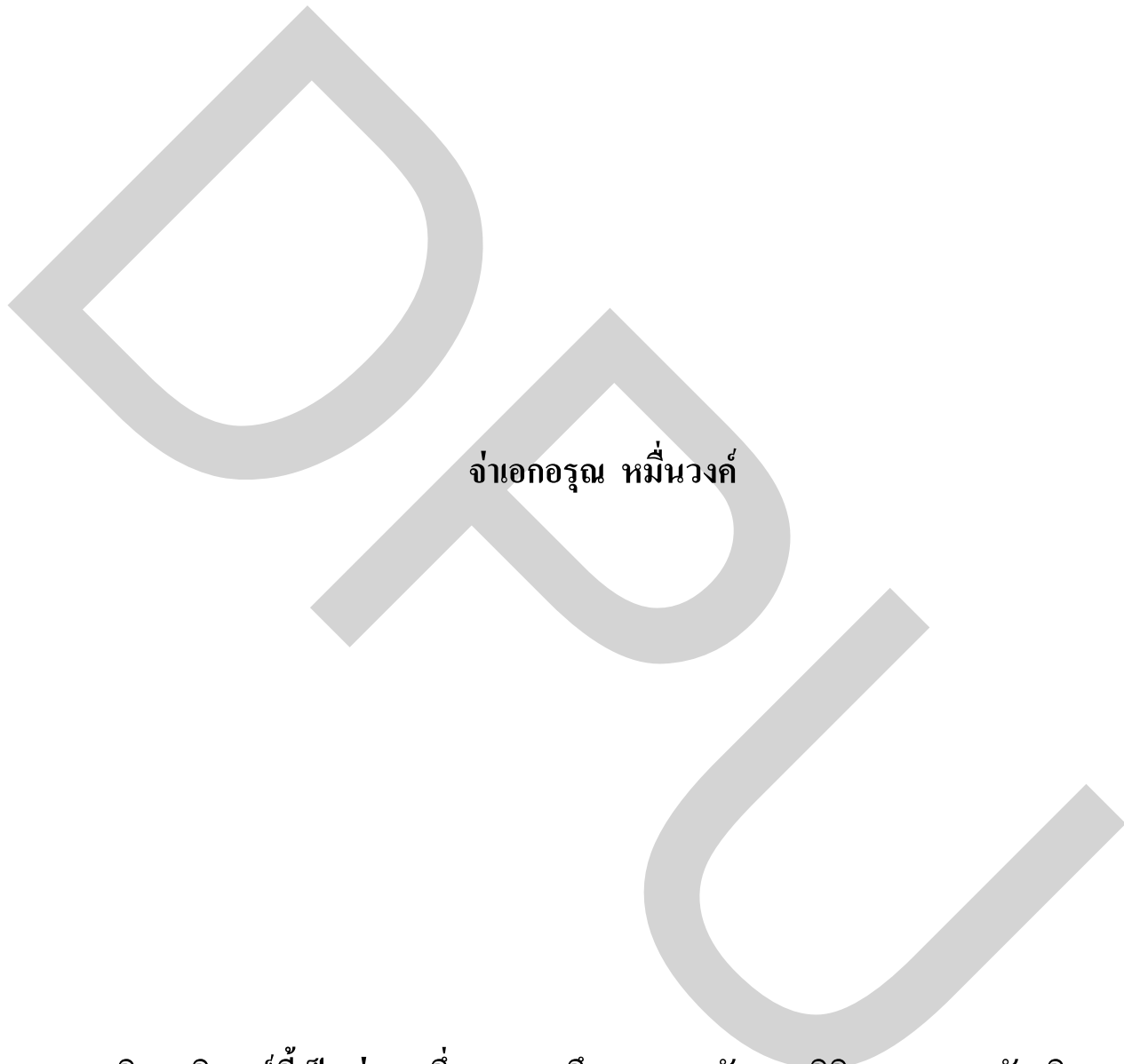


มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ



จำเอนอรุณ หมั่นวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2557

Legal Measures to Against Corruption of Government Sector

Petty Officer First Class Arun Muenwong

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ
ชื่อผู้เขียน	จำเอนอรุณ หมั่นวงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับมาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยองค์กระบวนที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และยังมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐอีกหลายหน่วยงาน ซึ่งในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ ปัญหาการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมีระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม และปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายนั้น หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใดๆ และจะต้องเป็นศูนย์กลางในการต่อต้านการทุจริตทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ และในการดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการของกฎหมายพบว่าเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่อันจำกัด

การใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดระยะเวลาสั้นเกินไป แม้ว่า มีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังคงมีปัญหาในการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรม

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ ปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็น พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มี อำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศ ให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของ ผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่ถูกกล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงิน กับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือน ก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทาง การเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ เพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ โดยความ ร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชี ให้กำหนดระยะเวลาใน การใช้สิทธิกล่าวหาจากระยะเวลาไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และให้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยกำหนด หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องการแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหา การทุจริตเชิงนโยบาย

Thesis Title	Legal Measures to Against Corruption of Government Sector
Author	Petty Officer First Class Arun Muenwong
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The objective of this thesis is the study and analysis of the problem about control of corruption in the Thai public sector of Thai law in comparison with anti-corruption measures in other countries. Also to suggest improvement in the Thai law for anti-corruption and the efficiency of these laws.

From this study we find that the process of execution of the laws that are used for anti-corruption in the public sector of Thailand are carried out primarily by the NACC (National Anti-Corruption Commission) and the PACC (Public-Sector Anti-Corruption Commission) both commissions are set up under the Organic law and have the power to investigate and judge government officers for corruption while they are still in office. There are also other investigative commissions for further advancement of anti-corruption in the Thai public sector. We find there are at the present time problems with the Thai anti-corruption laws as written where there is no commission that has the power to pursue with sufficient depth and detail, anti-corruption investigations in the Thai public sector that involves cooperation with foreign countries. Another problem is that existing anti-corruption laws do not allow the anti-corruption commission to sue corrupt public officials for assets they have misappropriated for return to the public sector accounts. Also the time limit for interrogation of criminal suspects is too short, thus not allowing sufficient detail to emerge in investigations of public sector corruption. There are also no laws governing the morality of the government officers. However the commissions that execute the anti-corruption laws need to be able to operate and execute autonomously and they need to be the central authorities for anti-corruption agencies in Thailand and also between foreign entities and states. Presently agents of the anti-corruption commissions have limited policing powers. Also the time limit for prosecution of public officials on criminal corruption charges is too short.

There are many organizations for the promotion of good morality for government officers, their morality remains low due mainly to corruption.

From these problems stated the writer has the following recommendations are improve and edit the organic law about anti-corruption B.E. 2542 (1999) and the executive measures in the anti-corruption act B.E. 2551 (2008). These two laws should be combined to be one law in order to make the NACC (National Anti-Corruption Commission) the central agency for the integration of all anti-corruption activities in the public sector in Thailand and cooperation between Thailand and foreign states and foreign entities. By writing regulations that give greater authority to the NACC (National Anti-Corruption Commission) to sue public officials of any ill gotten assets and return those assets to public sector accounts. Create procedures for investigation of financial assets within commercial banks and require commercial banks to report possible corrupt activities and keep records of financial transactions for the purpose of creating a searchable history of any corrupt activities in Thailand and or internationally. Laws need to be created to make Commercial banks and Public Institutions keep financial data histories on all accounts, so that this data can be used in criminal investigations. By writing regulations to allow prosecution of public officials for corruption from within 5 years to within 10 years after they leave public office. Write new regulations by the NACC about standards of morality for public officials to create a standard of morality for solving problems of conflict of interest in the area of contractors and procurement in the public sector, promotion to higher positions in the public sector and control of corrupt populist policy projects.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษา และแนะนำ ด้วยดีตลอดมา รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปูน วิชชุไตรภพ กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ช่วยชี้แนะแก้ไข ปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้ดียิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ นายพศธร พันธุ์สุวรรณ ประธานนักศึกษา สาขากฎหมายมหาชน รุ่นที่ 51 ที่ให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ และการให้ความช่วยเหลือติดต่อประสานงานกับอาจารย์ และบัณฑิตศึกษา

ขอขอบคุณ นางอังคณา หมั่นวงศ์ ค.ญ.วิศิธา หมั่นวงศ์ ค.ญ.อภิสรာ หมั่นวงศ์ พร้อมกับ สมาชิกของครอบครัวมินสิรินันท์ และสมาชิกของครอบครัวหมั่นวงศ์ ที่ให้ความช่วยเหลือ ในเรื่องต่าง ๆ และให้กำลังใจกับผู้เขียนตลอดมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถ้าเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านประการใด ผู้เขียนขอขอบคุณความคิดนี้ ให้แก่บิดามารดาที่ให้กำเนิดและสั่งสอนอบรมตลอดมา และครูบาอาจารย์ที่ได้สั่งสอน อบรมและ ให้ความรู้แก่ผู้เขียน ตลอดจนเจ้าของผลงานทุกเล่มที่ผู้เขียนนำมาอ้างอิงจนทำให้วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี สุดท้ายนี้หากมีข้อผิดพลาดและบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอ น้อมรับไว้

จำเอกอรุณ หมั่นวงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2. แนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของ ภาครัฐ	9
2.1 สิทธิและเสรีภาพ.....	9
2.1.1 ความหมายของสิทธิ	9
2.1.2 ความหมายของเสรีภาพ	10
2.1.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	11
2.1.4 สิทธิในการกล่าวหา.....	13
2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	14
2.2.1 หลักนิติรัฐ.....	14
2.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย	18
2.2.3 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย	20
2.3 การกระทำทางปกครอง	27
2.3.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง.....	27
2.3.2 รูปแบบของการกระทำทางปกครอง	28
2.3.3 หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 การควบคุมฝ่ายปกครอง	33
2.4.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง	34
2.4.2 ขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครอง	35
2.4.3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง	40
2.5 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริต	47
2.5.1 ความหมายของการทุจริต.....	47
2.5.2 ประเภทของการทุจริต	51
2.5.3 แนวคิดและข้อเสนอแนะในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ	55
2.6 ภารกิจของรัฐ	66
2.6.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ	66
2.6.2 การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน	67
2.6.3 การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม	67
2.6.4 การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม.....	68
2.6.5 การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ.....	68
2.6.6 การพิทักษ์รักษาสິงแวดล้อม	68
3. มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยและใน ต่างประเทศ	69
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย	69
3.1.1 พระราชบัญญัติ.....	69
3.1.2 ประกาศ	82
3.1.3 ข้อมูลพื้นฐานในการต่อต้านการทุจริต.....	84
3.1.4 หน่วยงานของภาครัฐในประเทศไทยที่มีบทบาทในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต.....	88
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในต่างประเทศ	91
3.2.1 ประเทศมาเลเซีย	91
3.2.2 ประเทศแคนาดา	91
3.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	92

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.4 ประเทศไต้หวัน.....	93
3.2.5 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	96
3.2.6 อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต	101
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ และแนวทางแก้ไข.....	108
4.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ใน การต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐและแนวทางแก้ไข.....	108
4.1.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจ หน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ	108
4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการ ใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ	115
4.2 ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สิน ที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐและแนวทางแก้ไข	119
4.2.1 ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตใน ปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ	119
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการ ทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับ ทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ	125
4.3 ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไปและแนวทางแก้ไข	128
4.3.1 ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป	128
4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่ น้อยเกินไป	131

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแนวทางแก้ไข.....	133
4.4.1 ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทาง จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	133
4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐาน พฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	137
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	142
5.1 บทสรุป.....	143
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	149
บรรณานุกรม.....	152
ประวัติผู้เขียน.....	158

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สะสมและหยั่งรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นค่านิยมว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นการได้ประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างง่ายดายโดยไม่ต้องลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐมีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ได้โดยตรงและเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจสูง มีกรอบของความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน และขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางมาจนกระทั่งประชาชนโดยทั่วไปคิดว่า การทุจริตเป็นเรื่องธรรมดาที่ยอมรับได้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย โดย ดร.จुरี วิจิตรวาทการ ดร.จิรวรรณ กักดีบุตร และ ดร.กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย ร่วมกันแถลงผลการสำรวจการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2549 พบว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ลำดับที่ 63 จากทั้งหมด 163 ประเทศทั่วโลก ซึ่งได้ 3.6 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 คะแนน โดยที่ในระดับภูมิภาคเอเชียประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 9 จากทั้งหมด 21 ประเทศ ทั้งนี้ประเทศไทยเคยอยู่ลำดับที่ 59 จากจำนวน 159 ประเทศ ในปี 2548 ได้ 3.8 คะแนน ประธานองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ระบุว่า ปี 2549 ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ลำดับเดียวกับประเทศเลบานอน และซีเชลล์ โดยการจัดอันดับโลกนี้ประเทศที่อยู่ลำดับที่ 1 ได้แก่ ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ และนิวซีแลนด์ ได้ 9.6 คะแนน ส่วนสหรัฐอเมริกาอยู่ลำดับที่ 20 ได้ 7.3 คะแนน และประเทศที่มีคะแนนต่ำสุดคือ เติร์กเมนิสถาน ได้ 1.8 คะแนน สำหรับการจัดอันดับในประเทศภูมิภาคเอเชียที่มี 21 ประเทศ ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 9 ได้ 3.6 คะแนน ส่วนประเทศที่ได้คะแนนอันดับ 1 ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ได้ 9.4 คะแนน ซึ่งในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาประเทศสิงคโปร์มีคะแนนอยู่ลำดับที่ 1 ไม่เปลี่ยนแปลง ขณะที่ประเทศที่มีคะแนนต่ำสุดในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ พม่า ได้ 1.9 คะแนน ซึ่งประเทศพม่ายังได้คะแนนเป็นอันดับรองสุดท้ายของการวัดผลระดับโลก 163 ประเทศ ดร.จुरี วิจิตรวาทการ กล่าวว่า แม้ว่าการวัดอันดับคอร์รัปชันจะทำโดยสถาบันของต่างประเทศ แต่ข้อมูลดังกล่าวเมื่อองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย นำไปสอบถามความรู้สึกของคนไทย ในกลุ่มของนักศึกษาพบว่า ไม่มีความแตกต่างกัน

คือ คนไทย ขอมรับว่ามีการคอร์รัปชันเกิดอย่างรุนแรง ซึ่งช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา คอร์รัปชันมีความรุนแรงและมีจุดอันตรายมากขึ้น เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการเมกะโปรเจกต์ เช่น ปัญหาการจัดซื้อเครื่องตรวจวัดถูกระเบิดสนามบินสุวรรณภูมิ หรือเครื่องซีทีเอ็กซ์ การทุจริตยา การทุจริตโครงการจำนำข้าว ซึ่งลำดับของประเทศไทยที่ตกลงมาทั้งในการจัดลำดับโลก และภูมิภาคเอเชีย แสดงให้เห็นว่า ระบบการจัดการ การปราบปรามคอร์รัปชันยังไม่ได้ผลสำเร็จเต็มที่ เพราะความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาของฝ่ายการเมือง รวมทั้งปัญหาจริยธรรม คุณธรรมของนักการเมือง และการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายตรวจสอบ เช่น ป.ป.ช. ส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น ป.ป.ช. และหน่วยงานที่ต้องปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันควรต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่ละเว้น หรือเลือกปฏิบัติ แต่ต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการใช้กฎหมายแบบละเว้น ไม่เสมอภาค และปัญหานักการเมืองขาดจริยธรรม คุณธรรม¹ ต่อมาองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย เปิดเผยแพร่ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2555 พบว่าประเทศไทยได้ 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 88 จากการจัดอันดับทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก และอยู่อันดับที่ 11 จาก 21 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเป็นคะแนนและอันดับที่ไม่ดีขึ้นไปกว่าที่ผ่านมา² และต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ปรากฏว่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตกลงไปอีก โดยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก และอยู่อันดับที่ 13 จาก 22 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย³

การทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่นคำว่า “มิชอบ” หมายความว่า “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดย

¹ จูรี วิจิตรวาทการ.(2549). *สำรวจคอร์รัปชันไทย*. สืบค้น 12 มีนาคม 2554, จาก

<http://www.mpa6.wordpress.com/2006/11/06>

² องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2555). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 55*. สืบค้น 7 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.transparency-thailand.org/.../268-2555>

³ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2556). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 56*. สืบค้น 3 พฤษภาคม 2557, จาก http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail

ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทรวมถึงลูกจ้างของ ส่วนราชการด้วยและยังเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147-166, 200-205 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4-13 ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร หรือไม่ เหตุใดจึงได้ดำเนินการ หรือกระทำการดังกล่าว มีเจตนาหรือจงใจกระทำหรือฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบอย่างไร การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย ระเบียบใด แต่เดิม แม้กระทั่งในปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตรวจสอบและควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการไปภายใต้กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนด แต่ทว่าพฤติกรรมกระทำ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ยังมีปรากฏให้เห็นและทวีความรุนแรง กระทำกันอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการ จึงยากที่จะควบคุมได้ ผู้บังคับบัญชาบางหน่วยงานละเลยไม่ดำเนินการแก้ไข ไม่สนใจตรวจสอบกำกับดูแล หรือกำกับดูแลไม่ทั่วถึง บางหน่วยงานอยู่ภายใต้อิทธิพล ไม่สามารถ กำจัดหรือดูแลได้ ถึงขนาดบางหน่วยงานผู้บังคับบัญชากลับดำเนินการทุจริตเสียเอง รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งใน วงราชการและการเมือง แม้ปัญหาการทุจริตจะได้รับการแก้ไขไปบ้างแต่ก็ยังมีกรณีเกี่ยวกับการ ทุจริตและประพฤติให้เห็นกันอยู่ทั่วไป ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและ ประพฤติมิชอบนั้น รัฐบาลก็ได้ตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างมากเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยมีมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อคราวประชุมวันที่ 26 ธันวาคม 2543 เห็นชอบในเรื่องแผนปฏิบัติการสร้างราชการ ไสสะอาดซึ่งได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนกลยุทธ์หน่วยงานใสสะอาดและให้มีการรายงาน ผลเป็นรายปี และเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงาน ภาครัฐนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไป ใช้เป็นกรอบทิศทาง การประสานความร่วมมือในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จากการศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมีหลายประเภท แต่การทุจริตที่เป็นปัญหาสำคัญได้มีการแบ่งการทุจริตออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) การทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่ 2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 3) การทุจริตในการให้สัมปทาน 4) การทุจริต โดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ และ 5) การทุจริตเชิงนโยบาย จะเห็นได้ว่าการทุจริตและ

ประพุดมิชอบเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขกันโดยเร็ว ถ้าหากว่าไม่ได้รับการแก้ไขก็จะได้รับผลกระทบในวงกว้างจนยากที่จะแก้ไขเยียวยากันต่อไป⁴

สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริตและประพุดมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพุดมิชอบของภาครัฐเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพุดมิชอบของภาครัฐจนขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันก่อให้เกิดปัญหาสำคัญดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ แต่มีหน่วยงานหลายหน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่ขาดหน่วยงานกลางที่จะมาบูรณาการในการดำเนินการร่วมกัน กล่าวคือต่างคนต่างทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตที่ผู้ร้อง ได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทุกหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานที่รับเรื่องก็จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่เหตุที่เกิดขึ้นเป็นกรณีเดียวกัน โดยเฉพาะการตรวจสอบโดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ในการต่อต้านการทุจริตภาครัฐยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบกรณีที่มีการกระทำผิดจากการทุจริตข้ามชาติ

ประการที่สองคือ ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ แต่ต้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่น และในการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐนั้น จะต้อง

⁴ จาก ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (น. 8), โดย สำนักงาน ป.ป.ช., 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

มีการดำเนินการด้วยความรวดเร็ว กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินหรือการตรวจสอบความผิดปกติเกี่ยวกับการเงินจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน รวมทั้งหน้าที่ในการติดตามเส้นทางการเงินทั้งก่อนและภายหลังการกระทำผิด ก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐได้รวมถึงการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศ

ประการที่สามคือ ปัญหาการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีระยะเวลาที่น้อยเกินไป เนื่องจากการที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็เอื้อประโยชน์ให้แก่กันจึงมักทำให้เกิดความล่าช้าเนื่องมาจากการขาดพยานหลักฐานจนทำให้ไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ ที่จะพิสูจน์ความผิดเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ภายในระยะเวลาอันจำกัด และมีผู้ใช้สิทธิในการกล่าวหาเป็นจำนวนมาก หากกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาสั้นเกินไปอาจทำให้การดำเนินการปราบปรามการทุจริตไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายได้

ประการที่สี่คือ ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังคงมีปัญหาในการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องมาตรฐานกลางเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องปฏิบัติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนไว้วางใจ

ในอาระประเทศเป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานของแผ่นดินหรือปฏิบัติงานภาครัฐคือ ประโยชน์สุขของประชาชน การสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชน ข้าราชการได้รับมอบหมายภารกิจในการบริการสาธารณะ โดยรับมอบอำนาจส่งต่อจากประชาชนผ่านรัฐบาลเพื่อรับผิดชอบ กำกับดูแล บริหารจัดการ ตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพย์สินสาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและให้บริการสาธารณะจากเงินภาษีของประชาชนและทรัพย์สินของแผ่นดิน ด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวประชาชนในทุกประเทศคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นกลุ่มคนที่ประกอบวิชาชีพโดยมีจริยธรรมสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ๆ และมีความเป็นมืออาชีพในงานที่ปฏิบัติ นั่นคือมี Integrity ควบคู่กับ Ability หรือในราชการไทยขณะนี้ใช้คำว่า สมรรถนะซึ่งรวมทั้งด้านจริยธรรมและด้านอื่น ๆ⁵ ภารกิจดังกล่าวนี้ นับว่ามีโอกาสเสี่ยงเป็นอย่างมากที่ข้าราชการจะใช้อำนาจหน้าที่

⁵ จาก แนวทางการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ (น. 1), โดยสำนักงาน ก.พ., 2552, นนทบุรี: ผู้แต่ง.

ตามตำแหน่งที่ตนเองรับผิดชอบที่จะก่อให้เกิดช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องได้ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐจะต้องมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น อาจกล่าวได้ว่าหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิเอกชนได้⁶ จากหลักการที่กล่าวมานี้ก็ยิ่งพบว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น โดยสังเกตได้จากกรณีมีข้อร้องเรียนกล่าวหาว่ามีข้าราชการที่มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบ จนกระทั่งได้มีการดำเนินการทางวินัยและได้รับการลงโทษถึงขั้นไล่ออกจากราชการแม้ว่าจะมีมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหลายประการแล้วแต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ เพื่อใช้ในการป้องกันปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีก และจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมพฤติกรรมโดยการปลูกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ในภาครัฐมีคุณธรรม จริยธรรม ให้มีความละเอียดและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐอีกทางหนึ่งด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวและทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายต่างประเทศได้แก่ ใต้หวัน ฮองกง อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางที่ถูกต้อง เหมาะสมมาปรับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ

⁶ จาก กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 46-47), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการทุจริตของภาครัฐ
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐมีหลายหน่วยงาน ซึ่งรัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การแก้ไขปัญหายังไม่สามารถบูรณาการจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพได้ การแก้ไขปัญหาจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อส่งเสริมให้อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยดีขึ้นได้ จึงยังคงมีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันพบว่าขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง กรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป และไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ดีในการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชันของภาครัฐ เพื่อให้การบริหารงานในภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐต่อไป โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหา คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน โดยเห็นควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกทรัพย์สินคืนรัฐ ให้แก้ไขระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พ้นจากตำแหน่ง และให้มีประกาศ หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ในเรื่องการแก้ไข ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อน ตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการทุจริตของภาครัฐ โดยวิธีการศึกษา ถึงแนวคิด เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ รวมถึงกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรการ ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางและมาตรการ ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐของประเทศไทยกับการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ ในต่างประเทศ และศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการทุจริตของภาครัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของภาครัฐว่าเหมาะสมหรือไม่ และจะแก้ไข อย่างไร เพื่อหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ของภาครัฐ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ใช้วิธี ศึกษาเอกสาร โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในและต่างประเทศ รายงานทางวิชาการของสำนักงาน ก.พ. วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการและสิ่งพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการทุจริตของภาครัฐ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบ การทุจริตของภาครัฐ

ในบทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ เพื่อเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

2.1 สิทธิและเสรีภาพ

2.1.1 ความหมายของสิทธิ

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เรามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ สิทธิ (กฎ) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น¹

สิทธิ ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่าเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่คุ้มครองคือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย²

นักกฎหมายเยอรมัน ชื่อ Jhering ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า สิทธิ หมายถึงอำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้³ สิทธิทางกฎหมาย (บางครั้งเรียกสิทธิพลเมือง) คือสิทธิที่ถ่ายทอดมาจากระบบการปกครองเฉพาะอย่าง และถูกกำหนดลงในบทบัญญัติบางรูปแบบ เช่น กฎหมาย จารีต หรือความเชื่อ ในขณะที่สิทธิธรรมชาติ (บางครั้งเรียก จริยสิทธิหรือ สิทธิอันมิอาจเพิกถอนได้) เป็นสิทธิที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากกฎหมาย จารีต หรือความเชื่อของสังคมหรือการปกครองใด สิทธิธรรมชาติจึงจำเป็นต้องเป็นเรื่องสากล ในขณะที่สิทธิทางกฎหมายนั้นสัมพันธ์กับการเมืองและ

¹ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (น. 1232), ราชบัณฑิตยสถาน ก, 2554, กรุงเทพฯ: สิริวัฒนาอินเตอร์พรีนซ์.

² จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 206), โดย หยุต แสงอุทัย ก, 2538, กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

³ จาก หลักกฎหมายมหาชน (น. 109), โดย วารี นาสกุล, 2554, กรุงเทพฯ: ฟील สไตส์.

วัฒนธรรม สิทธิธรรมชาติ เป็นสิทธิที่ไม่อาจแบ่งแยกหรือโอนให้กันได้ นักปรัชญาและนักรัฐศาสตร์บางส่วน แยกสิทธิทางกฎหมายและสิทธิธรรมชาติออกจากกัน⁴

สิทธิ คือ อำนาจอันชอบธรรม ซึ่งบุคคลทุกคนพึงมีพึงได้ โดยไม่ไปเบียดเบียนคนอื่น สิทธิที่มีอยู่นี้จะปรากฏในหลาย ๆ ด้าน เช่น สิทธิในบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ของตนเอง ที่เรียกว่า สิทธิตามกฎหมายแพ่ง หรือในการเลือกตั้งบุคคลทุกคนก็มีสิทธิในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิในร่างกาย สิทธิในการประกอบกิจการต่าง ๆ ตามที่ตนเองต้องการและสิทธิที่สำคัญที่สุดของบุคคลก็คือ สิทธิตามกฎหมาย⁵

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็น สิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองปกป้องบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน⁶

สรุปได้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งทุกคนพึงมีพึงได้แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่น รวมถึงสิทธิเรียกร้องที่จะมิให้ใครแทรกแซงในสิทธิ

2.1.2 ความหมายของเสรีภาพ

เสรีภาพ หมายถึง สภาพของมนุษย์ที่ไม่เคยตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใคร เป็นอำนาจอิสระที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น⁷ หรือสภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน หรือหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง⁸ หรือภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล หรือความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญ

⁴ ไม่ปรากฏนามผู้แต่ง. (ม.ป.ป.). *สิทธิทางกฎหมายและสิทธิธรรมชาติ*. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557, จาก th.wikipedia.org/wiki/สิทธิทางกฎหมายและสิทธิธรรมชาติ.

⁵ ไม่ปรากฏนามผู้แต่ง. (ม.ป.ป.). *ความหมายของสิทธิ*. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557, จาก <http://blog.eduzones.com/winny/3658>

⁶ จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 49), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ก, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁷ *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 110). เล่มเดิม.

⁸ *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 51). เล่มเดิม.

คุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็น สิทธิประเภทหนึ่งเมื่อกล่าวถึงคำว่า สิทธิ โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง เสรีภาพด้วย⁹

สรุปได้ว่า เสรีภาพ หมายถึงสถานะของบุคคลที่มีความอิสระในการกระทำการใดตาม ความประสงค์ของตนเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ซึ่งการกระทำนั้นจะต้องไม่ฝ่าฝืน ต่อกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

2.1.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้แยกประเภทของสิทธิไว้ 5 ประการ คือ

- 1) สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลในทางปฏิเสธ ได้แก่ สิทธิที่จะป้องกันมิให้รัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมากระทำการที่มีชอบ
- 2) สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลที่จะดำเนินการ ได้แก่ สิทธิที่ประชาชนสามารถ ทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น สิทธิเลือกตั้ง
- 3) สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการบางอย่างได้ เช่น ให้รัฐตรวจตราดูแลการโจรกรรม ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- 4) สิทธิของรัฐที่จะได้รับฟังถ้อยคำจากราษฎร แต่รัฐจะต้องออกเป็นกฎหมายก่อตั้ง สิทธิก่อน เช่น สิทธิที่จะเรียกร้องให้รับราษฎรเข้ารับราชการ และสิทธิร้องเรียนเมื่อเกิดความ ไม่เป็นธรรม
- 5) สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถืออำนาจสาธารณะต่อกันและกัน รัฐกับเทศบาล รัฐสามารถควบคุมดูแลเทศบาลได้¹⁰

สิทธิเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบัน จากแนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพแต่ดั้งเดิมนั้น ถือเป็นแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งหมายถึงสิทธิและเสรีภาพส่วนหนึ่งของบุคคลที่จะต้องได้รับการ เคารพจากรัฐ หรือ หมายถึง สิทธิในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ นั่นเอง ดังนั้นผลที่ตามมาคือ รัฐมีหน้าที่หรือมีพันธะที่จะต้องงดเว้นการกระทำ โดยการไม่เข้าไปแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพส่วน บุคคล สิทธิดังกล่าวจึงเรียกกันว่า สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ความเสมอภาค สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะไม่ต้องถูกทรมาน ถูกลงโทษ หรือได้รับการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมและต่ำช้า สิทธิที่จะมีเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย ซึ่งรวมทั้งสิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขัง

⁹ จาก สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 7-8), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2543, กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.

¹⁰ หลักกฎหมายมหาชน (น. 112-113). เล่มเดิม.

โดยพลการ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาดีโดยเที่ยงธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกสอดแทรกในชีวิตส่วนตัว ในครอบครัว หรือในการสื่อสารในประเทศ สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการประชุมหรือการสมาคม สิทธิที่จะมีส่วนในการบริหารกิจการอันเป็นสาธารณะ ซึ่งรวมทั้งสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน ไปใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน เป็นต้น แต่ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียง สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง ที่ทำให้รัฐต้องงดเว้นการกระทำเท่านั้น แต่รัฐต้องมีหน้าที่หรือมีพันธะที่จะต้องกระทำอีกด้วยกล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐ จัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างน้อยตาม มาตรฐานขั้นต่ำสุด สิทธิดังกล่าวในปัจจุบันเรียกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ศาสตราจารย์ ยอร์ช บูร์โด ได้ให้ความหมายกว้าง ๆ ของสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมไว้ว่า เป็นสิทธิที่จำเป็น แก่การรับรองต่อประชาชนเพื่อปลดปล่อยประชาชนให้พ้นจากอำนาจในทางเศรษฐกิจ สิทธิทาง เศรษฐกิจและสังคม ตามแนวความคิดใหม่นี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนิน มาตรการต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระทำหรือมีพันธะในการที่ จะต้องส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจ ทางสังคม เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความสะดวก สดวกสบาย สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนี้ เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษา สิทธิที่จะได้รับ ค่าตอบแทนอันเท่าเทียมกัน สำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ หรือสิทธิใน การพักผ่อนและมีเวลาว่างรวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานที่ชอบด้วยเหตุผล และมีวันหยุดเป็นครั้งคราว โดยได้รับค่าตอบแทน เป็นต้น¹¹

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิหรือผู้ซึ่งได้รับสิทธิหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติมั่นหมายที่จะให้ ความคุ้มครอง อาจจะแบ่งได้ดังนี้

1) สิทธิมนุษยชน สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง แก่ทุก ๆ คน เป็นสิทธิตามธรรมชาติซึ่งเกิดจากการที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้น จะเป็นคนของชาติใด รัฐใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลทุกคนเข้ามาอยู่ในขอบอำนาจของ รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นแล้วบุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพ บริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการ ปฏิบัติศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

¹¹ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 158-159), โดย พรชัย เลื่อนฉวี, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

2) สิทธิพลเมือง สิทธิประเภทนี้รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งมักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เช่น สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง : บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹²

จากที่กล่าวมา ในการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้น ทำให้เราได้ทราบว่า สิทธิและเสรีภาพมีขอบเขตในการศึกษาถึงเรื่องนี้กว้างขวางมาก และสามารถแบ่งประเภทได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับว่าเราจะแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพด้วยวัตถุประสงค์ใด และต้องการนำไปใช้ในเรื่องใด ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ต้องการศึกษาสหสิทธิในกระบวนการยุติธรรม หรือสิทธิในการกล่าวหาเมื่อมีการกระทำผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ในเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ

2.1.4 สิทธิในการกล่าวหา

สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ตามมาตรา 61 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เรื่องนี้เป็นสิทธิโดยทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานจริง ๆ ว่า บุคคลใดก็ตามที่ประสบความเดือดร้อน หรือได้รับความไม่เป็นธรรม ถูกรังแก ถูกกดขี่ข่มเหง หรือไม่ได้รับความสะดวกจากการปฏิบัติของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ หรือถูกละเมิดในสิ่งซึ่งคิดว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตน ทั้งหมดนี้เรียกว่า มีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ ในหน่วยราชการหรือที่ไหนก็ตามที่มีสำนักงาน มีคณะกรรมการอยู่ จะเป็นสำนักงานที่มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยตรง หรือจะเป็นสำนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่ส่งผลกระทบต่องานที่ตนได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความทุกข์ก็เสนอขึ้นไป มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไปทุก ๆ เรื่อง แล้วเมื่อเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไปแล้ว มาตรา 61 ได้บังคับไว้ว่าการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของบุคคลใด ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานใดที่ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จะต้องพิจารณา ไม่ใช่เอาเก็บไปดองไว้เฉย ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้เขียนไว้ชัดเจน แต่ในมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บังคับไว้ชัดเจนว่า จะต้องมีการพิจารณาและจะต้องได้รับการแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร เพราะฉะนั้นถ้าหากใครก็ตามที่มีเรื่องราวร้องทุกข์เสนอไปขอให้มีความสำคัญ มีการประทับตรารับของทางราชการ ตามระเบียบงานสารบรรณ ถ้าเป็นหน่วยราชการ หรือถ้าเป็นหน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางราชการก็ตาม ถ้ามีหน้าที่ในการรับ

¹² ไม่ปรากฏนามผู้แต่ง. (ม.ป.ป.). สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.13nr.org.post/465245>

เรื่องราวร้องทุกข์ต้องให้มีการประทับตรารับไว้จากบุคคลที่เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไปรับไว้ เมื่อไร เวลาเท่าไร แล้วเอาหลักฐานนั้นถ่ายสำเนาเอาไว้ เก็บเอาไว้เพราะฉะนั้นถ้าหากในอนาคตรยะเวลาผ่านไปแล้วไม่ได้รับคำตอบเลยก็สามารถที่จะเอากฎหมายต่าง ๆ นี้ไปแสดงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือไปแสดงต่อผู้ใหญ่ที่ได้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไปว่ามาคิดตามเรื่องราวที่ได้ร้องทุกข์มา มาตรา 61 นี้เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือได้รับแจ้ง ผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรคงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งจะไม่เร็วจนเกินไป จนกระทั่งทำงานกันไม่ได้ แต่ในเวลาเดียวกันก็ไม่ควรจะช้าจนเกินไป¹³

จากการศึกษาครั้งนี้ ต้องศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ใช้ในการกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือไม่ อย่างไร สิทธิในการกล่าวหา หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ในการกล่าวหาผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ได้ กระทำความผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ อันเป็นสิทธิของรัฐที่จะได้รับฟังถ้อยคำจากรายการ ซึ่ง รัฐจะต้องออกเป็นกฎหมายก่อตั้งสิทธิก่อน จึงจะมีสิทธิในการกล่าวหาได้ สิทธิในการกล่าวหาเป็น สิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามา ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ นั่นคือ สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย นั้นเอง

2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.2.1 หลักนิติรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย¹⁴ กล่าวว่า นิติรัฐ คือรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง ความคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ในสิทธิ ปึงเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ จะต้องมิมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมี สภาพเป็นคนรับใช้ของสังคม โดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อ เสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎรได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว คือ ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด เท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็จะผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มี บทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กรของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง (สำหรับรัฐที่ใช้หลัก ประชาธิปไตยโดยตรง) หรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้

¹³ จาก *สิทธิเสรีภาพของคนไทย สิทธิความเป็นคน* (น. 81-83), โดย คณิน บุญสุวรรณ, 2542, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁴ จาก *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (น. 123-124), โดย หยุด แสงอุทัย ข, 2538, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้น กรณีที่รัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

บุญศรี มีวงศ์ไฉน¹⁵ ได้กล่าวไว้ว่า หลักนิติรัฐ ตั้งชื่อเรียกร่องว่านิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้นจะต้องมีกฎหมายที่มีลักษณะใช้บังคับทั่วไปเป็นตัวกำหนด กฎหมายไม่เพียงแต่กำหนดบทบาทของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังทำให้ประชาชนสามารถคาดหมายบทบาทของฝ่ายปกครองล่วงหน้าได้

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวไว้ว่า ในประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายและการควบคุมของศาล ทั้งนี้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองหาอำนาจที่จะทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจไม่ ฝ่ายปกครองก็เหมือนกับเอกชนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้าหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนกฎหมาย เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ เพื่อบังคับมิให้ฝ่ายปกครองกระทำอันขัดต่อกฎหมายระบบการปกครองเช่นนี้เรียกกันว่าระบบ นิติรัฐ หรือ Legal State¹⁶

การ เดอมาด์แบร์ (R. Carr de Malberg) ให้นิยาม นิติรัฐ ไว้ว่า ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รัฐตำรวจนี้อยู่บนแนวคิดที่ว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ส่วนวิธีการที่จะไปถึงวัตถุประสงค์นั้น จะทำอย่างไรก็ได้ ตรงกันข้ามกับ นิติรัฐ ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือกฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน

¹⁵ จาก *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน* (น. 4), โดย บุญศรี มีวงศ์ไฉน, 2538, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

¹⁶ จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 44), โดย ประยูร กาญจนกุล ก, 2535, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฝ่ายปกครองหาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย¹⁷

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่าตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีอยู่สองทฤษฎีหลัก คือ

1) ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ ซึ่ง Ihering และ Jellinek เป็นผู้เสนอ มีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้นและกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นก็คือรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

2) ทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่งรุสโซและมงเตสกีเยอ ได้เสนอแนวความคิดไว้เป็นคนแรก ๆ สรุปได้ว่ารัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลที่ตามมาคือ จะมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย ควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครอง การกระทำขององค์กรตุลาการซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย¹⁸

¹⁷ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 63-64), โดย มานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁸ จาก กฎหมายมหาชน (น. 48-55), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก, 2537, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้สรุปสาระสำคัญของนิติรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจมีดังนี้

1) การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับราษฎรนั้น องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควร ว่าให้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎร และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น

3) การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายที่ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารที่ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการ ผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ดี จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร¹⁹

จากคำนิยามหรือความหมายของนิติรัฐที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐ หมายถึง การที่รัฐยอมตนเพื่อปฏิบัติตนให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐสภา และมีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชน ผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และการใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

¹⁹ จาก *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (น. 5-7), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

2.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย นิติรัฐมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย หลักที่ว่ารัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้นแล้ว ก็หมายความว่า ประการแรก การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์จะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของการกระทำหรือใช้อำนาจแล้ว ยังมีหลักต่อไปว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องกระทำตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผิดไปจากที่กำหนดไว้เราก็ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี่คือหลักกฎหมายที่เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (principe de la l egalit') ประการที่สอง หากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้น จะต้องมีกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไปและหากความเสียหายเกิดแก่บุคคลก็สามารถเรียกให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้ เราเรียกมิติที่สองนี้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ (Contr le de l egalit') ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมอบภาระในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม (อย่างในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา) หรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง (อย่างในฝรั่งเศสหรือเยอรมัน) ก็ได้ และการให้มืองค์กรและกระบวนการวินิจฉัยในการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีผล ตลอดจนให้ชดใช้ค่าเสียหายนี้เองที่ทำให้นิติรัฐมีประสิทธิภาพบังคับจริงจัง ไม่ใช่เป็นหลักการบนกระดาษเท่านั้น²⁰

ในระยะเริ่มแรก หลักความชอบด้วยกฎหมายยังไม่มีกรณีในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะรัฐสภาต้องกระทำโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย ที่เป็นเช่นนั้น ก็เพราะว่ารัฐสภาเป็นองค์กรของผู้แทนประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดจึงย่อมไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเสียเองเป็นประการหนึ่งกับเห็นว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราออกมานั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว และไม่น่าที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรผู้แทนประชาชนได้ตรากฎหมายออกมา เท่ากับได้วินิจฉัยแล้วว่ากฎหมายนั้น

²⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 64-65), โดย มานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ เป็นประการที่สอง ดังนั้น ในบางประเทศจึงไม่มีองค์กรและกลไกควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเลย เช่น ฝรั่งเศสก่อนปี 1958²¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในนิติรัฐการกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐด้วย การควบคุมการกระทำของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมายมีวิธีการดังต่อไปนี้

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติ คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายนิติรัฐ มีอยู่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ เว้นแต่ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และกฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ต้องออกโดยประชาชน หรือองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน หากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีปัญหาว่าฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะมีระบบควบคุม เช่น ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายที่ออกนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ (เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา) หรืออาจมีการตั้งองค์กรเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ (เช่น ในประเทศเยอรมนี และไทย) เป็นผู้วินิจฉัยได้ หากศาลเห็นว่า กฎหมายที่ออกมานั้นขัดรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็ไม่มีผลบังคับตั้งแต่นั้น

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ

การกระทำทางตุลาการ คือการใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่าง ๆ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายตุลาการในนิติรัฐ คือมีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ เพราะตุลาการเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรตุลาการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ตุลาการต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีไปตามตัวบทกฎหมาย ในระบบกฎหมายจึงต้องมีกลไกในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายตุลาการ เช่น การที่กำหนดให้ศาลมี 3 ชั้น โดยให้ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลล่าง หรือการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดว่าคำพิพากษาของศาลสูงสุดอื่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างเช่นในเยอรมนี เป็นต้น

²¹ จาก คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 97), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางบริหาร

ฝ่ายบริหารอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาลกับฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเรียกการกระทำของฝ่ายบริหารทั้ง 2 ส่วนได้ว่า การกระทำของรัฐบาลกับการกระทำของฝ่ายปกครอง เฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง มีหลักว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นปฏิบัติการทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง ที่จะกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ถ้าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะมีกระบวนการควบคุม เช่น ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีการยกเลิกหรือเพิกถอน และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชน ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดชอบ หากเป็นปฏิบัติการทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย²²

กฎหมายในหลักความชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีความหมายเฉพาะรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่หมายถึง สิ่งที่ยอมรับกันเป็นภาวะที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด ดังมีผู้ให้ข้อสังเกตว่า ความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยที่รวมของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กฎเกณฑ์ที่มาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎเกณฑ์ซึ่งที่มาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์ลดหลั่นกันและซับซ้อนกันเหล่านี้ รวมกันทั้งหมดเป็นที่มาความชอบด้วยกฎหมาย²³

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐ การกระทำทางปกครองจะต้องมีหลักว่า การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครอง หรือจะเป็นปฏิบัติการทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง ที่จะกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจ หากกระทำการใดที่กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำความผิดก็อาจจะเป็นการทุจริตหรือประพฤตินิชอบได้ ถ้าการกระทำนั้นเป็นการเอื้อประโยชน์กับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องกระทำเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2.2.3 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยความจำเป็นในเรื่องของการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นสิ่งสำคัญอันเป็นรากฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากความต้องการและความซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มมากขึ้นทำให้กิจกรรมของฝ่ายปกครองมีมากขึ้นตามไปด้วย โดยในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองอาจกระทบกระเทือน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนได้

²² จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 65-67), โดย มานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²³ จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 457), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อ มีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นสามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ โดยหากใช้เกณฑ์องค์กรในการจำแนกแล้วสามารถจำแนกการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่²⁴

1) การควบคุมภายใน (contrôle interne) การควบคุมภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมฝ่ายปกครองที่เน้นให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ทำการควบคุมฝ่ายปกครองด้วยตนเอง การควบคุมลักษณะนี้ คือการควบคุมด้วยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร และวิธีการในลักษณะกิ่งข้อพิพาท กล่าวคือยังคงเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเอง เช่น การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบ ทบทวน หรือแก้ไขการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ได้กระทำไปแล้วนั่นเอง

(1) การควบคุมบังคับบัญชา (contrôle hiérarchique) การควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมในลักษณะแก้ไขภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินกิจกรรมทางปกครองไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการแก้ไข เยียวยา หรือตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ได้กระทำไปโดยอาศัยหลักการบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจภายในของฝ่ายปกครองในการควบคุมสั่งการอันเกิดจากการจัดระบบภายในของฝ่ายปกครองเอง โดยในการใช้อำนาจลักษณะนี้สามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองด้วย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง (recours gracieux) และการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น (recours hiérarchique)

(2) การกำกับดูแล (tutelle administrative) คำว่า “กำกับดูแล” หมายถึง การที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรกระจายอำนาจ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจกำกับดูแล (la tutelle) นั้นต่างกับอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับ (contrôleur) และผู้ถูกควบคุมกำกับ (contrôlé) อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionné) อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณี และในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเพียงแต่

²⁴ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 472-478), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจควบคุมตามพระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือสั่งให้ยกเลิกหรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนและอาจมีคำสั่งแทน (substituer) องค์กรดังกล่าวได้ก็ตาม แต่อำนาจเหล่านี้จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้น โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงมิใช่อำนาจทั่วไปอย่างที่ปรากฏในอำนาจบังคับบัญชา การกำกับดูแลในทางปกครอง (la tutelle administrative) มี 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลเหนือบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

2) การควบคุมภายนอก (contrôle externe) การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองนั้นเป็นมาตรการอีกมาตรการหนึ่งในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการให้ฝ่ายปกครองทำการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเองนั้นอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ดังนั้นการให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการยืนยันได้ว่าการดำเนินงานของฝ่ายปกครองนี้จะถูกตรวจสอบไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

(1) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เป็นการควบคุมโดยองค์กรที่แยกต่างหากจากฝ่ายปกครองแท้ (l'administration active) และการควบคุมขององค์กรเหล่านี้ก็มีใช้ทั้งการควบคุมแบบศาล หรือทางการเมือง ในต่างประเทศองค์กรพิเศษอันเป็นที่รู้จักกันดี คือ ombudsman ของสวีเดน และ Prokuratura หรือสำนักงานอัยการของรัสเซีย ในประเทศไทยขององค์กรประเภทนี้อยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายปกครองให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

(2) การควบคุมทางการเมือง (political control) เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทางการเมือง หรือลักษณะแห่งการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองเพื่อตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง การควบคุมประเภทนี้อาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนภายในประเทศมากน้อยเพียงใด หรือมีนโยบายในทางการเมืองเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานของฝ่ายปกครองมากเพียงไร ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ได้แก่ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน ขบวนการนักศึกษา เป็นต้น โดยเฉพาะรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัตินั้นถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองในทางการเมืองซึ่งอยู่บนพื้นฐาน

ของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) อันถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้กระทำการขัดต่อกฎหมายหรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชน โดยมีวิธีการในการควบคุม เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย การตั้งคณะกรรมการการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือแม้กระทั่งการพิจารณางบประมาณ เป็นต้น

