๑๔๙, ๒๐๑ และ ๒๐๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ผู้กระทำผิดมีโทษอย่างสูง ถึงประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต อย่างไรก็ตาม การดำเนินการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยอาศัยหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว แม้จะปรับปรุง การตรวจสอบควบคุมความสวยงามและการปกครองบังคับบัญชาที่ยังไม่เป็นมาตรการที่ดี เพียงพอเพราะความหย่อนหยานในระยะเบี่ยงวินัยของราชการและพนักงานของรัฐ นอกจากนี้ในส่วนหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็มีหน้าที่มากมาย ไม่ได้มีเฉพาะ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งจะต้องใช้เวลานานพอที่จะ ท่อตันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ \* ในด้านการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต และประพฤติมิชอบ หน่วยงานที่มีอยู่คือตำรวจไม่สามารถรับภาระในคดีนี้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพเต็มที่ จึงได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นโดยเฉพาะ ในสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นครั้งแรก ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๑๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๓ โดยให้เหตุผลว่า

"ด้วยปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษโดยตรงมาที่นายกรัฐมนตรี และ สำนักนายกรัฐมนตรีมากมาย และมีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการอยู่เสมอ แม้แต่ในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการหลายกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลนี้มีเจตจำนงอยู่ว่าจะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ

\* พล.ท.ท. อรรถสิทธิ สิริสุนทร, "รายการสนทนาปัญหาบ้านเมืองเรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง" ทางสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๕ และ ช่อง ๗ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๔

ประพฤตินิยมชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง"

นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔(๖) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๔ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการโดยประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด หรือรัฐวิสาหกิจโดยใกล้ชิด ทั้งนี้โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการคณะนี้ยังไม่ทันได้เริ่มดำเนินการนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อนเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หลังจากนั้นอีกสามเดือนต่อมา นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง จึงได้ปรับปรุงคณะกรรมการใหม่ โดยยกเลิกคณะกรรมการชุดเดิมและแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทน เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๑๗ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดดังกล่าวสามารถทำงานได้ผลดี สามารถปราบปรามการทุจริตได้หลายรายเป็นที่พอใจแก่ประชาชนทั่วไป จึงมีความเห็นทั้งในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในขณะนั้นว่าควรมีบทบัญญัติของกฎหมายออกมาในลักษณะที่ให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการด้วยความเที่ยงธรรมปราศจากอิทธิพลบีบบังคับไม่ว่าจากฝ่ายใดทั้งสิ้น เป็นต้นกำเนิดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ ออกใช้บังคับในเวลาต่อมา

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ เพื่อเป็นหลักในการบริหารประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้งานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายแห่งรัฐตามความในมาตรา ๑๖ ที่ว่า "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ"

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๔ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. และกำหนดให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือสำนักงาน ป.ป.ป. มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ

ดังนั้น จึงอาจสรุปถึงมูลเหตุความจำเป็นที่จะต้องมี ป.ป.ป. ได้รวม ๒ ประการ คือ

๑. มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมากจนคนในสังคมรู้สึกว่าจะเป็นภัยต่อชาติทั้งในค่านิยมธุรกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ มีความจำเป็นที่จะต้องทำการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นมาอย่างเฉียบขาด <sup>๒</sup>

๒. หน่วยงานและกฎหมายสำหรับการป้องกันและปราบปรามตามปกติที่มีอยู่ไม่สามารถจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และล่าช้าจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอิสระขึ้นทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยตรง และสามารถดำเนินงานได้ด้วยความเที่ยงธรรมโดยบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลางโดยเคร่งครัดมาเป็นผู้ดำเนินงาน

๒. แนวนโยบายของรัฐและนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อ ป.ป.ป. ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔

---

<sup>๒</sup> ประสิทธิ์ คำทรงชัย, "บทบาทของ ป.ป.ป." วารสารข้าราชการ (มีนาคม ๒๕๒๔) : ๓๓

## ๒.๑ แนวนโยบายของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ในมาตรา ๕๘ โดยยืนยันหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ที่ได้กล่าวมาแล้วว่า "รัฐพึงจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบอย่างเฉียบขาด"

## ๒.๒ นโยบายของรัฐบาล

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีทุกคณะที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะรวมนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ในนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภาเสมอ โดยชี้ให้เห็นว่าเป็นเจตนารมณ์แน่วแน่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการเช่นนั้น คณะรัฐมนตรีบางคณะได้เพิ่มนโยบายปรับปรุงหน่วยงาน สวัสดิการ และวางมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น รัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ว่า "จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเฉียบขาด และจะขจัดข้าราชการที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ และไร้อรรถภาพออกจากวงราชการ และในขณะเดียวกันก็จะดำเนินการให้ข้าราชการได้มีสวัสดิการและความเป็นอยู่ที่เหมาะสม"

แม้ในเวลาต่อมา พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินอีก ๒ ครั้ง ก็ได้ยืนยันนโยบายอย่างเดิมทุกครั้ง ในการเข้ารับภาระจัดตั้งรัฐบาลครั้งล่าสุดใน พ.ศ. ๒๕๒๔ ก็ได้ยืนยันนโยบายเดิมว่า "จะปรับปรุงสวัสดิการและความเป็นอยู่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้มีขวัญและกำลังใจ"



ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรมและบังเกิดผลดีต่อประชาชนโดยส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันจะขจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไร้สมรรถภาพให้พ้นจากวงงานของรัฐ และจะเสริมสร้างระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้มีอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น"

๓. ภารกิจของ ป.ป.ป.

๑) ก้านป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในด้านป้องกันไว้ดังนี้

มาตรา ๑๓(๑) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๓(๒) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๓(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว งานด้านป้องกันจึงมี ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การเสนอมาตรการและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุและปัญหาของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในลักษณะที่เป็นสาเหตุ และจากเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน และได้เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและมีมติให้ส่วนราชการ

ต่าง ๆ ถึงปฏิบัติบังคับแต่มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ  
ประพฤติมิชอบในวงราชการจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ มาแล้วรวม ๑๑๑ เรื่อง  
แยกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้ <sup>๓</sup>

(๑) ประเภทมาตรการป้องกันทั่วไป (ค่านิยม วัฒนธรรม)  
และค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงปฏิบัติ) ได้แก่ มาตรการเกี่ยวกับพฤติกรรมในสังคมของ  
ข้าราชการ มาตรการตอบแทนแก่ผู้กระทำผิดความผิดความชอบให้แก่ราชการในด้านการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๒) มาตรการป้องกันเกี่ยวกับการพัสดุและการก่อสร้างของทาง  
ราชการ เช่น การปรับปรุงแก้ไขวิธีการประกวดราคาก่อสร้าง การต่อต้านการรวมหัวกัน  
ในการประกวดราคาก่อสร้าง (สัว) การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง  
การควบคุมงานก่อสร้างและตรวจรับงานก่อสร้าง ฯลฯ

(๓) มาตรการป้องกันด้านการเงินและทรัพย์สินของทางราชการ  
เช่น มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล เงินบำนาญ  
การศึกษา การเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ การรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้  
ทางราชการ การบริหารการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่  
ไม่ต้องนำส่งคลัง การจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการและลูกจ้างโดยใช้บริการธนาคาร  
การจกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีอากรสุราเพื่อป้องกันปรับปรุงแก้ไขในการบริหารงานสุรา  
ให้รัดกุมและรักษาผลประโยชน์ของรัฐเพิ่มขึ้น การปรับปรุงการปฏิบัติราชการในการ  
ขายทอดตลาดของตกค้างของกรมศุลกากร ฯลฯ

(๔) มาตรการป้องกันเกี่ยวกับการรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เวลาราชการไปประกอบอาชีพส่วนตัว ข้าราชการขออนุมัติเดินทางไป  
ปฏิบัติราชการแล้วถือโอกาสประกอบกิจในเรื่องส่วนตัว ฯลฯ

---

<sup>๓</sup> สำนักงาน ป.ป.ป., เอกสารประกอบการสัมมนา "การร่วมมือประสานงาน  
ระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับ ป.ป.ป. ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพฯ วันที่ ๒๖ - ๒๗  
พฤศจิกายน ๒๕๓๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., ๒๕๓๐) หน้า ๔๖.