(3) การควบคุมโดยศาล การฟ้องคดีต่อศาลหรือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยตุลาการนั้นนับว่าเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและเด็ดขาดชัดเจนที่สุดเนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอนและการวินิจฉัยของศาลเป็นไปโดยอิสระ ต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น ดังนั้นจึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ทั้งนี้การใช้ระบบควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลนั้นขึ้นอยู่กับระบบศาลของแต่ละประเทศว่าประเทศนั้น ๆ ใช้ระบบศาลแบบใด โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบศาลเดี่ยว อันมีศาลยุติธรรมตัดสินคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง โดยต้นแบบของระบบศาลเดี่ยวคือ ประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ หรือใช้ระบบกฎหมายแบบ common law เนื่องจากแนวความคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ common law นั้นไม่ยอมรับการมีศาลปกครองเพราะมองว่าทำให้เกิดความไม่เสมอภาค และระบบศาลคู่ หรือระบบที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ โดยมีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ เช่น เยอรมัน อิตาลี ออสเตรีย สวีเดน ซึ่งประเทศที่รับแนวความคิดการจัดตั้งศาลปกครองนั้นมักอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบ civil law โดยประเทศเหล่านี้มองว่าการมีศาลปกครองจะทำให้การวินิจฉัยคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับฝ่ายปกครองมากกว่าการให้ศาลยุติธรรมซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่มีความชำนาญในระบบกฎหมายเอกชน การควบคุมภายในหรือการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเปิดโอกาสให้มีการควบคุมได้ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการออกคำสั่งการฟ้องคดีต่อศาลนั้นศาลจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยจะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมในการทำคำสั่งทางปกครอง

สรุปได้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองสามารถจำแนกการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 ระบบ คือ การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก ซึ่งแต่ละระบบก็จะมีลักษณะการควบคุม

ความชอบด้วยกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมด้วยตนเอง แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ การร้องเรียน และการให้บทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะการควบคุมเป็น 2 ลักษณะ คือการควบคุมบังคับบัญชา และการกำกับดูแลในทางปกครอง ส่วนการควบคุมภายนอกอาจจะเนื่องมาจากการควบคุมภายในไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองเข้ามามีส่วนในการควบคุมฝ่ายปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmäßigkeit) การควบคุมฝ่ายปกครองนั้น ถือว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพราะหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานซึ่งมีผลต่อการควบคุมฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้เอง การควบคุมฝ่ายปกครองทุกลักษณะจึงสามารถอ้างการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาที่ดี โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลที่ดีโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ ก็ดี รวมไปถึงการควบคุมโดยองค์กรตุลาการที่ดี ส่วนแต่เมื่อกำลังจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เองจึงถือได้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเป็นแกนกลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง ข้อพิจารณาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คืออะไรคือเกณฑ์ของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งเกณฑ์ในการพิจารณาได้ 2 เกณฑ์ คือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบ (die formelle Rechtmäßigkeit) และความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา ดังนี้²⁵

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำในทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของคำสั่งทางปกครอง จะต้องพิจารณาเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ กระบวนการและแบบของการกระทำ

(1) เกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่คนใดที่มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนั้น ในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อาจแยกพิจารณาออกเป็นอำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหากับอำนาจหน้าที่ในทางพื้นที่ อำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหาในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหาก็คือการพิจารณาจากภารกิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแยกเกณฑ์ในการพิจารณาภาระหน้าที่ในทางเนื้อหาก็คือ พิจารณาว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในขอบเขตของหน่วยใด พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่นั้นเป็นของเจ้าหน้าที่ระดับใด หลังจากทราบแล้วว่าอำนาจหน้าที่นั้นอยู่ที่หน่วยใด ประการต่อมาจะต้องพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่นั้น

²⁵ จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 34-47), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ข, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น กล่าวคือ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือระดับล่าง อำนาจหน้าที่ในทางพื้นที่ เป็นการพิจารณาว่า ความมุ่งหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น อยู่ในขอบเขตของทางพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่นั้น ๆ มีอำนาจหรือไม่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น มิได้อยู่ในเขตพื้นที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจที่กระทำในเรื่องดังกล่าวได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจตามกฎหมายแล้วก็ตาม ยังมีได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกคำสั่งได้ โดยชอบ กรณียังต้องตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางหรือไม่ โดยกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความไม่เป็นกลางไว้ 2 หลัก คือ หลักความไม่เป็นกลางโดยผลของกฎหมาย และหลักความไม่เป็นกลางโดยพฤติการณ์

(2) เกณฑ์ในเรื่องของกระบวนการขั้นตอนเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หากไม่ดำเนินการตามที่กำหนดอาจส่งผลให้การกระทำทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เช่น หลักการยื่นคำร้อง หลักการรับฟังความบุคคลที่เกี่ยวข้อง หลักการปรึกษาหรือการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น

(3) แบบของการกระทำ เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะส่งผลทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ กฎหมายที่กำหนดในเรื่องของแบบของการกระทำ อาจแบ่งออกเป็นกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง และกฎหมายปกครองกลาง ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั่นเอง

(4) หลักการให้เหตุผล การให้เหตุผลถือว่าเป็นสาระสำคัญในส่วนของวิธีปฏิบัติราชการหนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ออกเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ไม่มีการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีปฏิบัติได้ ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ และการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ อย่างไรก็ตาม หลักการให้เหตุผลดังกล่าวไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น กรณีที่เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีกกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32 และกรณีที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไปด้วย กรณีย่อมเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้น ๆ นอกเหนือจากจะไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจแล้วคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่ยังมีผลใช้บังคับ

(2) กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย ในกรณีนี้นอกเหนือจากจะต้องตรวจสอบว่าการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นมีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่แล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักที่เรียกว่า “หลักเงื่อนไขของกฎหมาย”

(3) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่อยู่ในส่วนผลของกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า “ดุลพินิจ” เจ้าหน้าที่ที่จะต้องใช้อดุลพินิจนั้นในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่ใช้อดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ การใช้ดุลพินิจที่เป็นความบกพร่องของกฎหมายอาจแยกออกได้ดังนี้ 1) การใช้อดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมาย 2) การไม่ใช้อดุลพินิจ 3) การใช้อดุลพินิจโดยขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย 4) การใช้อดุลพินิจละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือหลักกฎหมายปกครองทั่วไป

(4) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้รับคำสั่งหรือต่อบุคคลอื่น

(5) หลักความแน่นอนชัดเจน หลักนี้เป็นหลักที่เรียกร่องโดยตรงต่อคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะต้องมีความแน่นอนชัดเจน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด หลักความแน่นอนชัดเจนนี้มีผลมาจากลักษณะของคำสั่งทางปกครอง เพราะคำสั่งทางปกครองนั้น

มีลักษณะเป็นรูปธรรม-เฉพาะราย ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำให้ลักษณะทั่วไปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรม-เฉพาะราย

2.3 การกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองมีลักษณะหลากหลายมาก เพราะการกระทำในทางกฎหมายทั้งหมดอาจเป็นการกระทำทางแพ่งหรือทางปกครองหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินหรือปราศจากอำนาจ การกระทำนั้นก็ต้องถูกยกเลิกเพิกถอน และถ้ามีผู้เสียหายเขาก็อาจฟ้องร้องขอให้ลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญาหรือให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งด้วยก็ได้²⁶

2.3.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของการกระทำทางปกครองว่า คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แต่มีข้อยกเว้นคือ การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้²⁷

การกระทำทางปกครองสามารถอธิบายความหมายได้ดังนี้

1) การนิยามเชิงปฏิเสธ (Negative Definition) ของการกระทำทางปกครอง การกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติหรือทางตุลาการแต่เป็นอำนาจในฝ่ายบริหารนั่นเองซึ่งมีทั้งฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายปฏิบัติการ (ข้าราชการประจำ) ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองโดยแท้ การกระทำทางการเมืองจัดอยู่ในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง แต่จะต้องดำเนินไปภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากฝ่ายนิติบัญญัตินำเอาเรื่องใดไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว และไม่มีกฎหมายให้คลุมพินิจไว้ ฝ่ายการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการไม่ได้ การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองโดยมากไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล แต่จะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาฉะนั้นจะเอาคดีการเมืองไปฟ้องศาลไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำในทางปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองกับทางปกครองจึงต่างกันแต่ว่าทั้ง 2 กรณีนั้น ก็ได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน ตัวอย่างก็คือหากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งมาใช้อำนาจทางปกครอง (มิใช่อำนาจทางการเมือง) มาออกใบอนุญาต และใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐมนตรีอาจถูกตรวจสอบได้ทั้งทางการเมืองและโดยศาลปกครองได้ การตรวจสอบทางการเมืองจึงมีขอบเขตกว้างกว่า กล่าวคือ สภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายทางการเมือง และ

²⁶ จาก *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (น. 141), โดย กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ก, 2544, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁷ จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (น. 274-277), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ในส่วนที่เป็นคำสั่งในทางปกครองได้ แต่ตรงกันข้ามศาลปกครองไม่อาจเข้าไปตรวจสอบทางการเมืองได้

2) การนิยามในเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง (Positive Definition) จะต้องศึกษาจากลักษณะของการกระทำทางปกครองดังนี้

(1) การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่รัฐเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน เช่น มีมาตรการต่าง ๆ มีคำสั่งหรือวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคม ทำให้ประชาชนผู้รับคำสั่งนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม

(2) มีการกระทำบางอย่างที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน เช่น การให้เงินช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ ให้ทุนการศึกษา หรือให้เงินกู้เพื่อการศึกษา เป็นต้น

(3) การกระทำทางปกครองในลักษณะการวางแผน เช่น การตัดถนน สร้างสนามบิน คลองส่งน้ำ สร้างทางด่วน ซึ่งมีลักษณะเป็นทั้งการกระทบสิทธิและให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน เป็นลักษณะของการวางแผน แต่เมื่อนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติก็จะอยู่ในลักษณะของข้อ (1)²⁸

สรุปได้ว่า การกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองการ และเป็นการกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง และมีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนเปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชนการกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย

2.3.2 รูปแบบของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง เป็นการกระทำหรือการละเว้นการกระทำทุกประเภทขององค์กรทางปกครอง ซึ่งผลในที่นี่อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ของเอกชนก็ได้ หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรทางปกครองก็ได้ องค์กรทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการงานของรัฐ ในหลายกรณีองค์กรทางปกครองจึงได้รับมอบอำนาจโดยกฎหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ ทำให้องค์กรทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับผู้อื่นได้ โดยอาจเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของสิทธิหน้าที่ของเอกชน อันต่างกับเอกชนซึ่งมีแต่สิทธิหน้าที่โดยสิทธินั้นเป็นเพียงประโยชน์ที่กฎหมายให้ความคุ้มครองที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นยอมรับไม่ก้าวล่วงให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตนเท่านั้น แต่จะไปบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้อื่นที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กันในเชิงนิติกรรมไม่ได้ การกระทำทางปกครองที่องค์กรทางปกครองกระทำโดยใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของเอกชนนั้นในทางทฤษฎีเรียกกันว่าเป็น นิติกรรม

²⁸ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 3-5), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์ ข, 2542, กรุงเทพฯ: วิศิษฐ์สรอรรถ (ฝ่ายการพิมพ์).

ทางปกครอง โดยเทียบเคียงจาก นิติกรรมในกฎหมายแพ่ง แต่การใช้ศัพท์นี้ยังแตกต่างกันโดยในฝรั่งเศส นิติกรรมทางปกครองจะเข้าใจว่ารวมทั้งคำสั่งและกฎ แต่ในเยอรมันนิติกรรมทางปกครองจะหมายความถึงแต่คำสั่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานบางกรณีองค์กรทางปกครองอาจกระทำการต่อเอกชน โดยไม่ใช่อำนาจตามกฎหมายมหาชน แต่อาจใช้ความยินยอมพร้อมใจตามหลักกฎหมายเอกชนก็ได้ เช่น ทำสัญญาหรืออาจเป็นการใช้อำนาจแต่มีไม่มุ่งก่อให้เกิดผลในกฎหมายอย่างนิติกรรม หากแต่เป็นการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในหน้าที่ของตน เช่น เข้าไปรื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การกระทำทางปกครองจึงมิได้หลายลักษณะ บางลักษณะจะไม่มีผลทางกฎหมายต่อภายนอก เช่น การเตรียม การทบทวน การสอบถาม หรือการยืนยันสภาพของสิทธิหน้าที่ ส่วนการกระทำทางปกครองที่มีผลในกฎหมายนั้น ในทางทฤษฎีเห็นกันว่าอาจจำแนกประเภทออกได้ดังนี้²⁹

- 1) คำสั่งทางปกครอง
- 2) คำสั่งทางตุลาการ
- 3) กฎทางปกครอง
- 4) สัญญาทางปกครอง
- 5) การกระทำทางกายภาพ

การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ในแดนของกฎหมายปกครองมีความหลากหลายทำนองเดียวกับความซับซ้อนหลากหลายขององค์ฝ่ายปกครองเอง การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครองนี้อาจเรียกว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ในปัจจุบันมีรูปแบบการกระทำทางปกครองที่สำคัญ ดังนี้³⁰

- 1) คำสั่งทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่สุด มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองสั่งการฝ่ายเดียวไปยังผู้รับคำสั่ง โดยการสั่งการนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการ งดเว้นกระทำการ ยอมให้บุคคลอื่นกระทำการ โดยจะไม่เข้าขัดขวาง หรือมีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครอง โดยการสั่งการดังกล่าวเป็นการสั่งการที่มีผลเฉพาะรายและมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

²⁹ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 99-100), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ: จีระราชการพิมพ์.

³⁰ จาก *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (น. 212-213), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก, 2555, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาในทางกฎหมายมหาชน ไม่ใช่การกระทำในทางข้อเท็จจริง เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานบริการ คำสั่งแปลงสัญชาติ คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร

2) กฎ มีลักษณะส่วนใหญ่เหมือนกับคำสั่งทางปกครอง ข้อแตกต่างที่สำคัญอยู่ตรงที่กฎเป็นการสั่งการฝ่ายเดียวที่มีผลเป็นการทั่วไป ในขณะที่คำสั่งทางปกครองเป็นการสั่งการฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะราย และในขณะที่คำสั่งทางปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมนั้น เนื้อหาของกฎจะมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เช่น กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่เหมาะสมที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองไปได้ โดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง กฎ นอกจากจะเป็นการกระทำทางปกครองแล้ว ยังเป็นกฎหมายตามเนื้อความด้วย

3) สัญญาทางปกครอง เป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ เนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องของสัมปทาน การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่ทำขึ้น เพื่อก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครอง หรือทำให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองบรรลุผล

4) ปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริง ซึ่งหากจะมีผลในทางกฎหมายเกิดขึ้น ผลในทางกฎหมายของการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย เช่น การออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังอันตรายจากสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในอาหารบางอย่าง การแจ้งข้อกล่าวหา ให้บุคคลที่ถูกสอบสวนความผิดวินัยได้รับทราบ การสลายการชุมนุม การใช้กำลังเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย

2.3.3 หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในนิติรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง หลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นหลักการที่นอกจากจะสกัดออกมาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายปกครองระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่เจริญก้าวหน้าในทางกฎหมายปกครองในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย³¹

³¹ จาก *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (น. 57-67), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ข, 2554, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผล เป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการ ให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมาย ในระดับรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ต้องกระทำเท่าที่ จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง โดยเหตุที่ การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน และเป็นที่ยึดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจน การคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง ถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตาม ระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางการปกครองนั้น อาจแตกต่างกัน ออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง แม้กระนั้นเราอาจกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่า ยิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้ชัดเจน แน่นนอนยิ่งขึ้นเท่านั้น

3) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ ในการดำเนินการทางปกครอง องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคไปได้ โดยเหตุที่ สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวจึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการ ตราบกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งหลายทั้งปวง โดยเหตุที่สิทธิ ในความเสมอภาคมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง กรณีจึงอาจมีปัญหาให้ต้องพิเคราะห์ที่อยู่เสมอว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในความเสมอภาคหรือไม่ หลักการเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวคือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญ เหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจ หรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหา เกณฑ์แห่งความแตกต่าง อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่ง มาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้

4) หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ในระบบกฎหมายไทยหลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5 ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 แม้หลักการทั้งสองประการดังกล่าว จะได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่อันที่จริงแล้วหลักการทั้งสองประการข้างต้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย หากพิเคราะห์จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้วเรายังสืบสาวทั้งหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบออกจากหลักนิติรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจทางการปกครองหรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใดองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องใช้อำนาจโดยสุจริตการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักการสุจริตและการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบนอกจากจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้วยังผูกพันราษฎรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริต รัฐย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ที่ราษฎรผู้นั้นได้กระทำโดยไม่สุจริตนั้น

5) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครอง ในกฎหมายปกครองหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้น หากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์กับบุคคลที่ได้รับคำสั่งแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นได้หรือไม่ ในเงื่อนไขเช่นใด หากพิเคราะห์หลังไปในรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองของบุคคล อย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวนี้อาจขัดแย้งกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการปกครองได้ เช่น ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบโดยกฎหมายแต่ให้ประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครองหากผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริต กรณีดังกล่าวย่อมมีปัญหาให้ต้องพิเคราะห์ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ หากถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการปกครองอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะต้องตอบว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแต่หากพิจารณาในแง่มุมมองของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าว ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมจะต้องคัดค้านการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ตนโดยอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและวางใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ โดยเหตุที่หลักการ

ทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีน้ำหนักใกล้เคียงกัน ในการดำเนินงานทางการปกครององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวไว้เสมอ

6) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวงเพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้รับประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง สรุปได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องยึดหลักการตามหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน ที่ใช้ในการกระทำทางปกครอง อันเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้อำนาจตามหน้าที่ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้ใช้ได้ แต่ต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์

2.4 การควบคุมฝ่ายปกครอง

ในการศึกษาถึงการควบคุมฝ่ายปกครอง จะต้องเข้าใจเสียก่อนว่า ฝ่ายปกครองคือใคร และฝ่ายปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องกับประการใดกับการกระทำทางปกครองอย่างไร นอกจากนี้จะต้องเข้าใจว่าการควบคุมมีขอบเขตในการควบคุมฝ่ายปกครองอย่างไร และจะต้องศึกษาถึงระบบของการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐต่อไป

2.4.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร (Jean Rivero) ได้อธิบายว่า ในการจัดองค์กรของรัฐนั้นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ 2 ประการ คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายในระดับสูงสุด องค์กรประเภทนี้เรียกว่า ฝ่ายบริหาร และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย ที่องค์กรดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดไว้ องค์กรประเภทนี้เรียกว่า ฝ่ายปกครอง³²

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์³³ ได้กล่าวไว้ว่า รัฐสมัยใหม่ทุกรัฐย่อมจะต้องมีระบบกฎหมายปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งระบบแห่งกฎหมายที่จัดระเบียบราชการบริหารและที่กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลซึ่งรวมเรียกว่า ฝ่ายปกครอง (Administration) กับเอกชน

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล³⁴ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับฝ่ายปกครองว่า หมายถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการปกครองและใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารโดยมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล

สรุปได้ว่า ฝ่ายปกครอง คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนด อันประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

³² จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 102), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

³³ จาก ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 13), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

³⁴ จาก คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 34-37), โดย ประยูร กาญจนดุล ข, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2.4.2 ขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้³⁵

1) ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้โดยทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวัน มีประสิทธิภาพจริงจัง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียว หรือมีน้อยองค์กร อาจไม่พอเพียงกับการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้น ต้องไม่ซ้ำซ้อน สับสน ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไม่ให้ซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกันจึงเป็นเรื่องสำคัญ

2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างคุณภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้ การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนจนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อสาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชนอันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้

3) องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็นอิสระ ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั่นเอง จะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระ เป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ ก็ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหรือคนอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบควบคุมได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองก็ได้

4) เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบองค์กรตรวจสอบวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ ต้องไม่กว้างขวางเกินไปจนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้ มาฟ้ององค์กร

³⁵ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 449-450), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ตรวจสอบไปควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนั้นระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของเพียงคนบางคนดังนั้น จึงมีหลักว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรตรวจสอบพิจารณาได้

ในการพิจารณาขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครองอาจแยกพิจารณาออกได้ 2 ประการคือ วัตถุประสงค์แห่งการควบคุม และวัตถุประสงค์³⁶

1) วัตถุประสงค์แห่งการควบคุม ในการควบคุมฝ่ายปกครองอาจแยกวัตถุประสงค์แห่งการควบคุม ออกได้ 2 ประการ ดังนี้ การควบคุมเหนือการกระทำ และการควบคุมเหนือตัวบุคคล

(1) การควบคุมเหนือการกระทำ ซึ่งการกระทำถือว่าเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครองหรือเป็นความมุ่งหมายหลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองมีขอบเขตกว้างขวางซึ่งในเบื้องต้นอาจแยกจากพื้นฐานของกฎหมายโดยแยกออกเป็นการกระทำในขอบเขตของกฎหมายเอกชนกับการกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งการกระทำที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมที่จะพิจารณาในที่นี้เป็นการกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน การกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนยังอาจจะแบ่งแยกออกเป็นการกระทำในลักษณะที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (der Realakt) และการกระทำซึ่งเป็น “การกระทำในทางกฎหมาย” (Rechtsakte) การกล่าวถึงการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น มักจะมุ่งหมายถึง การควบคุมการกระทำที่เป็น “การกระทำในทางกฎหมาย” เพราะการกระทำในทางกฎหมายเป็นการกระทำที่จะต้องอาศัยเจตจำนงของบุคคลธรรมดา ซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่แทนรัฐ กระทำการในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการกระทำในทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เอง การควบคุมการกระทำในลักษณะนี้จึงสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หรือความสมบูรณ์ของการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้ ส่วนการกระทำที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Realakt) นั้น เมื่อมีปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว กรณีย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม คงมีปัญหาเพียงว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” ดังกล่าวจะเป็นการละเมิดหรือไม่ อันเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการทางปกครองจะเป็นการละเมิดหรือไม่ ในบางกรณีอาจจะไปสัมพันธ์กับการกระทำในทางกฎหมายซึ่งในที่นี้หมายถึง “คำสั่งทางปกครอง” ตัวอย่างเช่น หากคำสั่งทางปกครองที่ให้หรือถอนอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะนำไปสู่การทำให้ปฏิบัติการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ให้หรือถอนอาคารจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีได้หมายความว่า การรื้อถอนอาคารนั้นจะชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด กรณีอาจเป็นไปได้ว่ามีกรรือ

³⁶ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 23-33). เล่มเดิม.

ถอนอาคารที่เกินส่วนที่จะรื้อถอน การรื้อถอนในส่วนที่เกินส่วนนี้ ย่อมเป็นการรื้อถอนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถึงแม้ว่าคำสั่งให้รื้อถอนจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ดังนั้น หากกล่าวโดยสรุปการกระทำที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” จึงไม่มีประเด็นปัญหาเรื่องการควบคุม แต่เมื่อมีปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว และก่อให้เกิดความเสียหายกรณีคงมีเฉพาะประเด็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ ก็จะต้องไปพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด

(2) การควบคุมเหนือบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อควบคุมเหนือการกระทำ ดังนั้น การควบคุมเหนือบุคคลจึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุมเหนือการกระทำสามารถบรรลุความมุ่งหมายของผู้มีอำนาจในการควบคุมได้ ในส่วนของการควบคุมเหนือบุคคลนั้นยังอาจแบ่งแยกออกเป็นการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

1. การควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง อาจแยกออกได้

2 ลักษณะ คือ การควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการรวมอำนาจหรือการควบคุมโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชา และการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจหรือหลักการกำกับดูแลใน ส่วนของการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการรวมอำนาจหรือโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจะอาศัยเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตัวบุคคล ในขณะที่การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลนั้นขอบเขตย่อมเป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เช่น อำนาจในการควบคุมเหนือตัวบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อคณะเทศมนตรีย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

2. การควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ในกรณีนี้ย่อมหมายถึงการควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เช่น กรณีการควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อาจแยกการควบคุมเหนือตัวบุคคลออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 2) การถอดถอนจากตำแหน่ง 3) การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตามเฉพาะกรณีของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีการถอดถอนจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมดังกล่าว ย่อมหมายถึงเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เท่านั้น และสำหรับกรณีของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบในกรณีนี้ย่อมหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ซึ่งหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการใดๆอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ การควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น กรณีของ ป.ป.ช. ย่อมมีผลต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยเหตุที่มาตรา 92 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ได้วินิจฉัยว่า ไม่เฉพาะผู้บังคับบัญชาเท่านั้นที่ผูกพันตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลผู้ที่ถูกผูกพันตามที่ ป.ป.ช. มีมูลย่อมหมายความรวมถึงผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วย ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลฐานความผิดวินัยร้ายแรง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมต้อง

ผูกพันในการพิจารณาโทษตามฐานความผิดวินัยร้ายแรงด้วย จะพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดวินัยไม่ร้ายแรงไม่ได้

2) วัตถุประสงค์ของการควบคุม

วัตถุประสงค์ของการควบคุมนั้นอาจแยกออกได้ 2 ประการ ดังนี้

(1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานซึ่งมีผลต่อการควบคุมฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองทุกลักษณะจึงสามารถอ้างการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ทั้งการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา หรือโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมไปถึงการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ล้วนแต่มุ่งที่จะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองจึงถือได้ว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งเกณฑ์ในการพิจารณาได้ 2 เกณฑ์ คือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบ และความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา

(2) การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสม การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแบ่งเกณฑ์ในการตรวจสอบออกเป็นความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติและความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติซึ่งหากแยกลักษณะของกระบวนการในการใช้กฎหมายอาจแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนขององค์ประกอบของกฎหมายและส่วนของผลกฎหมาย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายย่อมครอบคลุมทั้งในส่วนขององค์ประกอบของกฎหมายและในส่วนของผลของกฎหมาย แต่ในขณะที่การควบคุมความเหมาะสมส่วนใหญ่แล้วเป็นการควบคุมในส่วนของผลของกฎหมาย และการตรวจสอบความเหมาะสมจะเกิดได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดผลของกฎหมายไว้มากกว่า ทางเลือกเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกผลของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุด สำหรับข้อเท็จจริงหนึ่ง ดังนั้น จึงอาจแยกลักษณะผลของกฎหมายได้ ผลของกฎหมายที่มีลักษณะผูกพันเจ้าหน้าที่และผลของกฎหมายที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่เลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมได้ซึ่งการเลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งนี้เองที่เรียกว่า “ดุลพินิจ” ตามหลักนิติรัฐมีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลักคือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย หลักแรก เรียกร้องว่าการกระทำทางปกครองจะขัดต่อกฎหมายมิได้ แต่ในขณะที่ หลักที่สองกลับเรียกร้องว่า การกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครอง จากหลักพื้นฐานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำทางปกครองทั้งหลายมีขอบเขตอยู่ที่จะต้องไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายทั้งหลาย

ในนัยนี้กฎหมายจึงเป็นขอบเขตของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในขณะที่เดียวกันการที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้นั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ กฎหมายในนัยนี้จึงเป็นที่มาของอำนาจในการกระทำการของฝ่ายปกครอง หากกล่าวโดยสรุปถึงหลักย่อยทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งที่มาและเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

2.4.3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง

2.4.3.1 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายบริหาร

การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายบริหารเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายบริหาร มีวิธีการควบคุมดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกกันว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีแนวคิดพื้นฐานคือ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดเป็นขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมการ การพิจารณา การออกคำสั่งทางปกครอง การทบทวนคำสั่งทางปกครอง และการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนและดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีสาระสำคัญดังนี้³⁷

(1) ก่อนมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด เจ้าหน้าที่ต้องให้บุคคลนั้นมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

(2) คำสั่งทางปกครองที่จะทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

(3) คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนครณินที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

³⁷ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 304-313), โดย ชาญชัย แสงวงศ์ดี, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

(4) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

(5) ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

2) ระบบอุทธรณ์

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยกระบบอุทธรณ์ไว้ 2 ระบบ คือ ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ และระบบอุทธรณ์บังคับ³⁸

(1) ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือจะนำคดีไปฟ้องร้องศาลได้โดยตรง ดังนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ด้วยเหตุนี้ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(2) ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้เอง จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือการอุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน

³⁸ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 94-95). เล่มเดิม.

3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท³⁹

การศึกษาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น จำเป็นที่จะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสองกรณีคือ กรณีแรก การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแยกออกจากการควบคุมตรวจสอบภายในตามสายการบังคับบัญชา และกรณีที่สองการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแยกต่างหากจากการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นองค์กรที่มีความอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท เหตุผลที่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง มีเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้⁴⁰

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น ๆ ดังนั้น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

วินิจฉัยข้อพิพาท จึงเปรียบเสมือนการตรวจสอบในทางข้อเท็จจริงจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาของศาลมีความรวดเร็วขึ้น

(2) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบก่อนที่เรื่องดังกล่าวจะไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (ศาล) ซึ่งหากเรื่องใดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่เรื่องไปสู่องค์กรศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลอีกด้านหนึ่ง

(3) การให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีกระบวนการที่ไม่มีแบบพิธี ดังนั้น การเข้าถึงของประชาชนจึงสะดวกไม่มีความยุ่งยาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องยังองค์กรศาล การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงเป็นการควบคุมภายในชั้นสุดท้ายก่อนที่ไปสู่องค์กรภายนอกที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธี และมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

³⁹ จาก การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศอังกฤษ (น. 69), โดย ฌรงค์เดช สรุโฆมิต, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴⁰ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 126). เล่มเดิม.

2.4.3.2 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์ภายนอกฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์⁴¹ ได้แบ่งการควบคุมแบบแก้ไข หรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ ในการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่

- 1) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ
- 2) การควบคุมทางการเมือง
- 3) การควบคุมโดยศาล

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวถึง ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์ภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ แต่ในการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะกล่าวเฉพาะการควบคุมทางการเมืองและการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

- 1) การควบคุมทางการเมือง⁴²

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด รัฐสภามีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองในทางการเมืองมีวิธีการที่สำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การใช้กลไกคณะกรรมาธิการ และการเปิดอภิปรายทั่วไป เหตุผลที่องค์กรทางการเมืองสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบองค์กรฝ่ายปกครองได้ เพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น องค์กรทางการเมืองจึงควบคุมฝ่ายปกครองได้โดยผ่านฝ่ายการเมืองดังกล่าว

(1) การตั้งกระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบ โดยนัยนั้นกระทู้จึงเป็นข้อสงสัยหรือคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายซึ่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องตอบ โดยอาจจะตอบในที่ประชุมสภาของตน (คือสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี) หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ กระทู้ถามจึงเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น

⁴¹ กฎหมายปกครอง (น. 451). เล่มเดิม.

⁴² หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 141-155). เล่มเดิม.

เพราะการที่ถูกสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามย่อมแสดงถึงความผิดพลาดหรือบกพร่องในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี

(2) การใช้กลไกคณะกรรมการบริหาร กรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้กระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการอาจจำแนกได้เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกสภา

(3) การเปิดอภิปรายทั่วไป การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารที่สุดคือ

(4) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กล่าวคือ เป็นการนำเอาหัวใจหรือแก่นสำคัญของระบบรัฐสภา อันได้แก่ หลักการที่ว่า คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของสภามาใช้ เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นก็ย่อมไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินได้ต่อไป การเปิดอภิปรายนี้บางครั้งก็เรียกว่า กระทู้หมู ซึ่งก็มีลักษณะดังกล่าว เพราะเมื่อเปิดอภิปรายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะขออภิปรายก็ได้ จะถามหรือวิพากษ์วิจารณ์หรือแม้แต่เสนอข้อมูลหักล้างอย่างไรก็ได้ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกผู้เข้าชื่อของเปิดอภิปรายเท่านั้น จึงนับว่าแตกต่างจากกรณีควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

2) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁴³

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรใหม่อีกองค์กรหนึ่งที่เป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552, มาตรา 13.

ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม และการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴⁴

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรใหม่อีกองค์กรหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴⁵

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปทางการเมืองอีกองค์กรหนึ่งเช่นกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึงแม้จะมีใช้องค์กรใหม่เสียทีเดียว หากแต่เป็นองค์กรที่พัฒนามาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่โดยที่บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. นั้น ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการตั้ง ป.ป.ป. ได้ ทั้งนี้ อาจจะช่วยด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ระบบการคัดเลือกกรรมการ ป.ป.ป. ไม่เหมาะสม กรรมการและเจ้าหน้าที่ไม่มีอิสระตามสมควร ระบบการสืบสวนสอบสวนการทุจริตมีกระบวนการเดียวซึ่งใช้กับเจ้าหน้าที่ทุกประเภททุกระดับ เป็นต้น และโดยที่ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ต้องทำการปฏิรูปทางการเมือง ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปทางการเมือง จึงได้ยกสถานะของ ป.ป.ป. เป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ป.ป.ช. ได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่ 10 ส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

⁴⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542, มาตรา 15.

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554).

1. ใต้อำนาจข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา

2. ใต้อำนาจข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

5. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁶

ความเป็นมาขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินมิได้เริ่มมีขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่มีความเป็นมาอันยาวนานตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 และเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำการเสนอแนะให้

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 15.

มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.5 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริต

การศึกษาวิเคราะห์การให้คำนิยามในทางตำราของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ข้อความคิดของการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ ในการศึกษาเรื่องนี้ มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือประการแรกเป็นการแสวงหาคำนิยามของเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ และประการที่สองเป็นเรื่องการจัดประเภทของการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ

2.5.1 ความหมายของการทุจริต

คำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “ความประพฤติชั่ว”⁴⁷

คำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”⁴⁸

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 หมายถึง “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่ง หรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือ

หน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”⁴⁹

คำว่า “มิชอบ” หมายความว่า “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม คือไม่เป็นไปตามทางที่ถูกที่ควร”⁵⁰

คำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า “ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ”⁵¹

⁴⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (น. 575). เล่มเดิม.

⁴⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 1.

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

⁵⁰ แหล่งเดิม.

⁵¹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 3.

คำว่า “ประพฤติกมิชอบ” หมายความว่า “ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน”⁵²

คำว่า “คอร์รัปชัน” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Corrupt” ซึ่งแปลว่า “คดโกง กินสินบน เหลวแหลก ต่ำช้า ชั่ว ไม่บริสุทธิ์”⁵³

จากความหมายของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” นักวิชาการต่างก็ได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากระเบียบทางสังคม วัฒนธรรมและค่านิยม ในสังคมของประเทศต่าง ๆ แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมตะวันตก การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีความละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะไม่ผิดหน้าที่ราชการ แต่ก็ยังถือว่า การกระทำนั้นเป็นการคอร์รัปชัน ส่วนในสังคมที่มีใช้ประเทศในแถบตะวันตก เช่น อินเดีย จีน รวมถึงไทยด้วย กลับมองว่าเป็นธรรมเนียมที่จะขาดเสียมิได้ ถือเป็น การแสดงน้ำใจไมตรีอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นปัญหาให้นักนิติศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์ ร่วมกันคิดว่า จะถือปทัสถานของสังคมใดเป็นหลัก ในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่ ยิ่งในปัจจุบันการคมนาคมของโลกเจริญขึ้น การติดต่อไปมาระหว่างประเทศมีมากขึ้น ปัญหาการขัดกัน ในทางปทัสถานของระเบียบสังคม จึงมีความสับสนกันอยู่ไม่น้อย เพราะฉะนั้นการที่จะถือว่าการกระทำใดเป็นการทุจริตของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่นั้น ควรต้องพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- (1) ผู้กระทำการได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินตราหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้รวมถึงการรับสินบนด้วย
- (2) ผู้กระทำการไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะกระทำการตาม (1)
- (3) การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียของสาธารณะหรือประชาชนเป็นส่วนใหญ่
- (4) ผู้กระทำการมีตำแหน่งฐานะในหน้าที่ราชการ และได้กระทำการภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- (5) การกระทำของบุคคลนั้นเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย

⁵² แหล่งเดิม.

⁵³ จาก การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (รายงานผลการวิจัย) (น. 7), โดย อุดม รัฐอมฤต, 2544, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เมื่อได้ทราบถึงความหมาย และการกระทำของการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว จึงต้องศึกษา ถึงการกระทำที่เป็นลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย การที่จะพิจารณาว่า พฤติกรรม หรือการ กระทำใดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่นั้น ควรจะต้องพิจารณาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำหรือเข้าไปมีส่วนร่วม หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเขาเข้าไปมีอิทธิพลต่อการ ตัดสินใจในนโยบายของรัฐ การกระทำหรือการตัดสินใจนั้นอาจคาดคะเนได้ว่ามีผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเกี่ยวข้อง ผลของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียต่อสาธารณชนหรือผลประโยชน์ส่วนรวม⁵⁴

คำนิยามของการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐตามความรู้สึกของสามัญชนนั้น เข้าใจว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐหรือ คอร์รัปชันคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ การในตำแหน่งหน้าที่เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวความเข้าใจเช่นนี้อาจจะถูกต้อง แต่ยังคงมีการ กระทำอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกที่ไม่ได้กระทำการในตำแหน่งหน้าที่ แต่อาศัยอิทธิพลที่ตน ได้รับจากตำแหน่งหน้าที่ เช่น ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีชนลีนค้าจากต่างประเทศเข้ามาโดยไม่ต้อง จ่ายภาษี หรือเป็นข้าราชการตำรวจระดับนายพล ฝากลูกฝากหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ โดย ไม่ได้ผ่านการสอบอย่างถูกต้อง การกระทำการดังกล่าวมิได้กระทำการในตำแหน่งหน้าที่ แต่เป็น การอาศัยอิทธิพลจากการที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นจะรวมเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ หรือไม่ หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในตำแหน่งหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ถูกต้อง ตามระเบียบของทางราชการ แต่การกระทำนั้นมิได้มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตน หากแต่ทำให้ราชการ หรือประชาชนคนใดคนหนึ่งเสียหาย เช่นนี้จะถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ ได้เพียงไร⁵⁵

(1) การทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐเป็นเรื่องของอำนาจหรืออิทธิพลใน ตำแหน่งหน้าที่ราชการในรัฐเสรีมีประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสถานะแตกต่างจากบุคคล ธรรมดาตรงที่เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นผู้รักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของมหาชน อำนาจดังกล่าวจึงมิได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มีที่มาจากการมีสถานะภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นกลไกของรัฐบาลในการ ดำเนินการปกครองประเทศตามแนวนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของ ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีจิตสำนึกถึงความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการเพื่อส่วนรวม เสมอ ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกัน

⁵⁴ จาก *นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน* (น. 119-120), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549, กรุงเทพฯ: สารธาร.

⁵⁵ *การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย* (น. 7-9). เล่มเดิม.

ดังกล่าวเพื่อตอบสนองจุดประสงค์ส่วนตัว จึงต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นก็ดี การเบียดบังยกยอกผลประโยชน์ส่วนตัวก็ดี ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างแน่นอน แต่ยังมีกรกระทำบางอย่างของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยตรง แต่อาศัยหลักอิทธิพลของการมีตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นเครื่องช่วยให้การกระทำการอันมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินไปได้ เช่น รัฐมนตรีขนสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาโดยไม่ต้องจ่ายภาษี หรือนายตำรวจระดับนายพลฝากลูกหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐบาลโดยไม่ต้องผ่านการสอบที่ถูกต้อง จากตัวอย่างดังกล่าวรัฐมนตรีหรือนายตำรวจนั้นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ตนกระทำไปนั้นเลย ลักษณะเช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่าอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมาจากการมีตำแหน่งหน้าที่ราชการนั่นเอง ซึ่งในกรณีนี้จึงมีผู้นิยามความหมายของทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐให้เห็นชัดขึ้นอีกกว่าคือ พฤติกรรมที่เบียดเบียนไปจากหน้าที่ตามแบบแผนของทางราชการ เพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้อง พรรคพวก หรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับ รวมถึงการละเมิดกฎหมายที่ต่อต้านการใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

(2) การทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐทำให้ได้มาโดยมิชอบซึ่งประโยชน์ส่วนบุคคลหรือเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ เรามักอธิบายการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐว่าเป็นพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงเดียวกันในด้านกลับ เราจะพบว่าการกระทำเดียวกันอาจก่อความเสียหายแก่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการด้วยก็ได้ ดังตัวอย่างที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายความหมายของคำว่า “น้อราษฎ์บังหลวง” ว่า การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากรายกรพอจะจัดได้ว่าเป็นการน้อราษฎ์ คือ เป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้จะโดยสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม เช่น ราษฎรต้องเสียภาษีมากเจ้าพนักงานสมคบกับราษฎรเพื่อให้เสียภาษีน้อย โดยเจ้าพนักงานได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบน หรือมิฉะนั้นเป็นการที่เจ้าพนักงานเบียดบังยกยอกผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ที่ดินเวนคืนเป็นที่ดินว่างเปล่า มีราคาซื้อขายกันเพียงไร่ละ 5,000 บาท เจ้าพนักงานทำการสำรวจว่าเป็นที่ดินมีต้นผลอาสินและโรงเรือนปลูกอยู่ ติราคาเป็นไร่ละ 20,000 – 30,000 บาท แล้วยกยอกเอาราคาที่

เกินเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย ชำระราคาจริงให้เจ้าของ ทั้งนี้เป็นการกระทำผิดฐานทำทุจริตในหน้าที่ ไม่เป็นความผิดฐานรับสินบน

สรุปได้ว่า การทุจริต หมายถึง การกระทำที่เป็นการประพฤติชั่ว กินสินบน คดโกง โกง ไม่สุจริต ไม่ซื่อตรง ไม่ซื่อสัตย์ มีพฤติการณ์เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ให้กับตนเองหรือผู้อื่น และให้หมายความรวมถึงประพฤติมิชอบด้วย ซึ่งประพฤติมิชอบ คือการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของรัฐ ทั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบล้วนแล้วแต่เกิดความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชน

2.5.2 ประเภทของการทุจริต

รองศาสตราจารย์ ดร. ชिरภัทร์ เสรีรังสรรค์ ได้กล่าวถึงรูปแบบของการคอร์รัปชันว่า การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นและมีปรากฏอยู่ทั่วโลก มีลักษณะที่หลากหลาย และแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมของประเทศนั้น ๆ ตลอดจนทั้งโอกาสหรือสถานการณ์ของการคอร์รัปชัน การเข้าถึงข้อมูลและการตระหนักถึงการควบคุมการคอร์รัปชันของประชาชนในประเทศซึ่งเราสามารถจำแนกรูปแบบของการคอร์รัปชันอย่างกว้าง ๆ ออกได้ดังต่อไปนี้⁵⁶

- 1) การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand corruption) หมายถึง การคอร์รัปชันที่โดยทั่วไปแล้วมีขนาดของวงเงินจำนวนมาก
- 2) การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (petty corruption) หมายถึง การคอร์รัปชันที่มีขนาดของเงินเล็ก ๆ น้อย หรือมีวงเงินรวมน้อย
- 3) การคอร์รัปชันในเชิงของการบริหารหรือปฏิบัติการ (administrative corruption) หมายถึง การคอร์รัปชันที่เกิดจากลักษณะของการปฏิบัติ การบังคับใช้ระเบียบ การปฏิบัติงานอื่น ๆ โดยทั่วไป
- 4) การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (policy corruption) หมายถึง การคอร์รัปชันที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบต่าง ๆ ในเชิงโครงสร้าง ทั้งทางด้านนโยบาย การดำเนินการ หรือการบริหารงาน โดยมีการใช้อำนาจของกฎหมายมารองรับ

ส่วนในแง่ของลักษณะของการคอร์รัปชันนั้น อาจมีได้หลายลักษณะ ในแต่ละลักษณะอาจเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหรือแยกจากกันก็ได้ ลักษณะของพฤติกรรมของการคอร์รัปชันมาจากระบบพวกพ้อง (cronyism) การลอบบี (lobbying) การติดสินบน (bribery) การเกี่ยวพัน (nepotism) และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ซึ่งในจำนวนลักษณะทั้งหลายเหล่านี้ลักษณะ

⁵⁶ นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน (น. 137). เล่มเดิม.

ของการติดสินบนจะปรากฏมากที่สุดเป็นอันดับแรก ลักษณะอื่น ๆ ที่พบรองลงมา มักจะเป็นการ
 เกื้อหนุนญาติมิตรหรือระบบพวกพ้อง การฉ้อฉล (fraud) และการยักยอกทรัพย์สินของทางราชการ
 หรือรัฐ (embezzlement) เป็นต้น⁵⁷

การจำแนกการทุจริตของภาครัฐซึ่งในอดีตเรียกว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบ
 ในวงราชการ โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกที่แตกต่างกัน
 ออกไป เป็นต้นว่า 1) โดยอาศัยวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ 2) อาศัยจำนวนทรัพย์สินที่
 เกี่ยวข้อง 3) อาศัยประเภทของผู้เสียหาย 4) อาศัยจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด 5) อาศัยระดับ
 ความผิด และ 6) อาศัยลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ⁵⁸

(1) การจำแนกประเภทของการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ โดยอาศัยวิธีการ
 ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์เป็นแนวทางในการแบ่งแยก เราอาจจำแนกประเภทของการทุจริต
 และประพฤติมิชอบได้เป็น

1. การรับสินบน หมายถึงกรณีที่ผู้อื่นหยิบยื่นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ให้แก่
 เจ้าหน้าที่เพราะเหตุที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน
 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เรียกร้อง

2. การเรียกสินบน ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่เรียกร้องเอาทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์
 จากผู้อื่น โดยมีชอบด้วยกฎหมาย

3. การยักยอก ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ยักยอกหรือเบียดบังเอาทรัพย์สินหรือ
 ผลประโยชน์ของทางราชการไปเป็นของส่วนตัว

4. การฉ้อโกงโดยวิธีอื่น ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่แสวงหาประโยชน์จาก
 ทางราชการโดยมิชอบ เช่น ให้สิทธิพิเศษกับบริษัท ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูง ในการทำการค้ากับ
 ส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ

(2) โดยอาศัยจำนวนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
 อาจจำแนกอย่างกว้างได้เป็น

1. การทุจริตรายย่อย ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนไม่มาก เช่น 10-20 บาท
 หรือ 100-200 บาท

2. การทุจริตรายใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนมากเป็นแสนเป็นล้านบาท

⁵⁷ แหล่งเดิม.

⁵⁸ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย (น. 12-15). เล่มเดิม.