(๘) มาตรการป้องกันและขอเสนอแนะความเห็นให้มีการปรับปรุงการบริหารของส่วนราชการเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น

มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทาง การบริการขนส่งสินค้าออกจากท่าเรือแห่งประเทศไทย การบริหารงานคนต่างด้าว งานทะเบียน และจึกเก็บภาษีรถ การเก็บรักษายานพาหนะของกลางของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การรับ การเก็บรักษา การจ่ายเงินประกันและเงินอื่น ๆ ของสถานีตำรวจ การปรับปรุง และการพัฒนา การตรวจสอบภายในเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฯลฯ มาตรการที่ปรากฏออกมาดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า ป.ป.ป. ได้ตระหนัก ในภารกิจด้านป้องกัน เช่นเดียวกัน มิได้เน้นแต่การทำงานด้านปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น แต่ได้ทำงานด้านป้องกันการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการควบคู่ไปด้วย

(๒) การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มี ๒ ประเภท คือ

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรี ในการที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และ เวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.๒๕๒๔ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอความเห็นเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใด สมควรแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะ ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งนั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาต่อไป แบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวถือว่าเป็นเอกสารลับ ในราชการ การเปิดเผยของแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวจะกระทำได้เมื่อ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. เฉพาะเมื่อมีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น  
ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ  
หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินประกอบด้วย  
ตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรี

๒. ผู้มีหน้าที่ควบคุมการบริหารส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ  
ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เช่น อธิบดี เลขาธิการผู้บัญชาการ เจ้ากรม ฯลฯ  
ผู้มีหน้าที่รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนดังกล่าว หัวหน้าสำนักงานของหน่วยงาน  
ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ฯลฯ

๓. ตำแหน่งอื่น ๆ ในหน่วยงานที่มีช่องทางหรือโอกาสกระทำการทุจริตได้ เช่น

(๑) ผู้มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณ พัสดุ

(๒) ผู้มีหน้าที่อนุมัติจ่ายเงินจากคลังทุกระดับ

(๓) ผู้มีหน้าที่รับ จ่าย เก็บ และรักษาเงิน

(๔) ผู้มีหน้าที่จัดหา รักษา และแจกจ่ายพัสดุ

(๕) ผู้มีหน้าที่ดูแลและจัดผลประโยชน์แก่ที่ดินและอาคารของราชพัสดุ

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ศาสนสมบัติ ของส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ของ  
จังหวัด อำเภอ เทศบาล และสหภาพ

(๖) ผู้มีหน้าที่กำหนดแบบก่อสร้าง แบบเรียน แบบพัสดุ ที่จะกำหนดให้จัดหา

(๗) ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรของชาติ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ ที่ดินสาธารณะ

สมบัติของแผ่นดิน

(๘) ผู้มีหน้าที่ประเมินที่ดิน อาคาร หรือสินค้าเพื่อเก็บภาษี หรือตั้งราคาพัสดุ

เพื่อขายหรือแลกเปลี่ยนแก่เอกชน

---

๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พ.ศ.๒๕๒๔ มาตรา ๘ วรรคสอง

- (๘) ผู้มีหน้าที่ในการอนุญาตให้มี ให้พัก ให้ขับชื้อ ให้ก่อสร้าง
  - (๑๐) ผู้มีหน้าที่ดูแลควบคุมให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามกฎหมาย
  - (๑๑) ผู้มีหน้าที่เสนอขึ้นเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง
- โยกย้ายข้าราชการ รวมถึงหน้าที่พิจารณาให้ปรับและขยายตำแหน่งและอัตราด้วย
- (๑๒) ผู้มีหน้าที่ออกบัตรประจำตัวหรือเอกสารที่มีความสำคัญต่อการ
- ดำรงชีพ ความเป็นอยู่ และการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ เช่น บัตรประชาชน บัตรต่าง้าว
- พาสปอร์ต โฉนดที่ดิน น.ส.๓ ส.ค.๑ ปริญญาบัตร และประกาศนียบัตร เป็นต้น
- (๑๓) ผู้มีหน้าที่เป็นกรรมการเกี่ยวกับการซื้อหรือการจ้างเป็นประจำ
  - (๑๔) ผู้มีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติราชการเพื่อป้องกันการทุจริต เช่น
- ส.ท.ง. ป.ป.ป. ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการต่าง ๆ

ฯลฯ

๒) **ค่านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ**

(๑) การสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในวงราชการ ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต

และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ "สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อ

มีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

ในวงราชการ"

(๒) การสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายฉกฉกตี ตาม

มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

พ.ศ.๒๕๑๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ "เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่

คณะกรรมการหรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายฉกฉกตี หรือมี

ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นฉกฉกตี ฯลฯ ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติตามวรรคหนึ่งว่าพฤติการณ์หรือ

เรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาได้ ให้คณะกรรมการ

ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงต่อไป ฯลฯ

บทบัญญัติที่มอบหมายหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่อง  
ร่ำรวยผิดปกติดังกล่าว มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์กรอื่นและมีความสำคัญในการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้อย่างดีที่สุดอย่างหนึ่ง  
ซึ่งองค์กรอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านถึงกับกล่าวว่าบทบัญญัติ เรื่อง  
ร่ำรวยผิดปกตินี้เป็นหัวใจของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
ในวงราชการ โดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ  
หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นคนใดมาโดยชอบ  
ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.  
แจ้งพนักงานอัยการ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และให้คณะกรรมการ  
ป.ป.ป. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่ง  
ลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ทไป <sup>๖</sup>

สำหรับการสืบสวนสอบสวนกรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการทุจริตและ  
ประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งไม่ใช่กรณีร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ  
ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่เพียงสอบสวนข้อเท็จจริงถ้าพบความผิดก็สั่งให้  
ต้นสังกัดดำเนินการต่อไป ถ้าเป็นความผิดอาญาค้วยก็สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา  
ต่อไป ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
ในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน  
ป.ป.ป. เป็นต้นมา แม้เราไม่อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
จะลดลงจนเห็นได้ชัด แต่งานปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่ง

---

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
พ.ศ.๒๕๑๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ตรี, ๒๒ ตรี