(3) โดยอาศัยประเภทของผู้เสียหายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นเกณฑ์ เราอาจจำแนกได้เป็น

1. การฉ้อราษฎร์ ได้แก่ การรับสินบนหรือการเรียกเอาทรัพย์สินซึ่งเป็นของประชาชนมาเป็นของตนเองหรือพรรคพวกโดยมิชอบ
2. การบังหลวง ได้แก่ การเบียดบังเอาทรัพย์สินหรือประโยชน์ของรัฐไปเป็นประโยชน์ของรัฐไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

(4) โดยอาศัยจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นเกณฑ์ อาจจำแนกได้เป็น

1. การทุจริตโดยส่วนบุคคล ได้แก่ การทุจริตที่กระทำโดยมิได้เกิดจากความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่คนอื่น หรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป
2. การทุจริตโดยคณะบุคคล ได้แก่ การทุจริตที่กระทำโดยร่วมมือกันเป็นคณะ

(5) โดยอาศัยระดับความผิดในการกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในประเภทนี้ นักวิชาการได้แยกไว้เป็น 3 ประเภท คือ

1. คอร์รัปชันขาว (white corruption) ได้แก่ การทุจริตและประพฤติมิชอบประเภทที่ประชาชนโดยทั่วไปและผู้ภายในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำผิด เพราะเป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญมากนัก เนื่องจากการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณี และมีได้เกิดจากการเรียกร้องของผู้รับพฤติกรรมเช่นนี้แยกได้เป็นการให้ซึ่งเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้มีอำนาจวาสนา หรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่สามารถให้คุณให้โทษการให้ซึ่งเป็น “การตอบแทน” การปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง และเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้ โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง ตัวอย่างของการให้ทั้งสองกรณี เช่น การให้ของขวัญที่มีค่ามากในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เป็นต้นว่า ในโอกาสวันเกิด วันแต่งงานลูกหลาน วันขึ้นปีใหม่ หรือเป็นเจ้าภาพในงานกุศลของผู้มีอำนาจหน้าที่ทางราชการ

2. คอร์รัปชันเทา (grey corruption) ได้แก่ การทุจริตและประพฤติมิชอบประเภทที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่ กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้าหรือเงินหักส่วนลดราคาสินค้า เป็นต้น พฤติกรรมประเภทนี้แยกได้เป็นการเรียกร้องเอาประโยชน์แทนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อเร่งรัดงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรืออาจมีการลดหย่อนมาตรฐานความเข้มงวดเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดย

เป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทห้างร้านที่ทำธุรกิจกับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ

3. คอร์รัปชันดำ (black corruption) ได้แก่ คอร์รัปชันชนิดที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้นำเห็นว่าเป็นความผิด และควรได้รับโทษตามกฎหมายทุกประการ ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ หรือนำความทุกข์ยากมาสู่ประชาชนและประเทศชาติหรือไม่ พฤติกรรมประเภทนี้แยกได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำผิดกฎหมายหรือผู้ต้องการความสะดวก โดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ตนเรียกร้องเอาผลประโยชน์นั้นจะกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ การทุจริตคดโกงโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมายเลย เป็นการเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือสมัครพรรคพวก และทำให้รัฐได้รับความเสียหาย

อนึ่ง การทุจริตและประพฤตินิยมของภาครัฐทั้ง 3 ประเภท อาจจะเป็นความผิดทางวินัยหรือเป็นทั้งความผิดทางอาญาก็ได้

(6) โดยอาศัยลักษณะของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติ อาจจำแนกเป็นประเภทได้ดังนี้

1. งานจัดซื้อและว่าจ้าง การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อและว่าจ้างอาจเกิดได้ทุกขั้นตอน เช่น ในการประกาศเรียกประกวดราคาตามระเบียบของทางราชการให้กระทำการประกาศทางสถานีวิทยุและการติดประกาศแจ้งความ แต่เจ้าหน้าที่บางคนมักเลี้ยวระเบียบดังกล่าวโดยประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงท้องถิ่นในเวลาจนจะปิดสถานีหรือพ้นเที่ยงคืนไปแล้ว หรือแอบปิดประกาศแจ้งความไว้ในที่ที่ไม่มีผู้สนใจและในเวลาอันจำกัด หรือใช้วิธีพลิกแพลงให้เจ้าหน้าที่ทางสถานีวิทยุช่วยปิดข่าวหรือเก็บประกาศไว้ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ในงานก่อสร้างรายใหญ่เจ้าหน้าที่บางคนใช้เล่ห์เหลี่ยมแสวงหาผลประโยชน์โดยวิธีการทำข้อตกลงพิเศษนอกเหนือไปจากสัญญาจ้าง ให้ผู้รับจ้างจัดยานพาหนะรับส่งผู้ตรวจงานก่อสร้าง เมื่อก่อสร้างเสร็จก็มอบยานพาหนะนั้นให้เป็นของทางราชการหรือเป็นของส่วนตัว การทำเช่นนี้ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์มาก เนื่องจากผู้รับจ้างจะบวกค่ายานพาหนะและค่าบริการดังกล่าวในราคาค่าก่อสร้างด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำการทุจริตและประพฤตินิยมด้วยการกำหนดเงื่อนไขของบริษัทที่จะมาทำการค้ากับส่วนราชการให้สูงเป็นพิเศษ เพื่อบริษัทที่ตนเองมีผลประโยชน์ร่วมด้วยจะได้สามารถผูกขาดการทำการค้ากับส่วนราชการนั้นแต่เพียงผู้เดียว

2. งานการเงินและการบัญชี เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี อาจแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองโดยมิชอบได้หลายวิธี เช่น โดยโอนเงินงบประมาณ หรือรายได้ของส่วนราชการจากธนาคารของรัฐไปเข้าธนาคารเอกชน เพื่อเรียกร้องประโยชน์ตอบแทนจาก

ธนาคารเอกชนบางประการ เช่น สิทธิในการฝากลูกหลานเข้าทำงานกับธนาคาร หรือผลประโยชน์ตอบแทนเป็นตัวแทน หรือยกยอกเงินของรัฐไปเป็นของตนเอง หรือร่วมมือกับบุคคลภายนอก โครงการเงินของรัฐ หรือการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว หรือรับเงินชำระหนี้โดยของรัฐ หรือการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว หรือรับเงินชำระหนี้โดยไม่ลงบัญชี หรือเป็นข้าราชการทำเรื่องเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านที่เป็นเท็จหรือเกินอัตราที่แท้จริง

3. งานบริการและการบังคับใช้กฎหมาย กลวิธีในการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการสำหรับเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมหรืองานเกี่ยวกับการยุติธรรม อาจกระทำได้โดยการหน่วงเหนี่ยวเรื่องให้ช้าเช่น มีผู้มาขออนุมัติสร้างโรงงาน ขออนุมัติปลูกสร้างบ้าน ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเก็บเรื่องไว้โดยไม่พิจารณาจนกว่าผู้ยื่นเรื่องจะติดสินบน หรือเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจยินยอมให้มีการทำธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น เปิดช่องโสเภณี บ่อนการพนัน หรือหวยเถื่อน โดยไม่จับกุมเนื่องจากว่ารับสินบนจากผู้ประกอบธุรกิจผิดกฎหมายนั้นหรือเป็นพนักงานสอบสวนไม่ทำสำนวนส่งฟ้องผู้กระทำผิดกฎหมาย หรือเปลี่ยนรูปคดี เนื่องจากรับสินบนจากผู้กระทำผิด เป็นต้น

4. งานบริหารงานบุคคล ผู้มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลอาจกระทำการโดยเห็นแก่พวกพ้องหรือผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ เช่น ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลบางคนเป็นคนพิเศษในการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ อาจด้วยการบอกข้อสอบ หรือให้คะแนนคำตอบกับพรรคพวกของตนสูงกว่าบุคคลอื่นโดยมิชอบ หรือการส่งเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล หรือการช่วยเหลือ ปกป้องให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่กระทำผิดโดยไม่ส่งลงโทษ เช่น เมื่อผู้ได้บังคับบัญชาหนีราชการหรือกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

5. งานภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดังกล่าวอาจร่วมมือกับบุคคลอื่นในการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรโดยแจ้งราคาที่เป็นเท็จ การยินยอมให้บุคคลธรรมดาหรือบริษัทห้างร้านเสียภาษีอากรไม่ครบถ้วน ยอมให้ผู้รับสัมปทานป่าไม้ตัดไม้ผิดแปลงหรือใช้ดวงตราปลอม เป็นต้น

2.5.3 แนวคิดและข้อเสนอแนะในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

แนวคิดในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้นำคำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อใช้แทนการกระทำผิดลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยรวม ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความผิดตามประมวลกฎหมาย

อาญาด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อความคิดของการทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงการ โดยทั่วไป ที่เรามักใช้คำตามภาษาอังกฤษว่า “คอร์รัปชัน” (corruption) นั้นเอง

ในโลกปัจจุบันได้มีการนำดัชนีชี้วัดในเรื่องสำคัญที่มีคนสนใจเพื่อนำมาใช้ในการประเมินเพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป ดังที่จะกล่าวต่อไป คือ ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชัน

ดัชนีชี้วัดถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญประเภทหนึ่งที่ใช้ในการประเมินผลในสิ่งที่เรากำลังสนใจ เป็นวิธีการหรือเป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยหรือองค์ประกอบที่เป็นสาเหตุหรือกระบวนการหลักกับผลลัพธ์หรือกระบวนการส่วนย่อย ๆ การวัดหรือการประเมินคอร์รัปชันและความโปร่งใสที่ใช้กันในปัจจุบันมีหลายชุดตัวชี้วัดและจากหลาย ๆ แหล่งส่วนตัวชี้วัดที่เป็นที่นิยมและใช้กล่าวอ้างกันโดยทั่วไปมักจะใช้ตัวชี้วัด CPI (Corruption Perceptions Index) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International Institute) ในการกล่าวอ้างอัตราความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ⁵⁹ ในการดำเนินการลดปัญหาการทุจริต จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการต่อต้านการทุจริตเพื่อให้ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันลดลง ทำให้ภาพลักษณ์ของภาครัฐของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศเพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ยุทธศาสตร์ที่สำคัญและเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จของการพัฒนา คือ การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในภาครัฐ ภาคธุรกิจ อย่างต่อเนื่อง โดยยึดหลักธรรมาภิบาล มีมาตรการป้องกันและปราบปรามทุจริตมิชอบทุกภาค ทุกส่วน ทุกระดับอย่างจริงจังในภาคการเมือง ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น เพื่อสร้างสังคมใสสะอาดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งภารกิจหลักที่สำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลสัมฤทธิ์ เป็นรูปธรรมคือ การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมป้องกันทุจริต ปลุกจิตสำนึกจริยธรรมของข้าราชการและประชาชน⁶⁰

เนื่องจากประเทศไทยมีบริบททางสังคมที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในโลก กล่าวคือ ประชาชนให้ความจงรักภักดี เทิดทูน ศรัทธาในสถาบันกษัตริย์มากที่สุดในโลก รัฐบาลและประชาชนจึงได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 และคุณธรรมที่พระองค์ได้ประทานให้แก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดัน กำกับดูแลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่สำคัญยิ่ง

⁵⁹ นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน (น. 137). เล่มเดิม.

⁶⁰ จาก กรณีศึกษา: องค์กรการตรวจสอบด้านจริยธรรม (น. 2-17), โดย จินตนา บิลมาศ และคณะ, 2552, นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.

รัฐบาลไทยในรอบสิบปีที่ผ่านมาได้เห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าว กำหนดนโยบายสำคัญ เช่น

- 1) การประกาศสงครามแก้ไขปัญหายาเสพติด ป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
- 2) มติคณะรัฐมนตรีในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2540-2544 โดย 1 ใน 5 แผนหลักคือ แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม
- 3) มติคณะรัฐมนตรีปี 2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยมีหน้าที่ประการหนึ่งในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม
- 4) วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ
- 5) แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 และ พ.ศ. 2551-2554 เน้นการพัฒนาจิตสำนึกและค่านิยมของสังคม เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล
- 6) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ สร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล
- 7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ต้องมีการกำหนดมาตรฐานการจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ในประมวลจริยธรรม
- 8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดหมวดที่ 5 ว่าด้วยการรักษาระยาข้าราชการ โดยให้ส่วนราชการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

เมื่อรัฐบาลใช้อำนาจบริหารประเทศจะบริหารประเทศในแนวหรือนโยบายอย่างไร ถ้ายังไม่มีความหมายสนับสนุนก็ต้องขอให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศต่อไป⁶¹ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความต้องการที่จะมีนโยบายในการต่อต้านการทุจริต รัฐบาลก็สามารถเสนอกฎหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมาย เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งได้มีการดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือ พระราชบัญญัติมาตรการของ

⁶¹ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (น. 206), โดย พรชัย เลื่อนฉวี ค, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์กรในการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบัน

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะด้านการปราบปรามการทุจริต ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ก็ได้มีการดำเนินการกับผู้กระทำผิดมาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงก็ยังปรากฏให้เห็นบ่อย ๆ ว่ายังคงมีการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงมีความจำเป็นจะต้องหาวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกันต่อไป โดยมีการค้นคว้าศึกษาในหลายวิธีเพื่อนำเสนอการแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) นิติบัญชีศาสตร์ (Forensic Accounting) เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ วิชาการประกันภัย อัยการศาล องค์การอิสระ(ป.ป.ช., สตง.) กระทรวงยุติธรรม (D.S.I, ป.ป.ท.) เพราะนิติบัญชีศาสตร์เป็นศาสตร์ ที่มีหลักเกณฑ์ทางบัญชี เพื่อชี้แจงความผิด อันมีผลมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการโต้แย้งหรือข้อพิพาททางกฎหมายที่จะใช้ในชั้นศาลในเรื่องคดีฉ้อฉล ชักยอกหรือการทุจริตทางการเงิน และการบัญชี ซึ่งตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ฟอกเงิน นื้อ โกงประชาชน (ธนาคารหรือสถาบันการเงินล้ม แต่เจ้าของรวย) อาชญากรรมข้ามชาติตกแต่งบัญชี ปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งการทุจริตของรัฐมนตรี นักการเมือง และข้าราชการ จนประเทศไทยได้จัดอันดับว่าทุจริตคอร์รัปชันอันดับเจ็ดของโลก ทำให้มีการทะเลาะเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของประเทศไม่รู้จบสิ้น เพราะเป็นนักการเมืองแล้วรวย⁶²

ประโยชน์ของ Forensic Accounting

(1) รัฐบาลใช้ในการติดตามตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณการเงิน เช่น งบป้องกันน้ำท่วม 3.5 แสนล้าน งบ 2 ล้านล้านเกี่ยวกับรถไฟความเร็วสูงตามหลักกรรมภิบาลโปร่งใสตรวจสอบได้ในการสร้างระบบและติดตามป้องกันการทุจริตกับนิติบัญชีศาสตร์ โดยนักนิติบัญชีศาสตร์

(2) การสืบสวนโดยธุรกิจเอง

(3) คดีอาญา ซึ่งตำรวจต้องรับผิดชอบ

(4) สนับสนุนด้วยอัยการในการฟ้องต่อศาล เช่น คดีตกแต่ง บัญชีและปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์จะต้องใช้วิชา Forensic Accounting มิฉะนั้นศาลจะยกฟ้อง คดี ปั่นหุ้นของกองปราบปราม เมื่อ 30 ปีมาแล้ว คดีโรงพิมพ์สวนทองถิ่นคดีครูสภา ซึ่งไม่ใช่ราชการ ศาลยกฟ้อง

⁶² จาก นิติบัญชีศาสตร์ (น. 1-3), โดย พรณิภา รอดวรรณะ และพรชัย นฤดมกุล ก, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2) ข้อเสนอแนะของนายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป ผู้อำนวยการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) และในฐานะผู้ทำงานปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชัน กล่าวกับผู้สื่อข่าวสำนักข่าวอิศรา ถึงข้อเสนอหนึ่งในข้อเสนอการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการประชาชนเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในการแก้ไข ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เสนอให้คดีทุจริตคอร์รัปชันเป็นคดีที่ไม่มีอายุความ ว่าเห็นด้วย และมองว่า ทั้งในทางหลักการ และทางปฏิบัติสามารถทำได้ไม่ยาก ประเทศไทยใช้กฎหมายอาญาที่มีเรื่องอายุ ความกำหนด ก็เพียงเพิ่มประโยคกำหนดให้ยึด หรือไม่มีอายุความลงไป ในมาตราที่เกี่ยวข้อง การกำหนดให้คดีทุจริตคอร์รัปชันไม่มีอายุความสามารถทำได้ โดยวางหลักการดังนี้

(1) แก้ไขคดีทุจริตคอร์รัปชันให้ไม่มีอายุความ จนกระทั่งสามารถดำเนินคดีได้

(2) กำหนดโดยใช้ความรุนแรง หรือค่าความเสียหาย เป็นตัวชี้วัดว่าคดีใด จะเข้าข่ายบ้าง เพราะหากกำหนดในทุกคดีครอบคลุมทั้งหมดจะมากเกินไป และไม่สามารถชี้วัดได้ว่า คดีใดมีความสำคัญเร่งด่วน ส่วนว่าจะขีดเส้นค่าความเสียหายเท่าใดนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายวิชาการ ต้องไปศึกษา ทั้งจากกรณีตัวอย่างของบางประเทศ หรือตามหลักเศรษฐศาสตร์⁶³

3) ข้อเสนอแนะของนายวิระชาติ ศรีบุญมา กรรมการทุจริตของธนาคาร โดยแก้กฎหมาย เพื่อติดตามหนี้ข้ามชาติ โดยนายวิระชาติ ศรีบุญมา ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายและคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เปิดเผยว่า จากสถิติคดีอาญาที่ ธปท. ร้องทุกข์กล่าวโทษจากอดีตมาจนถึงวันที่ 31 ธ.ค. 2551 พบว่ามีคดีทุจริตธนาคารพาณิชย์ 30 คดี มูลค่า 4.69 หมื่นล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้คดี ถึงที่สุดแล้ว 6 คดี อยู่ในชั้นอัยการ 2 คดี และในชั้นศาล 22 คดี ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคดีทุจริตธนาคาร กรุงเทพฯ พาณิชยการ (บีบีซี) ซึ่งมีมูลค่าความเสียหาย 2 หมื่นล้านบาท ล่าสุดในการติดตาม ทรัพย์สินคืนมาได้แล้ว 1,537 ล้านบาท ขณะนี้มีปัญหาอยู่ว่าการติดตามทรัพย์สินยังทำได้น้อย โดยเฉพาะทรัพย์สินที่ไปเกี่ยวข้องหรืออยู่ในต่างประเทศ จึงต้องร่วมกันแก้ไข⁶⁴

จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญา UNCAC กำหนดให้ประเทศ สมาชิกต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีทุจริต คือ ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการ จับกุมผู้กระทำความผิดที่เข้าไปอยู่ในประเทศสมาชิกได้ สามารถประสานงานติดตามนำทรัพย์สิน จากคดีทุจริตคืนได้ และช่วยขยายนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบคดีและให้เกี่ยวข้องไปถึง หน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนด้วย

⁶³ พลเดช ปิ่นประทีป. (2556). นักวิชาการหนุนเต็มข้อกฎหมายให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ. สืบค้น 6 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.Isranews.org/thireform-other-news/item/25891-028833.html>

⁶⁴ วิระชาติ ศรีบุญมา. (ม.ป.ป.). ทุจริตแบงก์แก้กฎหมายบีข้ามชาติ. สืบค้น 6 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.decha.com/main/showTopic.php?id=4375>

4) ข้อเสนอแนะของนายสกล หาญสุทธิวารินทร์ เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันของ UN และมาตรการติดตามทรัพย์สินคืน โดยนายสกล หาญสุทธิวารินทร์ ได้กล่าวว่า การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน หรือที่เรียกว่า พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ที่มีการแปรญัตติให้รวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตด้วย หลายฝ่ายเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีการแปรญัตติ มีเจตนาช่วยเหลือคน โกง จึงมีการออกมาคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ องค์กรเอกชนองค์กรหนึ่งที่ร่วมกันต่อต้านพระราชบัญญัตินี้อย่างแข็งขัน คือองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เช่น ร่วมกับภาคีภาคธุรกิจ การเงินและการลงทุน ออกแถลงการณ์ต่อต้านคัดค้าน โดยเห็นว่าการล้างผิดในคดีทุจริตเป็นการทำตามระบบคุณธรรมและจริยธรรมของสังคมอย่างร้ายแรง และรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันลงชื่อหนึ่งล้านชื่อสู่ปฏิบัติกรกว่า พระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ล้างผิดคดี โกง ยื่นหนังสือแถลงการณ์คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อสถานทูตประเทศที่สำคัญ ๆ หลายประเทศ ในปี 2546 องค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน ค.ศ. 2003 ขึ้น อันสืบเนื่องมาจากมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ได้เล็งเห็นถึงความร้ายแรงของปัญหาและการคุกคาม อันเกิดจากการคอร์รัปชันต่อความมั่นคงปลอดภัย กัดกร่อนสถาบันและคุณค่าของประชาธิปไตย คุณค่าทางศีลธรรมและความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักนิติธรรม จึงได้มีมติจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการพิจารณากำหนดเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชันจนในที่สุดที่ประชุมระหว่างประเทศได้ตกลงร่วมมือ จัดทำเป็นอนุสัญญาขึ้น ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่ได้มีมติให้การรับรองแล้วคืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน ค.ศ. 2003 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 หลักการที่สำคัญ ๆ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน ค.ศ. 2003 เช่น กำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศบัญญัติในกฎหมายหรือมาตรการอื่นใดให้การกระทำต่าง ๆ เป็นความผิดทางอาญา ถ้าเป็นการกระทำโดยเจตนา เป็นต้นว่า การติดสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศการข่มขู่หรือการฉ้อฉลทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การรั่วรัยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดสินบนในภาคเอกชน การข่มขู่ทรัพย์สินในภาคเอกชน การฟอกทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด เช่น การเปลี่ยนแปลงย้ายทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเพื่อช่วยปกปิดการกระทำความผิดหรือซ่อนเร้นปกปิดหรือทำให้หลงผิดถึงสภาพอันแท้จริง ที่มา ที่ตั้งหรือที่เก็บทรัพย์สินที่ได้มาจาก

การกระทำความผิด และให้กำหนดให้นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ ต้องรับผิดชอบด้วย ทั้งทางอาญา หรือทางแพ่ง หรือทางปกครอง⁶⁵

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมาย ก็ให้มีการอายัด ยึด หรือริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศตนให้สามารถริบทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติในอนุสัญญานี้ หรือทรัพย์สินอื่นที่มีราคาเท่ากับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งทรัพย์สิน เครื่องมือ อุปกรณ์อื่นใดที่ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ด้วย การให้ทรัพย์สินตามมาตรานี้ ให้รวมถึง รายได้ ผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินที่เปลี่ยนแปลงหรือแปรสภาพมาจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดด้วย การบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ให้มีการติดตามทรัพย์สินที่คอร์รัปชันกลับคืน โดยให้มีมาตรการป้องกัน และการติดตามการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด เช่น การกำหนดมาตรการในการติดตามธุรกรรมทางการเงินที่มีข้อสงสัย ในสถาบันทางการเงิน การให้มีการเปิดเผยหรือยื่นบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการในการติดตามทรัพย์สินที่คอร์รัปชันคืน ดังกล่าว UNODC ได้ร่วมกับธนาคารโลก จัดทำโครงการ The Stolen Asset Recovery Initiative (Star) ขึ้น จุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศในการขจัด แหล่งสวรรค์สำหรับการซุกเงินทุน คอร์รัปชัน ร่วมงานกับประเทศกำลังพัฒนาและศูนย์กลางการเงิน ในการป้องกันการฟอกเงิน และอำนวยความสะดวกในการทำให้การติดตามทรัพย์สินที่คอร์รัปชันคืนให้เป็นระบบยิ่งขึ้น Star ช่วยประเทศต่าง ๆ ในการจัดให้มีเครื่องมือทางกฎหมายและหน่วยงาน ในการติดตามทรัพย์สินที่คอร์รัปชันคืนตามที่ประเทศต่าง ๆ ร้องขอ ช่วยถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้จากคดีการติดตามทรัพย์สินคืน เพื่อพัฒนาความชำนาญเฉพาะด้านอันจำเป็นต่อการติดตามทรัพย์สินคืนให้แก่หน่วยงานของประเทศต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ด้วย⁶⁶

5) แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้มีการระดมความคิดเห็นร่วมกันในภาคราชการ และประชาชนแล้วมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทั้งในระบบราชการและในระบบการเมืองออกจากกันดังนี้

⁶⁵ สกต หาญสุทธีวารินทร์. (2557). การต่อต้านคอร์รัปชัน UN และมาตรการติดตามทรัพย์สินคืน. สืบค้น 6 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/hom>

⁶⁶ แหล่งเดิม.

(1) การแก้ไขปัญหาคอรัปชันในระบบราชการ : ข้อเสนอแนะ⁶⁷

จะต้องระลึกไว้เสมอว่า การแก้ไขปัญหาคอรัปชันในวงราชการเกี่ยวพันทั้งกับเรื่องศีลธรรมของตัวปัจเจกบุคคลและปัญหาของตัวระบบ ซึ่งระบบในที่นี้หมายถึงระบบราชการ และระบบสังคมโดยรวม การแก้ไขปัญหาคอรัปชันที่จุดใดจุดหนึ่ง คือแก้เฉพาะที่ตัวบุคคล หรือแก้เฉพาะระบบจะไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ การแก้ไขจะต้องดำเนินการในส่วนทั้งหมดของสังคมเพราะปัญหาการคอรัปชันเป็นปัญหาของสังคม เป็นโรคชนิดหนึ่งของสังคม คน ๆ หนึ่งจะแก้ไขปัญหานี้ไม่ได้ จะแก้ไขได้ต้องทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางความคิดของคนในสังคมให้คนจำนวนมากเกิดความคิด เกิดความสำนึกและความเข้าใจต่อปัญหานี้ร่วมกัน ความเข้าใจก็จะกลายเป็นพลังของสังคมที่จะเข้ามาร่วมมือกันแก้ไข คลี่คลายปัญหา ในการแก้ไขปัญหาการคอรัปชันจะต้องคำนึงถึงมิติในการแก้ไขใน 2 ระดับด้วยกันคือ

1) การแก้ไขปัญหาในระดับปัจเจกบุคคล (Subjective Dimension) โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัยให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุมีผล มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นคนที่มีอุดมคติ และมองไม่เห็นว่าการคอรัปชันจะเป็นสิ่งที่ตั้งงามได้อย่างไร โดยการใช้กลไกต่าง ๆ ของสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา ตลอดจนถึงชมรม สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ที่ควรจะมีการย้ำเน้นเรื่องจริยธรรมในการประกอบธุรกิจ (Business Ethic) ให้แก่สมาชิกของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฏวิสัย (Objective Dimensions) ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่าน “ตัวแปร” 3 ประการคือ

2.1) การควบคุมโดยมาตรการทางการเมือง (Political Control) สร้างระบบการเมืองที่มีคุณธรรม เป็นระบบที่มีการคานกันไว้ได้ และมีการตรวจสอบกันได้ แล้วใช้ระบบนี้ควบคุมข้าราชการการเมืองโดยผ่านกลไกของรัฐสภา เช่น ใช้คณะกรรมการการซุดต่าง ๆ ในการตรวจสอบ หรือตั้งผู้ตรวจสอบทางรัฐสภา (Ombushman) นอกจากนี้การควบคุมทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ยังสามารถใช้กลไกอื่น ๆ เช่น การตั้งหรือปรับปรุงหน่วยงานที่ควบคุมดูแลปัญหาคอรัปชัน เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) หรือ ปปป. ฯลฯ ให้มีประสิทธิภาพขึ้น

2.2) การใช้มาตรการทางการบริหาร (Administrative Control) โดยผ่านกลไกทางกฎหมายและมาตรการด้านงบประมาณในการควบคุมข้าราชการ เช่น การแก้ไขปัญหาล่องหนทางกฎหมาย การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติการ ฯลฯ การมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร

⁶⁷ จาก *คอรัปชันกับประชาธิปไตยไทย* (น. 424-430), โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2537, กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เพื่อสร้างความ “โปร่งใส” แก่ความรู้ของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้การลงโทษในทางสังคม (Social Sanction) แก่บุคคลที่กระทำการคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้น และการผลักดันให้หน่วยงานที่การบริหารอ่อน ต้องปรับตัวโดยผ่านกลไกด้านงบประมาณแผ่นดิน

2.3) การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ (Public Control) ตัวอย่างเช่น ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารเพื่อเพิ่มความรู้ของสาธารณชนอย่างไรก็ตาม การควบคุมจากสาธารณะ (Public Control) จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าหากมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ 1) มี Public hearing 2) มี Public enquiry 3) มีการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่ท้องถิ่น (Decentralization)

(2) มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน⁶⁸

เพื่อเป็นการเพิ่ม “รูปธรรม” และมาตรการที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันสามารถแบ่งออกได้เป็นมาตรการระยะสั้นและระยะยาวดังต่อไปนี้คือ

1) มาตรการระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

1.1) ปัญหาพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการ

1. ควรมีกระบวนการปลูกฝัง หรือธรรมรงค์ เรื่องความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งให้ข้าราชการเห็นว่าการคอร์รัปชันมีผลเสียหายต่อระบบราชการและสังคมโดยรวมอย่างไร

2. กระบวนการนี้ทำกับข้าราชการตั้งแต่ระดับบนถึงระดับล่าง

3. การสร้างความสำนึกที่ไม่ยอมรับการคอร์รัปชันและต่อต้านการคอร์รัปชัน

4. ปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ให้เหมาะสมกับรายได้ ใช้ชีวิตอย่างประหยัด

มัธยัสถ์ มีศักดิ์ศรี มีศีลธรรม และหลีกเลี่ยงอบายมุข

1.2) ปัญหาของระบบราชการ

1. ปรับรายได้ของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ เพื่อแก้ไขปัญหของบุคคลที่อาจจะต้องกระทำคอร์รัปชันอย่างจำใจ

2. ทำกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ควบคุมคอร์รัปชันให้ง่ายและชัดเจน แต่มีประสิทธิภาพ

3. ปรับระบบการให้บริการแก่ประชาชนให้ชัดเจนและมีกำหนดระยะเวลาให้แน่ชัด ตัวอย่างเช่น ที่กระทรวงต่างประเทศกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบออกหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ให้ทำหนังสือเดินทางดังกล่าวแก่ประชาชนที่ยื่นความจำนงให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน

⁶⁸ แหล่งเดิม.

4. นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ เพื่อให้ระบบการทำงานแบบเดิมหมดความหมายไป
5. ให้ความรู้แก่ข้าราชการเรื่องบทบาทหน้าที่ของระบบราชการ ว่าเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และข้าราชการยุคใหม่ทำหน้าที่เป็นบุคคลสาธารณะ
6. เพิ่มความรู้ทางด้านสิทธิแก่ประชาชนในเรื่องของการติดต่อกับหน่วยงานราชการหรือด้านอื่น ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ “โอกาส” จากความไม่รู้ของประชาชนในการแสวงหาผลตอบแทนอัมมิชอบ
7. ลดอำนาจการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบบางอย่างของหน่วยงานราชการ เพราะอำนาจการออกกฎหมายดังกล่าวเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันได้
8. ทำลายระบบการเข้ารับราชการที่ใช้เส้นสาย อภิสิทธิ์ หรือเงินทอง แล้วหันมาใช้ระบบคุณธรรม ความสามารถแทน
9. จัดตั้งหรือปรับปรุงหน่วยงานของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบดูแลปัญหาคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพ ควรจะมีองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถจะลงโทษข้าราชการที่คอร์รัปชัน โดยเฉียบขาด
10. ให้มีการใช้กลไกทางกฤษฎีกาในการตรวจสอบผู้อยู่ในข่ายว่าจะกระทำคอร์รัปชัน ตัวอย่างเช่น การใช้ภาษีย้อนหลัง
11. ให้ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ทุกคนแจ้งทรัพย์สินและให้แสดงรายรับ รายจ่ายทุก 3-5 ปี ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะต้องปิดประกาศให้สาธารณชนรับทราบอย่างเปิดเผย การซื้อสิ่งของที่มีมูลค่าสูงจะต้องยื่นแบบแสดงให้เห็นว่ามีการรับมาจากไหน
12. ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นแบบอย่างที่ดีของข้าราชการชั้นผู้น้อยได้ การลงโทษข้าราชการที่ถูกตรวจพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันต้องดำเนินการอย่างจริงจัง
13. ให้มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (Information Acts) เพื่อให้ประชาชนในวงกว้างสามารถรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดินของทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการ
14. ให้ความสำคัญแก่บทบาทของสื่อมวลชน โดยให้มีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารต่าง ๆ เพราะสื่อมวลชนต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เปิดโปงการกระทำคอร์รัปชันต่าง ๆ และการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ ได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงภัยร้ายของการคอร์รัปชันด้วย

15. ให้มีมาตรการไต่เบี่ย (Accountability) แก่ทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำที่รับผิดชอบการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำงบประมาณไปใช้หรือการบริหารโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อควบคุมดูแลให้การปฏิบัติการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถใช้เศรษฐกิจอันมีอยู่จำกัดของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่และรวดเร็วไหลน้อยที่สุด

16. รัฐบาลจะต้องกระทำเป็นตัวอย่างแก่ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับรอง ๆ ลงไป เพราะมักปรากฏเป็นความจริงเสมอ ๆ ว่า ถ้าผู้บังคับบัญชากระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีแล้วผู้ได้บังคับบัญชามักจะปฏิบัติตาม

17. การลงโทษผู้กระทำผิดข้อหาคอร์รัปชัน ควรใช้การลงโทษทางสังคม เพราะจะทำให้ผู้ที่คิดอยากจะทำ “รู้สึกสูญเสียหรือเสียดายมากกว่า”

2) มาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

มาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ประกอบด้วย การสร้างความสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมแก่ประชาชน การสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม การกระจายอำนาจการบริหารการปกครองไปสู่ท้องถิ่น การปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประชาชน มาตรการที่เป็นรูปธรรมก็ได้แก่

1. ให้สถาบันทางสังคม ตัวอย่างเช่น สถาบันทางครอบครัว สถาบันทางการศึกษา ฯลฯ ในการปลูกฝังจิตสำนึกทางด้านจริยธรรมและคุณธรรมแก่ประชาชน ให้มีความละเอียดต่อการแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบธรรม ตัวอย่างเช่น การกระทำคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังควรใช้สถาบันทางสังคมดังกล่าวให้สมาชิกเกิดกระบวนการเรียนรู้ (Socialization) ในการยึดเอาคุณธรรมเป็นที่ตั้ง ลดหรือเลิกยึดถือ “วัตถุ” หรือ “เงินตรา” เป็นสรณะ

2. เสริมสร้างระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบที่มีคุณธรรม และประชาชนมีส่วนร่วมรักษาและขยายระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบนี้ให้ดำรงอยู่และเติบโตใหญ่จนสามารถหยั่งรากลึกกลงไปในสังคมไทย

3. ปรับโครงสร้างการบริหารงานที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสูง โดยดำเนินการกระจายอำนาจทางการบริหารและการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนในภูมิภาคสามารถกำหนดบทบาทและวิถีชีวิตของตนเองมากขึ้นแทนที่ทุกอย่างจะรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ขั้นตอนในการบังคับบัญชาและการอนุมัติต่าง ๆ ยืดยาวออกไป อันอาจก่อปัญหาให้กระทำการคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้น การกระจายอำนาจของระบบราชการอาจเริ่มต้นจากหน่วยงานที่มีปัญหาคอร์รัปชันค่อนข้างมากและให้องค์กรหรือประชาชนที่อยู่นอกหน่วยราชการเข้ามาร่วมตรวจสอบวิธีการทำงาน และการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มากขึ้น

4. ปรับระบบราชการให้เล็กลงแต่มีประสิทธิภาพ และมีการใช้ระบบคุณธรรมในการให้ความดีความชอบ หรือพิจารณาเลื่อนขั้นของข้าราชการ

5. ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์การบริหารงานราชการแผ่นดินแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือจากระบบกินเมือง ให้เป็นระบบบริการประชาชนหรือระบบที่มุ่งรับใช้ประชาชน การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอุดมการณ์ของระบบราชการสมัยใหม่ต้องมุ่งทั้งแก่ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชนโดยทั่วไป การดำเนินงานจะต้องกระทำอย่างกว้างขวางและอย่างต่อเนื่อง

6. รัฐบาลควรมุ่งแก้ไขปัญหาความยากจน และมีมาตรการในการเพิ่มความเป็นธรรมทางการกระจายรายได้และกระจายโอกาสในการศึกษาและโอกาสในทางสังคมเพราะถ้าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันมากขึ้นก็จะสามารถ “ถ่วงดุล” ซึ่งกันและกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น ทำให้บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกระทำการคอร์รัปชันได้ยากขึ้น

2.6 ภารกิจของรัฐ

รัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกัน ภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจากรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว เห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้⁶⁹

2.6.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ

เป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวนี้บรรลุผล จึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้น ในอีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเองเพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะแต่การมีกองทัพไว้ป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ยังกระทำโดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นรัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางการทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และมีความสามารถในการทำสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่าง ๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไม่กว่านั้นก็คือ เป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

⁶⁹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 73-75). เล่มเดิม.

2.6.2 การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

การที่ระบบกฎหมายยอมรับสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นย่อมมีผลจำกัดขอบเขตการกระทำของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ ก็ย่อมจะต้องทำตามเงื่อนไข ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามรัฐไม่ได้มีฐานะเป็นเพียงผู้ที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นด้วย ภารกิจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐต้องจัดโครงสร้างตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เช่น การกำหนดให้มีศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย เช่น ในกรณีที่ปรากฏว่ามีภัยอันตรายคุกคามชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายของบุคคลจากบุคคลที่สามอันเป็นภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำโดยผู้กระทำไม่มีอำนาจกระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่เข้าชดเชยการกระทำนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยในร่างกายของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิด อาจกล่าวเป็นหลักได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐมีหน้าที่งดเว้นการกระทำที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการปกป้องคุ้มครองสิทธิจากการถูกล่วงละเมิด โดยบุคคลที่สามอีกด้วย

2.6.3 การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมา โดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดความเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ทำให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพ รัฐย่อมต้องเคารพสิทธิในความคิด ความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การยึดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอื่นหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ

2.6.4 การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

รัฐมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมาย ในฐานะเป็นมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มี บำนาญหรือเงินสงเคราะห์คนชรา

2.6.5 การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ

รัฐต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากร อันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ โดยกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ การควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

2.6.6 การพิทักษ์รักษาสภาวะแวดล้อม

การพิทักษ์รักษาสภาวะแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ ขจัดกรกระทำ ที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาวะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะเจาะจงไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น น้ำ ดิน อากาศ ภูมิอากาศ ป่าไม้ และเป็นกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย และในต่างประเทศ

ในบทที่ 3 ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย ตลอดจนหลักการด้านจริยธรรมในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการหามาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในบทที่ 4 ต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย

3.1.1 พระราชบัญญัติ

3.1.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตไว้ดังนี้

1) อำนาจในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นหรือเทียบเท่า ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายวุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

ตามบทบัญญัติในหมวด 5 เรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

2) อำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีดังนี้²

(1) อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 19 มาตรา 25 และมาตรา 25/1 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ไล่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง ไล่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไล่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไล่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันรวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและ

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 58, 123.

² จาก การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. (เอกสารประกอบการบรรยาย) (น. 2-3), โดย อุทิศ บัวศรี, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.

หนังสือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะกรรมการผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

3. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4. วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี่ยงเบน ค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

5. วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้หน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน ถ้าหากว่าข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินใดที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งนายฟ้องคดีแทน กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้ง 2 หน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ (มาตรา 11)

(3) อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริง (มาตรา 14) และสอบสวนเพื่อดำเนิน คดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

พระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 14,15)³

การดำเนินการเกี่ยวกับการเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ⁴ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) ได้กำหนดการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 78 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการรัววยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมิหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้ และเมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวตามวรรคหนึ่งแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการรัววยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด

³ แหล่งเดิม.

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25, 78, 80.

หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 80 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ในกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

2. ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

3. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

4. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหา⁵

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 75 ได้กำหนดไว้ว่าการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหา ดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการ

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554). มาตรา 75, 19.

ทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น มาประกอบการพิจารณาด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นร้ายแรงผิดปกตินั้นได้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้ว ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดได้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี

การป้องกันการทุจริต⁶

เพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการมีความซื่อสัตย์ สุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 19 (7) และ (13) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและ

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554). มาตรา 19, 100, 119, 32, 39.

ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้

1. เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

2. เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

3. รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

4. เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 32 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

3.1.1.2 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตไว้ดังนี้

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี
2. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
3. เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ
6. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย
7. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 17, 18, 19.

8. ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 (4) และ (5) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

1. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

3. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

4. ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแจ้งให้หน่วยงานใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการ

พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดต่อไปอีกว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 40 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องและให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ในการดำเนินการทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าในกรณีที่ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 เป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงาน สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินการเกี่ยวกับการเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18 (1) และ (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการมีหนังสือ สอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐาน ใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออก หมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อ ตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไป ได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

การกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหา

ในบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหา นั้นพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 26 (4) ว่า ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี และมาตรา 27 (2) ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการ กล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 50 ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่งกระทำการทุจริตใน ภาครัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่การกระทำความผิดดังกล่าว เป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 45

การดำเนินการป้องกันการทุจริต

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่ เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต
- 3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต
- 4) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต
- 5) จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานหาหรือและทำความเข้าใจและความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.

3.1.1.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁸

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย โดยมาตรา 85 ได้บัญญัติว่า การกระทำผิดวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดอายุความไว้ ดังนั้น หากพบว่าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยตามมาตรา 85 ในฐานความผิดดังกล่าว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยก็สามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยดังกล่าวได้ เว้นแต่ข้าราชการที่พ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนไปแล้วแต่ไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 180 วันนับแต่วันที่ออกจากราชการ

3.1.1.4 ประมวลกฎหมายอาญา⁹

จากการศึกษาประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายฐานความผิดซึ่งเป็นการกระทำผิดฐานทุจริตหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้แก่ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁹ ประมวลกฎหมายอาญา.

ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำ หรือ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชีหรือซ่อนเร้น หรือ ทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียหายอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือ เสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม ได้แก่ ฐานเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ ต้องโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง และถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคล หนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษ รับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ฐานเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และฐานเป็น เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือ ไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น

3.1.2 ประกาศ

3.1.2.1 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543¹⁰

ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 โดยอาศัย อำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนสินทรัพย์

¹⁰ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

หรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานะรูป
- (2) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (3) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

3.1.2.2 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบหมายให้อุตุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551¹¹

ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจมอบหมายให้อุตุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ เพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และดำเนินการขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ สถานที่อื่นใด หรือยานพาหนะของบุคคลใด รวมทั้งขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยกำหนดว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้อุตุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้ ดังต่อไปนี้

¹¹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือประกอบการพิจารณา

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

3.1.3 ข้อมูลพื้นฐานในการต่อต้านการทุจริต

3.1.3.1 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹²

เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐ นำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปใช้เป็นกรอบทิศทางประสานความร่วมมือในการดำเนินการปกป้องและปราบปรามการทุจริตแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

เพื่อให้สังคมไทยมีวินัย คุณธรรม และจริยธรรมแห่งการส่งเสริม สนับสนุนปลูกฝังให้ประชาชนและสังคมทุกภาคส่วนมีจิตสำนึก รับผิดชอบร่วมกันเพื่อก่อให้เกิด คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่ถูกต้องต่อมุมมองทัศนคติและต่อปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบรวมทั้งการรณรงค์ให้มีวินัยเคารพกฎระเบียบขบถกติกาและกฎหมายของสังคมเป็นกลไกและแรงผลักดันสำคัญที่จะนำมา ซึ่งการแก้ไขปัญหาในส่วนอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถที่จะกำจัดรากเหง้าของปัญหาได้อย่างแท้จริง

¹² จาก คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (น. 7-12), โดย สำนักงาน ป.ป.ท. กระทรวงยุติธรรม, 2551, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : บูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

เพื่อให้เครือข่ายจากทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริตการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการทุจริตอย่างทั่วถึง และการสร้างความเข้มแข็งแก่เครือข่ายอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

เพื่อให้ระบบและกลไกการตรวจสอบควบคุม กระจาย และถ่วงดุลอำนาจมีประสิทธิภาพ โดยสร้างความเป็นอิสระแก่หน่วยงานต่อต้านการทุจริตสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นรวมทั้งสร้างความเข้มแข็งในการต่อต้านการรับสินบนของภาคธุรกิจเอกชนตลอดจนเสริมสร้างประสิทธิภาพของกฎหมายต่อต้านการทุจริต มีการบูรณาการจากทุกภาคส่วนเพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของสังคมไทยและส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

เพื่อให้สังคมรู้เท่าทัน ร่วมคิดป้องกันการทุจริตโดยมีการพัฒนาศักยภาพและคุณธรรม จริยธรรมของบุคลากรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเสริมสร้างองค์ความรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตปะพุดติมิชอบ โดยพัฒนาความร่วมมือกับทุกภาคส่วนรวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างทั่วถึง

กลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ มีกลไกในการขับเคลื่อนอยู่ 4 ประการ คือ การประสานความร่วมมือการพัฒนา ระบบการบริหารจัดการ การสร้างมาตรฐาน และการติดตามประเมินผล

3.1.3.2 ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ

ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดกรอบแนวคิด หลักการ และเหตุผลในการพัฒนาจรรยาข้าราชการ เป็นข้อบังคับเชิงพฤติกรรมตามจรรยาข้าราชการ และเป็นกลไกในการนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

กรอบแนวคิด ในการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำประมวลจริยธรรมและมาตรฐานจริยธรรมและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 5 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการในเรื่อง

- 1) การยึดมั่น และยืนหยัดในสิ่ง ที่ถูกต้อง
- 2) ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
- 3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
- 4) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- 5) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์ประกอบที่นำมาจัดทำจรรยา ใต้ยึดองค์ประกอบ ค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ เป็นหลัก ซึ่งค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ได้ครอบคลุมหลักธรรมาภิบาล ส่วนใหญ่ และมีความคล้ายคลึงกับค่านิยมหลักของจรรยาข้าราชการประเทศในเครือจักรภพคือ อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ โดยจรรยาที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 3 เรื่องที่เป็นทั้งจริยธรรม คุณธรรมและค่านิยม ซึ่งได้แก่ การยึดมั่นและยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และเกี่ยวข้องสัมพันธ์เป็นผลจากสาเหตุลักษณะจิตใจของข้าราชการอย่างชัดเจน ในด้านเหตุผลเชิงจริยธรรมชั้น 5 – ชั้น 6 สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นหลักของธรรมาภิบาล สำนักงาน ก.พ. โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิเคราะห์ว่าเป็นมิติภายนอกจิตใจเป็นส่วนใหญ่ แต่จากการวิเคราะห์ของสำนักงาน ก.พ. โดย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบว่ามีความสัมพันธ์กับลักษณะทางจิตใจด้วยการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งเป็นหนึ่งในสมรรถนะหลักของข้าราชการพลเรือน ซึ่งตามความหมายที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนดในหลักสมรรถนะนั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับลักษณะจิตใจในเรื่องแรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) โดยตรง และนับได้ว่าเป็นพฤติกรรมจริยธรรมในการทำงาน ค่านิยมห้าประการที่ยึดเป็นหลัก (Principles) ในการพัฒนาจรรยาข้าราชการนั้นสองข้อ สอดคล้องกับหลักการตามทฤษฎีความเฉลียวฉลาดทางจริยธรรม (Moral Intelligence) คือการยึดมั่นกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง (Integrity) และความรับผิดชอบ (Responsibility) และสอดคล้องกับทฤษฎี ต้นไม้จริยธรรมของ ศ.ดร.ดวงเดือน พันธุมนาวินเกี่ยวกับสาเหตุจิตใจ เหตุผลเชิงจริยธรรม การมุ่งอนาคตควบคุมตน การเชื่อมั่น ในตน และแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรม¹³

จากกรอบแนวคิดและค่านิยมหลัก 5 ประการดังกล่าวสำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการให้ ส่วนราชการและจังหวัดจัดทำข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานจรรยาข้าราชการ ให้ข้าราชการทุกคนได้ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐในประเทศไทยต่อไป

¹³ จาก กรณีศึกษา: องค์การตรวจสอบด้านจริยธรรม (น. 2-1 ถึง 2-9), โดย จินตนา บิลมาศ และคณะ, 2552, นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.

3.1.3.3 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552 โดยบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม หากฝ่าฝืนให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

จริยธรรมข้าราชการพลเรือน¹⁴ ประกอบด้วย

- 1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยื่นหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม
- 2) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
- 3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
- 4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์รวม
- 5) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา
- 6) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีธรรมาภิบาลที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- 7) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็วไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และขอให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- 8) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งชีวิตโดยเคร่งครัด
- 9) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 10) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม

¹⁴ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.

3.1.4 หน่วยงานของภาครัฐในประเทศไทยที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
หน่วยงานในภาครัฐไทยที่มีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแล ตรวจสอบให้
คำปรึกษาด้านจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁵

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงาน ป.ป.ช.
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยกำกับดูแลกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการระดับบริหารของ
ประเทศ ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นฝ่ายเลขานุการ
สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ โดยในช่วงสิบปีเศษที่ผ่านมาบทบาทมากในการ
ปราบปรามทุจริตแห่งชาติที่สำคัญ ๆ หลายกรณี และสามารถลงโทษนักการเมืองและข้าราชการ
ระดับสูงได้ นอกจากนั้น บทบาทในด้านป้องกันการทุจริตก็ได้กระทำอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำ
ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน
กลุ่มเป้าหมายในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมครอบคลุมทุกภาคส่วนกำหนด
กลไกในการขับเคลื่อนไว้อย่างชัดเจนและบทบาทขององค์กรที่เป็นภาคีให้ความร่วมมือในการ
ขับเคลื่อน

สำหรับในกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้กำหนดบทบาทขององค์กรที่ประสานความร่วมมือ
ในการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เข้ารับราชการ และใน
ระหว่างรับราชการเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยเน้นในประเด็นสำคัญ ๆ คือ การพัฒนาศักยภาพ
และการปลูกฝังให้ข้าราชการให้มีคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึกสาธารณะ ไม่กระทำการทุจริต
ประพฤติมิชอบ พร้อมทั้งกำกับดูแลและการประพฤติปฏิบัติตนตามหลักคุณธรรม จริยธรรมของ
ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมควบคุม
การพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระดับองค์กรในระดับบุคคล โดยนำผล
การประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรรางวัลประจำปีของส่วนราชการ การพิจารณา
ความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์กรต่อสาธารณะ

2) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงาน ก.พ.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งมีสำนักงาน ก.พ. และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.
เป็นฝ่ายเลขานุการ บทบาทหน้าที่และผลงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้านการบริหาร
ทรัพยากรบุคคลที่โดดเด่น คือ การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของไทยมาอย่างต่อเนื่อง

¹⁵ กรณีศึกษา: องค์กรการตรวจสอบด้านจริยธรรม (น. 2-19, 2-21, 2-23, 2-25). เล่มเดิม.