เคยกระจัดกระจายกันอยู่หลายหน่วยงาน และทำกันในหลายระดับ เช่น ระดับสอบสวนทางวินัยหรือระดับยกเป็นความผิดอาญา จนกระทั่งถึงระดับข้อหาทางการเมืองนั้น ส่วนใหญ่จะมารวมอยู่ที่ ป.ป.ป. ดังกล่าว แต่ก็มีใ้หมายคามว่าจะเป็นเอกภาพโดยเด็ดขาด เพราะมิไ้มีกฎหมายระบุไว้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ผู้เดียว การปฏิบัติงานค่านวินัยตามกฎหมายระเบียบข้าราชการต่าง ๆ ก็คือ การสอบสวนความผิดอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็คื การกล่าวหาทางการเมือง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจดำเนินการอยู่บ้างก็คืยังคงมีอยู่ต่อไป แต่ในส่วนของประชาชนน่าจะกล่าวไ้ว่าส่วนใหญ่ถือเอาคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานที่จะแก้ปัญหาของตน หรือของประเทศชาติด้วย เหตุนี้จึงปรากฏการร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นอันมากมีทั้งที่เป็นสาระและไม่เป็นสาระ ซึ่งช่องทางให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนไ้และมีคณ โดยไม่ระบุนามบุคคลหรือพยานหลักฐานใด ๆ และมีทั้งที่มีมูลและไม่มีมูล ตลอดทั้งเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องทางวินัยโดยแท้ เช่น การกล่าวหาผู้บังคับบัญชากรณีที่ยู้องไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ กล่าวหาเรื่องความประพฤติส่วนตัวทางผู้สาวของข้าราชการบ้าง จากรายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี ๒๕๓๐ ระบุว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๐ เป็นต้นมาจนถึงปีงบประมาณ ๒๕๓๐ รวม ๑๑ ปี คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไ้รับเรื่องร้องเรียนไว้เป็นอันมากและดำเนินการแล้วเสร็จ ๑๑,๘๑๐ เรื่อง ในบรรดา ๑๑,๘๑๐ เรื่องนี้พบว่ามีมูลทางวินัยหรือทางอาญา ซึ่งควรลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวม ๘๑๔ เรื่อง และไม่มีมูลความผิด ๑๐,๙๙๖ เรื่อง <sup>๓</sup> ซึ่งแม้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ จะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไ้ความผิดว่ามีมูลหรือไม่มีมูล ควรต้องเป็นที่เข้าใจว่า "มูล" ในที่นี้หมายถึง มูลความผิดหรือความน่าจะเป็นไปไ้ในการกระทำความผิด ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการต่อไปอีกเป็น

<sup>๓</sup> รายละเอียดคดู สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี ๒๕๓๐ (กรุงเทพฯ, อมรินทร์พริคกั กรุ๊ป จำกัด, ๒๕๓๐), หน้า ๑๐๑

อันมาก เช่น ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยก็ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อไป ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาที่จะต้องส่งเรื่อง  
ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนความผิดอาญานั้นให้แน่ชัดต่อไป การชี้มูลของ  
คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีใช้คำสั่งที่เสร็จเด็ดขาดในตัวเอง ในระยะเวลาที่ผ่านมา  
ส่วนการสอบสวนหรือการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงพยานหลักฐาน  
เบื้องต้น และช่วยเร่งรัดให้หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรงดำเนินการตามอำนาจหน้าที่  
ต่อไปเท่านั้น ลักษณะและสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นเนื่องจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ  
ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ตั้งแต่ครั้งแรก ไม่ทันใดคิดที่จะให้หน่วยงานนี้ปฏิบัติ  
หน้าที่แทนที่หรือเคียงคู่ไปกับหน่วยงานอื่นโดยแค่ต้องการให้เป็นหน่วยงานเบื้องต้นในการ  
รวบรวมพยานหลักฐานและทำการสืบสวนสอบสวนให้กับหน่วยงานอื่น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ  
สำนักงานสืบสวนสอบสวนความผิดประเภทนี้ซึ่งเป็นเรื่องที่มีก้ำกั้นอย่างปกปิดและรู้กันอยู่  
ในหมู่คนที่จำกัด เพราะความผิดฐานรับสินบนนั้นเป็นความผิดทางอาญาที่ผู้ให้และผู้รับ  
ปกปิดก็ไม่มีร่องรอยให้ทำการสืบสวนสอบสวนได้เท่าใดนักอยู่แล้ว เมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวน  
ต่อไปไม่ได้หรือไปไม่ถึง ผลงานด้านนี้จึงไม่ปรากฏออกมาเป็นตัวเลขที่น่าพึงพอใจเท่าที่ควร  
คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมักถูกเยาะเย้ยหรือดาดางอยู่เสมอว่าเป็น "เสือกระดาษ"  
ครั้นสืบสวนสอบสวนได้มูลความผิด ซึ่งควรจะเป็นผลงานที่ทำชื่อเสียงและเกียรติภูมิมาให้แก่  
ป.ป.ป. แต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นเองก็ห้ามการเปิดเผยให้ข่าว หรือการประชาสัมพันธ์ผลงานในลักษณะของ  
แนวทางการประชาสัมพันธ์ทั่วไป คือ การเปิดเผยชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแม้จะมีช่องทาง  
พอทำได้ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีใ้เปิดเผยแพร่ข่าว เพราะเป็นเรื่องล่อแหลม ผลงาน  
ของ ป.ป.ป. ที่ออกมาจึงมีแต่ตัวเลขสถิติรวม ๆ ไม่มีการออกข่าวให้เป็นที่เข้าใจได้ว่า  
ใครกระทำความผิดในลักษณะใด ข้อหาใด เรื่องที่ควรจะเป็นเกียรติภูมิ หรือผลงานก็กลายเป็น  
ความเงิบ ความเป็น "เสือกระดาษ" ก็เกิดขึ้นอีก จนในที่สุดเมื่อสืบสวนสอบสวนจนชี้ชัด  
ว่ามีมูลความผิดแล้ว เมื่อส่งเรื่อง ไปให้หน่วยงานอื่น หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ผู้นั้นดำเนินการต่อไป หากอีกหน่วยงานหนึ่งนั้นพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด



จริง เกียรติภูมิ ผลงาน และความศรีภริยาที่เกื้อหนุนก็กลายเป็นผลงานของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนจับตัวผู้กระทำความผิดมาควบคุมตัวและส่งฟ้องได้ แต่ที่เกื้อหนุนบ่อยครั้งก็คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา เมื่อได้ทำการสอบสวนใหม่อีกครั้งหนึ่งแล้วมักชี้ว่าไม่มีมูล หรือมีแต่กึ่งงโหนงทางวินัยสถานเบา ไม่สมกับความผิดเรื่องก็ยุติลง ความเป็นเสียกระตาศของ ป.ป.ป. ก็เกิดขึ้นอีกเป็นคำรบสาม ครั้งนี้

แม้เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ ในปี พ.ศ.๒๕๓๐ แล้ว ปัญหาเหล่านี้ก็ยังมีได้หมดไป เนื่องจากมิได้มีการแก้ไขในปัญหาดังกล่าวข้างต้น ความรู้สึกที่ว่า ป.ป.ป. เป็นเสียกระตาศ ถ้าหากเคยมีมาเช่นใดก็จะมีต่อไป คนที่อาจรู้สึกได้ว่า ป.ป.ป. มิใช่เสียกระตาศอยู่บ้างน่าจะมีแต่ผู้ถูกกล่าวหาเอง เพราะยอมทรามอยู่แน่แท้ใจว่าภายใต้อำนาจเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนอันจำกัด ป.ป.ป. ก็สามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติและให้โทษแก่คนได้ แม้ไม่ตลอดไปอย่างน้อยก็ในชั่วขณะที่มีการสืบสวนสอบสวนแก่บุคคลเหล่านั้น แต่บุคคลเหล่านี้มีจำนวนไม่มากยังมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ การทุจริตก็อาจทำได้แนบเนียนและบิคมบังยิ่งขึ้น การใช้สิทธิพลมิให้เรื่องมาสู่การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. ก็อาจกระทำกันมากขึ้น ส่วนประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้กล่าวหาหรือร้องเรียนไม่เคยเป็นผู้ถูกกล่าวหา (ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะทำการสืบสวนสอบสวนได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น) ก็ยังคงรู้สึกต่อไปว่า ป.ป.ป. คือเสียกระตาศ ผู้เขียนมีความเห็นว่าตรามโศกที่การแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ และการปรับปรุงประสิทธิภาพของบุคลากร ยังมีได้รับการแก้ไขให้ตรงจุด การแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ อาจเป็นคาบ ๒ คม เนื่องจากเหิงผ่านการแก้ไขมาสด ๆ ร้อน ๆ ซึ่งความรู้สึกของคนทั่วไปคือ เมื่อแก้แล้ว

ก็น่าจะดีขึ้นโดยมิทันใดคิดว่ายังไม่ได้แก้ไขให้ตรงจุดทุกประเด็น ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้กล่าวถึงจุดเหล่านั้นในบทต่อ ๆ ไป