เป็นองค์กรกำกับดูแล ระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคล และในอดีตมีบทบาทในการพิทักษ์ความเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือน¹⁶

สำหรับบทบาทในการกำกับดูแล ผลักดันงานด้านจริยธรรมในปัจจุบันคือ

1. จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือนตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 เพื่อกำกับและให้ข้าราชการถือปฏิบัติตาม

2. การสร้าง กำกับดูแลจริยธรรมข้าราชการผ่านพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการทุกส่วนราชการต้องจัดทำข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ ตามค่านิยมหลัก 5 ประการ คือ การยึดมั่นและยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์และรับผิดชอบ ความมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ภาคปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

3. จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552-2556 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

4. การเสริมสร้างราชการใสสะอาดซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางบวกในการกำกับพฤติกรรมจริยธรรมข้าราชการ

3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁷

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นคณะบุคคลที่เป็นอิสระ ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีผลบังคับ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นหลาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิพากษาอรรถคดีของศาล

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552.

4) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁸

ระบบคุณธรรม คือ หลักการหรือปรัชญาสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรขนาดใหญ่ที่มีข้าราชการหรือพนักงานร่วมกันทำงานจำนวนมาก

ระบบคุณธรรมในการบริหารภาครัฐไทย ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ คือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคงในอาชีพ และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวัง โดยอยู่เหนือ ก.พ. อีกชั้นหนึ่ง ในด้านการวางระบบและมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในขณะเดียวกันก็รับภาระงานด้านอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องขอความเป็นธรรม มาดำเนินการเอง

5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและสำนักงาน ป.ป.ท.¹⁹

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกำหนดนโยบายวางแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่นอกเหนือจากอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต²⁰

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551.

²⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในต่างประเทศ

3.2.1 ประเทศมาเลเซีย²¹

มาเลเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนด้านคุณธรรม จริยธรรมในทุกระดับของประเทศ โดยรัฐบาลมาเลเซียมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาสังคมแบบองค์รวมไม่เพียงแต่เฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ยังเน้นที่การพัฒนาความรู้ วัฒนธรรมและจิตวิญญาณควบคู่กันไป ทั้งยังมุ่งการพัฒนาจริยธรรมเพื่อจัดการปัญหาการคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้องด้วย ประเทศมาเลเซียจัดตั้ง Special Cabinet on Government Integrity โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำหน้าที่ดูแลด้านจริยธรรมในการบริหารราชการ และตั้ง Integrity Management Committee (IMC) ในระดับรัฐและเมือง เพื่อเป็นกลไกของรัฐ ในการดูแลเรื่องจริยธรรม ภายใต้ค่านิยมหลัก (Core Values) 6 ประการ คือ

1. ความซื่อสัตย์ (Honesty)
2. ความน่าเชื่อถือ (Trustworthiness)
3. ปัญญา (Wisdom)
4. ความยุติธรรม (Fairness)
5. ความโปร่งใส (Transparency)
6. ความกตัญญู (Gratitude)

3.2.2 ประเทศแคนาดา²²

รัฐบาลของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา กำหนดไว้ใน Code of Conduct for Civil Servants ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกการดำเนินงานของจรรยาข้าราชการไว้ว่า คำประกาศนโยบาย ข้อบังคับนี้เป็นการกำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ ของคุณค่าพื้นฐานและมาตรฐานความประพฤติ เพื่อให้ข้าราชการ มีมาตรฐานทางจริยธรรมระดับสูง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริการสาธารณะ การปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เป็นการสนองต่อการสร้างความเชื่อมั่นว่าจะไม่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการกับประโยชน์ของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรมและยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องสำคัญที่จะทราบ ว่าข้อบังคับนี้ไม่อาจครอบคลุมการกระทำทั้งหมดที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ถ้ามีข้อสงสัยใดเกิดขึ้น ควรจะปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการทั้งไปในข้อบังคับนี้ยิ่งไปกว่านั้น ข้อบังคับนี้จะต้องแปลความตามสภาพแวดล้อมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนโยบายของส่วนราชการ

²¹ จาก กรณีศึกษา: องค์การตรวจสอบด้านจริยธรรม (น. 2-11, 2-12), โดย จินตนา บิลมาศ และคณะ, 2552, นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.

²² แหล่งเดิม.

และข้อห้ามได้มีการตกลงไว้ เพื่อให้เกิดผลในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน การปฏิบัติ นโยบายนี้มีผลกับข้าราชการทุกคนที่อยู่ภายใต้ Civil Service Act และเจ้าหน้าที่อื่นที่รัฐบาลของ Nova Scotia เป็นผู้จ้าง

หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อการบริหารข้อบังคับนี้และ จัดทำคู่มือที่จำเป็นในการใช้ ซึ่งรวมถึง

- 1) การสร้างความมั่นใจว่าข้าราชการได้ทราบความต้องการและวิธีการบังคับใช้ของ ข้อบังคับนี้
- 2) การบ่งชี้ว่าเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและวิธีการจัดการ
- 3) กำหนดวิธีการรายงานการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนต่อผู้บังคับบัญชา
- 4) อภิปรายถึงข้อห้ามหลังการรับราชการในการสัมภาษณ์เพื่อออกจากการราชการ (exit interview)

หัวหน้าส่วนราชการอาจเพิ่มกระบวนการและแนวทางในเรื่องเหล่านี้ให้เหมาะสมกับ ลักษณะเฉพาะของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการควรต้องปรึกษากับ Conflict of Interest Commissioner ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเรื่องนี้เป็นไปในทิศทาง เดียวกัน

3.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบได้แก่ สำนักงานคุณธรรมจริยธรรมภาครัฐ (Office of Government Ethics หรือ OGE)

มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของ สหรัฐอเมริกา (Standards of Ethical Conduct for Employee of the Executive Branch) ข้าราชการ ในฐานะผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ดังนั้น ประชาชนอเมริกันจึงมีสิทธิที่จะคาดหวังว่า ข้าราชการทุกคนจะยึดถือและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับและหลักจริยธรรมมากกว่า ประโยชน์ส่วนตัว สิ่งที่ข้าราชการพึงปฏิบัติ คือการยึดมั่นในหลักการทั่วไปของจรรยาข้าราชการ และมาตรฐานจริยธรรมเฉพาะในงานของตน การที่ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการทั้งที่เป็น หลักการทั่วไปและมาตรฐานจริยธรรมที่เฉพาะจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ของโครงการหรือแผนปฏิบัติการของรัฐบาล โดยมีมาตรฐานจริยธรรม ได้แก่ การรับของขวัญ จากแหล่งภายนอก การให้หรือรับของขวัญระหว่างข้าราชการด้วยกัน ความขัดแย้งในผลประโยชน์ ทางการเงิน ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ การทำกิจกรรม ภายนอกองค์กร การเปิดเผยสถานะทางการเงิน การแสวงหาตำแหน่งงานอื่น ๆ การแก้ไขปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อน การเป็นผู้รับเหมาในสถานที่ทำงาน การเป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐ

และศาล การเพิ่มเงินเดือน บันเทิงและจดหมายเพื่อให้คำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการและการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ และภายหลังการออกจากงาน²³

3.2.4 ประเทศไต้หวัน²⁴

1) บริบททั่วไปของไต้หวัน

ไต้หวันเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะเวลาสั้น ซึ่งจะเห็นได้จากอุตสาหกรรมทางด้านคอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนอกจากจะใช้ในประเทศอย่างแพร่หลายโดยไม่ต้องนำเข้าแล้ว ยังส่งออกไปจำหน่ายและเป็นที่ยอมรับในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งไทย การพัฒนาประเทศในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่น่าสังเกต โครงสร้างขนาดใหญ่ เป็นการลงทุนของรัฐ และรัฐสามารถควบคุมราคาค่าบริการให้อยู่ในระดับต่ำได้ คุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับดี คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการก็อยู่ในระดับที่สูง รายได้ของข้าราชการทัดเทียมกับภาคเอกชน

2) การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมภาครัฐ

ไต้หวัน ให้ความสำคัญกับกลไกการควบคุมและตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการแยกอำนาจอริปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ออกเป็น 5 สภา คือ สภาการบริหาร (The Executive Yuan) สภานิติบัญญัติ (The Legislative Yuan) สภาตุลาการ (The Judicial Yuan) สภาตรวจสอบและคัดเลือก (The Examination Yuan) และสภาควบคุม (The Centeal Yuan)

สภาบริหาร (The Executive Yuan) (คณะรัฐมนตรี) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รับผิดชอบการสร้างนโยบายของชาติและทำให้บังเกิดผล มีการจัดองค์การย่อย 3 ระดับ ภายใต้สภาบริหาร คือ

1. คณะรัฐมนตรีสภาบริหาร (Executive Yuan Council) คือ คณะรัฐมนตรี
2. องค์การบริหาร (Executive Organizations) คือ กระทรวง และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
3. หน่วยงานขึ้นตรง (Subordinate Departments) รวมไปถึงสำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลางและสำนักงานสถิติ กรมประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการพิเศษอื่น ๆ และกรมการเฉพาะกิจ

²³ สำนักงานคุณธรรมจริยธรรมภาครัฐของสหรัฐอเมริกา. (2554). *มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงาน*. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก [http://www.oge.gov/laws-and-regulations/employee-standards-of-conduct/standard-of-ethical-conduct-for-employees-of-the-executive-branch-\(pdf\)/](http://www.oge.gov/laws-and-regulations/employee-standards-of-conduct/standard-of-ethical-conduct-for-employees-of-the-executive-branch-(pdf)/)

²⁴ กรณีศึกษา: องค์การการตรวจสอบด้านจริยธรรม (น. 2-1, 2-2, 2-3). เล่มเดิม.

สภานิติบัญญัติ (The legislative Yuan) เป็นตัวแทนของประชาชนในการผ่านการออกกฎหมาย และควบคุมการทำงานของสภการบริหาร ผู้แทนของสภานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 221 คน สภานิติบัญญัติมีสมัยประชุมปีละ 2 ครั้ง และมีอำนาจในการออกกฎหมายทั่วไป การรับรองคำสั่งฉุกเฉิน การตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและการตรวจสอบรายงานทางบัญชี การรับรองรัฐบัญญัติที่ออกโดยกฏอัยการศึก และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันพรรคก๊กมินตั๋งยังคงครองเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติ

สภาตุลาการ (The Judicial Yuan) ระบบตุลาการของไต้หวัน นอกจากมีศาลชั้นต้น (The District Court) ศาลอุทธรณ์ (The High Court) และศาลฎีกา (The Supreme Court) แล้ว ยังมีสภาตุลาการเป็นสภาตุลาการที่สูงสุดของประเทศ โดยควบคุมกระทรวงยุติธรรม ศาลฎีกา ศาลฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการระเบียบวินัยข้าราชการ สภาตุลาการมี ประธาน รองประธาน และ ตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ 17 คน ทั้งหมดได้โดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของสภาควบคุม

สภาตรวจสอบและคัดเลือก (The Examination Yuan) รับผิดชอบในการสอบสวน การแต่งตั้ง การคัดเลือกการบันทึกข้อมูล การใช้จ่ายเงินของข้าราชการในสังกัดของรัฐบาล การแบ่งหน้าที่ของสภาตรวจสอบและคัดเลือกออกจากฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่รับรองความเป็นอิสระจากอิทธิพลของพรรคพวกเดียวกัน อำนาจเช่นนี้ได้ถูกนำมาใช้โดยสภาตรวจสอบและคัดเลือกแต่เพียงลำพัง ในระดับการปกครองส่วนกลาง ระบบตรวจสอบและคัดเลือกได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างของรัฐบาลทั้งหมด ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์สูงและต่ำ

สภาควบคุม (The Control Yuan) เป็นฝ่ายควบคุมสูงสุดของชาติ มีสิทธิในการให้ความคิดเห็นในการให้พิจารณาความผิดของข้าราชการ การว่ากล่าวตักเตือน การลงโทษ และการตรวจสอบบัญชี สภาควบคุมมีอำนาจเป็นลำดับที่ 2 ของอำนาจการปกครอง ของไต้หวัน ที่สืบต่อกันมา 2 สภา (อีกสภาหนึ่งคือสภาตรวจสอบและคัดเลือก) ซึ่งถูกผสมผสานเข้ากับสภการบริหารสภานิติบัญญัติ สภาตุลาการของระบอบประชาธิปไตยทางตะวันตกในระบบการปกครองทั้ง 5 อำนาจแห่งสภา สภาควบคุมนี้จะประชุมกันเดือนละครั้ง และมีกระทรวงตรวจสอบ (Ministry of Audit) เป็นองค์กรย่อยของสภา

การแบ่งอำนาจสูงสุดของประเทศเช่นนี้ เป็นการแยกอำนาจด้านการตรวจสอบ และควบคุมออกมาจากอำนาจบริหาร ทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ และเกิดกลไกการตรวจสอบการบริหารงานขึ้นอย่างชัดเจน

โครงสร้างระบบจริยธรรมของรัฐบาลไต้หวันอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการ สำนักงานอัยการ ซึ่งจะส่งการหน่วยตรวจสอบและ Government Ethics Unit ภายใต้กระทรวงยุติธรรม โดยแบ่งงานออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. การปราบปรามการทุจริต อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานอัยการ ซึ่งจะสั่งการหน่วยตรวจสอบและ Government Ethics Unit ในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างของรัฐ

2. การป้องกัน โดยมี Government Ethics Unit อยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ (ยกเว้น สถาบันที่เลือกตั้งมา ทหารและโรงเรียน) ทำหน้าที่ตรวจสอบหาสถานะการที่อาจทำให้เกิดการทุจริตในหน่วยงาน เสนอแนวทางในการสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงานและทำงานร่วมกับสำนักงานอัยการและสำนักตรวจสอบ ซึ่งเป็นการทำงานทั้ง 2 ด้าน คือการป้องกันและปราบปราม

กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านจริยธรรมของประเทศ และยังดูแลและประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลทางด้านจริยธรรมของรัฐอีกด้วย เพื่อให้เกิดการเป็นกลางในการดำเนินงาน และเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายด้านจริยธรรม สภาบริหารได้จัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมกลางขึ้น

ในส่วนของการบริหารราชการ กลไกการควบคุมและการตรวจสอบ เป็นการควบคุมจากภายนอก โดยที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะมีหน่วยงานควบคุมทางด้านจริยธรรมที่เรียกว่า Government Ethics Unit ซึ่งหน่วยงานนี้อยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม แต่มาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีโอกาสในการเกิดความไม่ถูกต้องขึ้นได้ คือ หน่วยงานบริหารงานบุคคลและหน่วยงานการเงิน ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ขึ้นตรงกับส่วนราชการโดยตรง โดยที่หน่วยบริหารงานบุคคลขึ้นกับ Central Personnel Administration และหน่วยงานการเงินขึ้นกับกระทรวงการคลัง

3) มาตรการในการต่อต้านการทุจริตของใต้หวัน

กลไกการจัดการด้านคุณธรรม จริยธรรม ใช้แนวทางการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม โดยมีการประกาศใช้ Ethics Directions for Civil Servants เป็นกรอบในการดำเนินงานโดยที่ Ethics Directions for Civil Servants นี้ จะประกอบด้วยข้อบังคับ 20 ข้อมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าข้าราชการทุกคนจะปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมและมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเนื้อหาจะเน้นไปในการป้องกันมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการ และกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ตัวข้าราชการ ผู้บังคับบัญชา และ Government Ethics Unit แต่อย่างไรก็ตาม ใต้หวันก็ได้มีความพยายามในการส่งเสริมด้านจริยธรรมโดย Central Personnel Administration ได้จัดทำร่างจรรยาข้าราชการเพื่อใช้ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้กับข้าราชการ ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจในการอนุมัติใช้ในการจัดการด้านคุณธรรม จริยธรรม รัฐบาลใต้หวันไม่ได้เน้นการพัฒนาจริยธรรมในตัวข้าราชการมากนัก หลักสูตรการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับ

Ethics Directions for Civil Servants ซึ่งเป็นหลักสูตรบังคับของข้าราชการทุกคนจะต้องผ่านใช้ระยะเวลาขั้นต่ำ 3 ชั่วโมง มีทั้งที่เป็นการฝึกอบรมในชั้นเรียนและ e-learning ส่วนที่สองเป็นการนำเนื้อหาด้านจริยธรรมใส่เข้าไปในหลักสูตรต่าง ๆ เช่น หลักสูตรด้านการบริหารการเป็นผู้นำ เป็นต้น

3.2.5 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง²⁵

ปัจจุบันฮ่องกงมีฐานะเป็นเขตปกครองพิเศษ Special Administrative Region (SAR) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน (อยู่ภายใต้อธิปไตยของจีน) โดยยังคงระบบสังคม เศรษฐกิจ และการดำเนินชีวิตของประชาชนแบบเดิมเป็นเวลา 50 ปี (จวบจนกระทั่งปี 2590) แนวทางดังกล่าวเรียกว่า “หนึ่งประเทศ สองระบบ”(one country, two systems) และได้ระบุไว้ใน Basic Law อันเป็นกฎหมายแม่บทหรือธรรมนูญในการปกครองฮ่องกงตั้งแต่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งยืนยันเช่นเดียวกันใน Sino-British Joint Declaration คือ ให้สิทธิฮ่องกงในการปกครองตนเองในระดับสูง (high degree of autonomy) มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ เป็นเขตศุลกากรอิสระ (Separate Customs Area) และยังคงสถานะเป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศต่อไป ยกเว้นด้านการต่างประเทศ และการป้องกันประเทศที่รัฐบาลจีนเป็นผู้กำหนด

ระบบการเมืองการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

The Independent Commission Against Corruption (ICAC)

ก่อตั้งโดย Governor Murray Maclehoose เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 1974 ระหว่างที่ฮ่องกงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสหราชอาณาจักร วัตถุประสงค์ของหน่วยงานเมื่อตอนก่อตั้งมุ่งเน้นให้กวาดล้างคอร์รัปชัน ซึ่งมีอยู่ภายในฝ่ายปกครอง และหน่วยงานตำรวจของฮ่องกง ก่อนหน้านี้นักกรมตำรวจฮ่องกงมีฝ่ายปราบปรามคอร์รัปชัน แต่การปฏิบัติขาดประสิทธิภาพ และประชาชนทั่วไปขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของกรมตำรวจ เมื่อมีการรายงานเรื่องคอร์รัปชัน ผลการสอบสวนก็จะไม่เป็นที่พึงพอใจ หรือไม่มีการดำเนินการใด ๆ ที่จะนำไปสู่การกวาดล้างคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ทำที่สุดฮ่องกงได้ปรับตัวเองจากเมืองที่มีความฉ้อฉลเรื่องการหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่มาเป็นเมืองที่โปร่งใสที่สุด และได้รับการยอมรับจากองค์กรนานาชาติ ตั้งแต่ World Bank Heritage Foundation และ Transparency International และหลาย ๆ ประเทศได้พิจารณาให้ ICAC เป็นหน่วยงานต้นแบบที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรรวมโดยการติดตามตรวจสอบ ป้องกัน และให้การศึกษ การยอมรับดังกล่าวมีข้อมูลสนับสนุนจากสถิติตัวเลขโดยในปี 1970 แปรในสิบของการร้องเรียนเรื่องการหาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ที่เป็นการร้องเรียนข้าราชการตำรวจและข้าราชการและแนวโน้มนดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจลดลงถึง 70% จากจำนวน 1,443 ราย ในปี 1974

²⁵ แหล่งเดิม.

และ 446 รายในปี 2007 และกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของภาครัฐมีเพียง 3 ราย ใน 10 ราย ในขณะที่กรณีของภาคเอกชนกลับเพิ่มขึ้นในระยะหลังนี้ ซึ่ง ICAC ได้เร่งรัดช่วยเหลือให้องค์กรเอกชนลดความเสี่ยงในการคอร์รัปชันโดยการสนับสนุนให้มีระบบการควบคุมและฝึกอบรมพนักงาน

โครงสร้างของ ICAC

ในการเตรียมการเพื่อร่วมชาติกับประเทศจีนใน ปี 1997 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนได้ออกกฎหมาย Hong Kong Basic Law ในปี 1990 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน (Commission Against Corruption)

“คอร์รัปชัน” จะแตกต่างจากความผิดอื่น ๆ กล่าวคือการคอร์รัปชันมักจะทำให้ทั้งผู้ให้และผู้รับเกิดความพึงพอใจ ดังนั้นการสืบสวนสอบสวนจึงทำได้ยาก และพิสูจน์ในชั้นศาลได้ยาก อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นเหยื่อโดยตรงขององค์กรคอร์รัปชัน

ดังนั้น ICAC จึงได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้สอบสวนและผู้นำผู้ประพฤติผิดมาพิจารณา ภายใต้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ

1) กฎหมายคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption Ordinance)

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ICAC กำหนดขอบเขตการสืบสวนสอบสวน กระบวนการดำเนินการกับผู้ต้องสงสัยและการจัดการทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม ควบคุมตัว อนุมัติการประกัน ซึ่งเป็นการดำเนินการขั้นพื้นฐานของหน่วยงานปราบปรามทั่วไป นอกจากนี้ยังให้อำนาจ ICAC ในการตรวจค้น และคุมตัว ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจในการจับกุม และควบคุมตัว และยังอนุญาตให้ ICAC เก็บข้อมูลตัวอย่างของบุคคลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ทางนิติเวช

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ที่มี การ black mail และการที่อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อสงสัยว่ามีการคอร์รัปชัน

2) กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้และการรับสินบน(The Prevention of Bribery Ordinance) ระบุลักษณะการกระทำผิดที่เกี่ยวกับสินบนซึ่งข้าราชการ พนักงาน หน่วยงานของรัฐ และเยาวชนที่มีส่วนให้อำนาจ ICAC ในการสอบสวนเพื่อเปิดโปงและตรวจสอบการโอนย้ายเงินหรือทรัพย์สินที่มาจากคอร์รัปชัน อำนาจดังกล่าวได้รวมถึง การตรวจสอบบัญชีเงินฝาก การฝึกและตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว การขอให้ผู้ต้องสงสัยให้รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน รายได้ และรายจ่าย นอกจากนี้ยังมีการให้อำนาจ ICAC ในการยึดเอกสารเดินทางและสิ่งระงับการโอนทรัพย์สินเพื่อไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาหนีออกจากฮ่องกง หรือโยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สิน

ที่ได้มาโดยมิชอบเพื่อหลบหนีการพิจารณาตัดสินของศาล ท้ายที่สุดกฎหมายนี้ยังให้อำนาจ ICAC ในการรักษาความลับของการสอบสวน

3) กฎหมายเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง (The Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance)

กฎหมายนี้ช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าการเลือกตั้งเป็นไปอย่างยุติธรรมเปิดเผยและสุจริต ปราศจากคอร์รัปชัน และการกระทำผิดกฎหมาย อำนาจทางกฎหมาย ดังกล่าวรวมถึงการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) คณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Committee Subsector) สภาท้องถิ่น (District Council) องค์คณะที่ปรึกษาที่มาจากราชการผู้อยู่อาศัยใน New Territories และ Hong Kong หรือ ที่เรียกว่า Heung Yee Kuk การเลือกตั้งประธานและรองประธานของคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นและผู้แทนหมู่บ้าน

พันธกิจและโครงสร้าง ของ ICAC

ICAC ได้รวมพันธกิจไว้ดังนี้

ด้วยความร่วมมือกับชุมชน ICAC มีพันธะผูกพันที่จะต่อสู้คอร์รัปชันด้วยหารบังคับใช้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพ การศึกษาและการป้องกันเพื่อให้ฮ่องกงมีความยุติธรรมมั่นคงและมั่งคั่งมาตรฐานการปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่ ICAC มีพันธะผูกพันที่จะดำเนินการให้บรรลุมาตรฐานการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

- 1) สนองตอบต่อการแจ้งเรื่องคอร์รัปชันภายใน 24 ชั่วโมง
- 2) สนองตอบต่อเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ
- 3) สนองตอบเรื่องการป้องกันคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ
- 4) สนองตอบต่อคำขอรับบริการด้านการศึกษาเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องภายใน 2 วันทำการ

โครงสร้างของ ICAC

ในปัจจุบัน ICAC มีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 1200 คน โดยส่วนใหญ่มีสัญญาว่าจ้าง และเจ้าหน้าที่เกินกว่าครึ่งหนึ่งทำงานมากกว่า 10 ปี

การดำเนินงานของ ICAC แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก (Three Pronged Approach) ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติการ (Corporations Department) ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Department) และฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)

แนวทางการดำเนิน โดยเน้น 3 ส่วนนี้มีความสำคัญเท่ากับการลงโทษผู้กระทำผิด และการต่อต้านคอร์รัปชันจนได้ผล ก็เมื่อทัศนคติของประชาชนต่อสินบนเปลี่ยนไป กลยุทธ์ดังกล่าวนี้

ได้พิสูจน์แล้วว่า ได้ผลดีและผู้คนใช้เป็นกลยุทธ์หลักของหน่วยงานจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ทั้งสามฝ่าย จะดำเนินการเป็นอิสระต่อกันแล้วจะมีหน่วยงานบริการทั่วไปดำเนินการด้านธุรการเป็นฝ่าย สนับสนุนกิจกรรมหลักของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งสามฝ่าย ได้มีการเชื่อมโยงและสร้างเสริมผลการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน

ฝ่ายปฏิบัติการทำหน้าที่ รับผิดชอบและสอบสวนการกล่าวหาเรื่องคอร์รัปชัน

ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการทำงานของ หน่วยงานราชการและองค์กรของรัฐ เพื่อลดในการคอร์รัปชัน และให้คำแนะนำในการป้องกัน คอร์รัปชันแก่หน่วยงานเอกชนตามที่ได้รับร้องขอโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายและถือเป็นความลับ

ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ ให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องผลร้ายของการคอร์รัปชันและ เปิดให้ประชาชนเป็นผู้สนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน

นอกจากการแบ่งส่วนงานดังกล่าวนี้แล้ว ICAC ยังได้จัดตั้งสำนักงานสาขาตามชุมชน ต่าง ๆ 7 สาขา เช่นที่ เกาลูน มาเก๊า และ Wanchai เพื่อให้เป็นการเข้าถึงประชาชน มีการพบปะ พูดคุย ถามตอบและรับฟังข้อมูลย้อนกลับและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน เป็นการสร้างเครือข่ายด้วยการติดต่อกับ โรงเรียน องค์กรท้องถิ่น และห้างร้านเหมือนหน่วยงาน ธุรกิจโดยให้ กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทำการให้การศึกษาต่อประชาชนในแต่ละปี ICAC จะจัดกิจกรรมสำหรับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการสัมมนา นิทรรศการ มีเกมส์สำหรับเด็ก นอกจากนี้ ยังรับเชิญไปบรรยายตามหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย โดยเนื้อหาการบรรยายจะเน้นให้องค์กรของรัฐ เรื่องการคอร์รัปชัน เช่น ตรากฎหมายคอร์รัปชันคืออะไร และเน้นให้ประชาชนป้องกัน ผลประโยชน์ของตนเองภายใต้กรอบกฎหมาย รวมทั้งให้ทราบว่าสามารถทำอะไรได้และทำอะไร ไม่ได้ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงาน ICAC ไม่ได้เน้นการบรรยายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้สร้าง ผลิตภัณฑ์เพื่อการสื่อสารหลายประการ โดยมีหน่วยงานย่อยภายใต้กลุ่มนั้นของฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ ดูแลด้วย Mass Media and Design และ Education and Product Development โดยกลุ่มงานจะสร้าง แนวคิด และ subcontract ให้บริษัทเอกชนมีอาชีพเป็นผู้ผลิต One Themes ที่หน่วยงานกำหนดการ ดำเนินการสำหรับทางราชการ

ICAC เห็นความสำคัญว่าภาคราชการที่ใสสะอาดเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้าง ความมั่นใจและความเชื่อมั่นให้กับประชาชน และในปี 2007 ICAC ได้ทำงานร่วมกับ Civil Service Bureau เพื่อช่วยให้ส่วนราชการได้มีวัฒนธรรมของจรรยาบรรณ ในการนี้ ICAC ได้จัดทำ โครงการ Ethical Leadership Programme ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะกระตุ้นให้สำนึก และร่วมเป็น เจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมของการซื่อสัตย์สุจริตในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน โดยกิจกรรมดังกล่าว มุ่งผลระยะยาว ในเดือนเมษายน 2007 ได้มีการประชุมเพื่อแนะนำโดยการให้เจ้าหน้าที่จริยธรรม

(Ethics Officer) ได้ทราบถึงสถานการณ์คอร์รัปชัน ในปัจจุบัน จากนั้นมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็น จากนั้นได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการหรือ การบริหารจัดการเรื่องวินัยของผู้ปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่จริยธรรมในเดือนตุลาคม 2007

ในช่วงต้นของ ค.ศ. 2008 ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติที่มีประเด็นเฉพาะ (Thematic workshop) เรื่อง การบริหารสัญญา (Contracts management) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐนับตั้งแต่ ICAC เริ่มโครงการ Ethical Leadership นี้ได้มีคำขอใช้บริการ ด้านการป้องกันคอร์รัปชันจากหน่วยงานภาครัฐถึง 60 แห่ง รวมถึงการจัดการเสวนา และเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต

ICAC ได้จัดทำบทความเรื่องความซื่อสัตย์ลงในจุลสารข้าราชการและได้จัดอบรมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จำนวนถึง 23,218 คน จาก 74 หน่วยงาน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสินบนและชี้ให้เห็นถึงช่องว่างที่จะทำให้เกิดคอร์รัปชัน และเน้นย้ำคุณค่าสำคัญของการดำรงมาตรฐานเรื่องการซื่อสัตย์สุจริต

นอกจากจัดการฝึกอบรมสำหรับข้าราชการระดับปฏิบัติแล้ว ICAC ยังได้จัดการสัมมนาเรื่องการป้องกันคอร์รัปชันให้กับนักบริหารระดับกลางและผู้ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยตรง จำนวน 5,224 คน จากหน่วยงานด้านการศึกษาพยาบาล ผู้ให้บริการสาธารณสุข สถาบันการศึกษาระดับปริญญา และบริษัทขนส่ง เพื่อให้คนกลุ่มนี้มีความเข้าใจกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันให้มากขึ้นและเพื่อกระตุ้นให้เห็นหลุมลางของการคอร์รัปชันในการปฏิบัติงาน

สำหรับการต่อต้านคอร์รัปชันในภาคเอกชนนั้น ICAC ได้ให้บริการด้านการศึกษาเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันกับบริษัทที่จดทะเบียน โดยในปี 2007 บริษัทที่จดทะเบียนที่ติดต่อขอรับบริการจาก ICAC จำนวน 70% ได้รับบริการด้านการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Code of Conducts) สำหรับพนักงาน หรือมีการฝึกอบรมสำหรับพนักงาน และผู้เข้าร่วมจัดการขายกับตลาดหลักทรัพย์ของฮ่องกง และปักกิ่ง เรื่องการบริหารความเสี่ยงกับการคอร์รัปชัน สำหรับผู้บริหารระดับสูงจำนวน 3,230 คน จากบริษัทจดทะเบียนที่มาจากแผ่นดินใหญ่ 145 แห่ง นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือกับ Estate Agents Authority จัดโครงการอบรมเรื่องจรรยาบรรณวิชาชีพสำหรับภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นโครงการระยะยาว 2 ปี และใน ปี 2007 มีบริษัทอสังหาริมทรัพย์ จำนวนถึง 104 แห่ง ได้ปรับใช้มาตรการป้องกันคอร์รัปชัน ซึ่งรวมถึงการจัดบรรยายให้ผู้ปฏิบัติงานและการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Codes of Conducts)

3.2.6 อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต

3.2.6.1 อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ²⁶

จากการศึกษาพบว่า อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 6 ได้กำหนดเรื่องอายุความไว้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยอายุความที่ใช้บังคับสำหรับความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศนั้น พึงมีกำหนดระยะเวลายาวพอสมควรให้สามารถทำการสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นได้

อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 8 ได้กำหนดในเรื่องเอกสารหลักฐานทางบัญชีไว้ดังนี้

1. เพื่อให้การปราบปรามการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชีนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจัดทำบัญชีเทียม การจัดทำสมุดเอกสารหลักฐานเทียม หรือการจัดทำหลักฐานทางธุรกิจที่ไม่ถูกต้อง การจัดทำบันทึกหลักฐานการจ่ายที่ไม่มีจริง และการจัดทำหลักฐานการเป็นหนี้ความรับผิดชอบโดยที่ไม่มีอยู่จริงนั้น ตลอดจนการใช้เอกสารหลักฐานที่เป็นเท็จโดยบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งหมายในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเพื่อปิดบังซ่อนเร้นการให้สินบนดังกล่าวนี้

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือทางแพ่ง ที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วนที่เหมาะสมและมีผลในทางยับยั้งการทำความผิด สำหรับการฝ่าฝืนและการทำเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับสมุดเอกสาร บันทึกหลักฐาน เอกสารทางบัญชี และบัญชีการเงินของบริษัทดังกล่าวนี้

อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 9 ได้กำหนดการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันไว้ดังนี้

²⁶ จาก อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต (น. 21-23), โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีการช่วยเหลือในทางกฎหมายที่ทันทั่วทั้งที่และมีประสิทธิภาพให้แก่ประเทศภาคีประเทศอื่น เพื่อการสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ และเพื่อการดำเนินคดีที่มีใช้ในทางอาญาต่อนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ทั้งนี้ เท่าที่เป็นไปได้มากที่สุดภายใต้กฎหมายของประเทศที่จัดการช่วยเหลือดังกล่าว สนธิสัญญาและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องนั้น ประเทศภาคีที่ถูกร้องขอพึงแจ้งไปยังประเทศภาคีที่ร้องขอได้ทราบโดยไม่ชักช้าเกี่ยวกับข้อมูลหรือเอกสารที่ต้องการเพิ่มเติมเพื่อใช้ดำเนินการตามคำร้องขอให้ช่วยเหลือนั้น ตลอดจนสถานะและผลของคำร้องขอให้ช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อประเทศภาคีที่ร้องขอประสงค์จะทราบ

2. หากประเทศภาคีได้กำหนดเงื่อนไขในการช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นว่าจะต้องเป็นกรณีที่เป็นความผิดทั้งตามกฎหมายของประเทศนั้นและของประเทศภาคีที่ร้องขอความช่วยเหลือนั้นด้วยแล้ว ให้ถือว่ากรณีนั้นเข้าข่ายเป็นความผิดทั้งตามกฎหมายของประเทศนั้นและของประเทศภาคีที่ร้องขอความช่วยเหลือหากว่าเป็นความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

3. ประเทศภาคีไม่พึงปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาแก่ประเทศอื่นในขอบเขตที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเพียงเพราะเหตุผลว่าเป็นความลับทางราชการ

อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศข้อ 11 ได้กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไว้ว่า โดยวัตถุประสงค์ของวรรค 3 ของข้อ 4 ว่าด้วย เรื่องการปรึกษาหารือกัน ข้อ 9 ว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน และข้อ 10 ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงแจ้งเป็นหนังสือไปยังเลขาธิการองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ทราบถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบของประเทศนั้นเกี่ยวกับการจัดทำและรับคำร้องขอ ซึ่งจะเป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสารในเรื่องนี้สำหรับประเทศนั้น ทั้งนี้โดยไม่กระทบต่อแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ ในระหว่างประเทศภาคี

3.2.6.2 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต²⁷

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ข้อ 29 ได้กำหนดเกี่ยวกับหน่วยงานกลางไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีจะกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหนึ่งหน่วยงาน หรือในกรณีที่เหมาะสมอาจเป็นหลายหน่วยงาน โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งและตอบคำร้องขอที่เป็นไปตาม

²⁷ อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ค.ศ. 1999. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

บทบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดการให้เป็นไปตามคำร้องขอหรือส่งคำร้องขอนั้นต่อไปให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการนั้น

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในเวลาที่ได้ลงนามเป็นภาคีหรือเมื่อยื่นเอกสารหลักฐานของการให้สัตยาบัน การยอมรับ การเห็นชอบหรือการภาคยานุวัตินั้น พึงแจ้งเลขานุการสภายุโรปให้ทราบถึงรายชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานกลางดังกล่าวในวรรค 1 ข้างต้นนั้น

3.2.6.3 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต²⁸

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ข้อ 7 ได้กำหนดเรื่องอายุความไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศจะได้อำนาจให้มีในกฎหมายภายในของตน สำหรับการดำเนินคดีเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นว่าจะต้องอยู่ภายใต้กำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดให้ไม่น้อยกว่าสามปีนับจากวันที่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรว่ามีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือการกระทำทุจริตนั้นได้มีการกระทำขึ้นและได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรถึงตัวบุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบในการนั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องไม่ดำเนินการภายหลังจากกำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น

2. กฎหมายของประเทศภาคีซึ่งกำหนดให้มีการชะลอหรือระงับการฟ้องคดีของอายุความนั้น พึงนำมาใช้กับกำหนดอายุความตามวรรค 1 ในกรณีที่เหมาะสม

3.2.7.4 อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003²⁹

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 6 ได้กำหนดหน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริตไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ พึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าต้องมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ป้องกันการทุจริต ตามที่สมควรและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น โดยวิธีการอันได้แก่

(1) ดำเนินนโยบายของอนุสัญญานี้ และในกรณีที่เหมาะสมควรมอบดูแลและประสานการดำเนินนโยบายดังกล่าว

(2) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

²⁸ อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ค.ศ. 1999. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>

²⁹ อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงยินยอมให้หน่วยงานดังกล่าวในวรรค 1 ของข้อนี้ มีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ และควรมีการจัดไว้ให้ซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรดังกล่าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น

3. ให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศแจ้งไปให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้ทราบถึง ชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยเหลือประเทศภาคีประเทศอื่น ๆ ในการพัฒนาและดำเนินมาตรการเฉพาะเพื่อการป้องกันการทุจริตนั้น

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 8 ได้กำหนดประมวลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

1. เพื่อที่จะปราบปรามการทุจริต ประเทศภาคีแต่ละประเทศ นอกจากโดยประการอื่น ๆ แล้วพึงส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

2. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศภาคีพึงใช้ความพยายามเพื่อบังคับใช้ประมวลหรือมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง เทียบตรงและเหมาะสม ทั้งนี้ภายในขอบเขตของระบบทางสถาบันและกฎหมายของประเทศนั้น

3. โดยวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามบทบัญญัติของข้อนี้ ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงปฏิบัติตามบันทึกข้อเสนอแนะขององค์การระดับพหุภาคี ภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค ได้แก่ ประมวลระหว่างประเทศว่าด้วยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในภาคผนวกของมติที่ประชุมสมัชชาทั่วไปที่ 51/59 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ในกรณีที่สมควรและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น

4. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณากำหนดมาตรการและระบบเพื่อสนับสนุนการรายงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทุจริตนั้นต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่การกระทำทุจริตดังกล่าวได้ปรากฏในความรู้จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

5. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงใช้ความพยายามเพื่อจัดให้มีมาตรการและระบบซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแสดงต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องกิจกรรมภายนอก การรับจ้างการลงทุน สินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมาก ซึ่งอาจเกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ต่องานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น นอกเหนือจากประการ

อื่น ๆ ที่ต้องแสดง ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

6. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณาประเมินมาตรการทางวินัยและมาตรการอื่น ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนประมวลหรือมาตรฐานดังกล่าวในข้อนี้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 29 ได้กำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระยะเวลาของอายุความภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้น ในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ให้ยาวพอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาของอายุความยาวยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้อายุความนั้นสะดุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 43 ได้กำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีพึงให้ความร่วมมือกันในคดีอาญา โดยสอดคล้องกับความในข้อ 44-50 ของอนุสัญญานี้ ในกรณีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศนั้น ประเทศภาคีทั้งหลายพึงพิจารณาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการสอบสวนและการดำเนินคดีในคดีทางแพ่งและทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริตนั้นด้วย

2. ในเรื่องของการร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อใดก็ตามที่มีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าจะให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้ต่อเมื่อการกระทำความผิดนั้นเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายของทั้งประเทศที่ร้องขอและประเทศที่ถูกร้องขอนั้นแล้ว ก็ให้ถือว่ากรณีเป็นไปตามเงื่อนไขนั้นแล้วโดยไม่คำนึงถึงว่ากฎหมายของประเทศที่ถูกร้องขอได้กำหนดความผิดนั้นไว้ในประเภทเดียวกันหรือใช้ชื่อเรียกของฐานความผิดเป็นอย่างเดียวกันกับตามกฎหมายของประเทศที่ร้องขอนั้นหรือไม่ เพียงแต่ว่าการกระทำอันเป็นความผิดดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายของทั้งสองประเทศนั้น

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 53 ได้กำหนดมาตรการเพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืนโดยตรงว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศนั้น พึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่ง มีสิทธิดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งในศาลของประเทศตนเพื่อรับรองสิทธิหรือความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

(2) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ศาลของประเทศตนออกคำสั่งไปยังบุคคลที่กระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น

(3) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตน เมื่อจะต้องวินิจฉัยในการริบทรัพย์สินนั้น ได้รับรู้การอ้างสิทธิของประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งในฐานะเป็นเจ้าของโดยชอบในทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 54 ได้กำหนดกลไกเพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืนโดยความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ เพื่อที่จะจัดให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันตามความในข้อ 55 ของอนุสัญญาฉบับนี้ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ พึงดำเนินการดังต่อไปนี้ในสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศตน

(1) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศตนจัดการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลของประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งที่ให้ริบทรัพย์สินนั้น

(2) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตน ในกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจ ให้ออกคำสั่งริบทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งมีที่มาจากในต่างประเทศนั้น โดยการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดอื่นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของประเทศตน หรือโดยหลักเกณฑ์วิธีการประการอื่นที่กระทำได้ที่กฎหมายภายในของประเทศตนนั้น และ

(3) พิจารณาดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้มีการริบทรัพย์สินดังกล่าวได้ในกรณีที่ไม่มี การลงโทษทางอาญาในคดีนั้นเนื่องจากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย หลบหนี หรือไม่ได้ตัวมาอันทำให้ไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นได้ หรือเนื่องด้วยเหตุผลจำเป็นอื่น ๆ

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ เพื่อการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันตามคำร้องขอที่มีตามความในวรรค 2 ของข้อ 55 ของอนุสัญญาฉบับนี้ พึงดำเนินการดังต่อไปนี้โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศตน

(1) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตนทำการอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำสั่งอายัดหรือคำสั่งยึดของศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศภาคีที่ร้องขอซึ่งได้แสดงหลักฐานตามสมควรให้ประเทศภาคีที่ถูกร้องขอเชื่อได้ว่ามีเหตุผลเพียงพอแก่การดำเนินการดังกล่าวและเชื่อได้ว่าในที่สุดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งริบทรัพย์สินนั้นตามวัตถุประสงค์ของวรรค 1 (ก) ของข้อนี้

(2) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตนทำการอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของประเทศภาคีที่ร้องขอซึ่งได้แสดงหลักฐานตามสมควรให้ประเทศภาคีที่ถูกร้องขอเชื่อได้ว่ามีเหตุผลเพียงพอแก่การดำเนินการดังกล่าวและเชื่อว่าทรัพย์สินนั้นในที่สุดแล้วจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามคำสั่งริบทรัพย์สินนั้นตามวัตถุประสงค์ของวรรค 1 (ก) ของข้อนี้ และ

(3) พิจารณาดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตนเก็บรักษาทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อการริบทรัพย์สินนั้น ได้แก่ โดยอาศัยมูลเหตุจากการจับกุมในต่างประเทศหรือการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้าน การทุจริตของภาครัฐและแนวทางแก้ไข

ในปัจจุบันมาตรการในการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยได้มีหน่วยงานที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกันหลายหน่วยงาน โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงเป็นปัญหาในการดำเนินการในทางปฏิบัติเนื่องจากแต่ละหน่วยงานก็ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ และในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลก็ไม่ต่อเนื่องกันเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง จึงเกิดข้อขัดข้องบางประการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการทางกฎหมาย การใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวหา และการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ โดยที่กฎหมายจะกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ไว้ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ จึงทำให้พบปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐและแนวทางแก้ไข

4.1.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตของภาครัฐ คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองทำให้ประเทศไทยได้มีองค์กรอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังและปรากฏว่าได้มีการร้องเรียนกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิด กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบจำนวนมากจนกระทั่งก่อให้เกิดการดำเนินการในการไต่สวนกล่าวหาและมีคดีค้างจำนวนมากจนได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินการที่รวดเร็วขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นการเฉพาะกลุ่มมากขึ้นและในการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 ที่เป็นสาระสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

ในเวลาต่อมา ก็ได้มีพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายสำคัญและ

เร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหาร ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตจัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ให้สำนักงานหรือและทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. และมีพระราชบัญญัติที่กำกับ ดูแล ข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือสำนักงาน ก.พ. อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่ง ก.พ. มีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยถ้ามีการกระทำผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนกรณีกระทำการทุจริตไว้ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษไล่ออกหรือปลดออก อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นอีกหลายหน่วยงาน ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม องค์การศาล คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานก็มีส่วนสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ในการศึกษาพบว่าการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหน่วยงานกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 (14) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหน่วยงานกลางไว้ว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อต่อต้านการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศ ทำให้ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในประเทศได้ ซึ่งปัจจุบันในทางปฏิบัติเป็นเพียงการขอความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาจได้รับความร่วมมือบ้าง ไม่ได้ได้รับความร่วมมือบ้างขึ้นอยู่กับหน่วยงานแต่หน่วยงานจะ

ให้ความร่วมมือหรือไม่ จึงไม่สามารถบูรณาการเพื่อให้การดำเนินการเป็นเอกภาพได้ และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลจึงไม่เป็นหน่วยงานอิสระที่จะเป็นหน่วยงานกลางอย่างแท้จริงได้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในหมวด 6 และหมวด 7 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ ก.พ. เป็นหน่วยงานกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้

จะเห็นได้ว่า เกี่ยวกับการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีภารกิจ หรืออำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป โดยอาศัยกฎหมายหลายฉบับ บางหน่วยงานก็จะทำหน้าที่เกี่ยวข้องกัน ตามแต่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยตำแหน่ง บางหน่วยงานก็ทำหน้าที่คล้ายกัน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งทั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่างก็มีหน้าที่ในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมเหมือนกัน และนอกจากนี้ยังมีความคล้ายกัน ในเรื่องการดำเนินการกับผู้กระทำผิด เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว กับการดำเนินการกรณีมีการทุจริตและประพฤติมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย ซึ่งจะต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมจนกระทั่งถึงการวินิจฉัยคดีโดยศาลยุติธรรม ถ้าหากหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาบูรณาการงานร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ โดยอาศัยหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ มีศูนย์กลางในการดำเนินงานในการต่อต้านการทุจริตทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการต่อต้านการทุจริตเป็นไปในทางเดียวกัน ก็น่าจะแก้ปัญหาการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยได้

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ผู้เขียนที่มีหน้าที่ในการพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ พบว่าในการกระทำความผิดที่มีมูลเหตุกรณีเดียวกันและผู้ร้องคนเดียวกัน มักจะส่งเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเรื่องเดียวกันนี้ ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตเกือบทุกหน่วยงานตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นการดำเนินการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นการสิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ จึงน่าจะมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่งนิติรัฐเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มิชอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย และในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ เป็นกระบวนการหนึ่งในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่แบ่งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่ การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก เมื่อการควบคุมภายใน ได้แก่ การควบคุมบังคับบัญชา และการกำกับดูแล ที่เกิดขึ้นในส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องนำการควบคุมภายนอกมาใช้ ในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบดังกล่าว จะต้องดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป เพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่ ที่กล่าวมาจึงเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบดังกล่าว จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานกลาง มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใด ๆ ได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบกับหลักการตามทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแล้ว การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐก็เป็นภารกิจหนึ่งของรัฐที่เป็นนิติรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ในกิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตหรือ

ประพตติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ ที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และที่เป็นปัญหาก็คือ กฎหมายมิได้บัญญัติให้องค์กรใด องค์กรหนึ่ง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต ภายในประเทศที่จะตรวจสอบการทุจริต มีเพียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือ ระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการภายใต้อำนาจของรัฐบาล เนื่องจากเป็น หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลจึงไม่เป็นหน่วยงาน อิสระที่จะเป็นกลางได้ตามอนุสัญญาว่าระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งจาก ข้อเท็จจริงในการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมาแล้ว ในการดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียนในกรณี เดียวกันก็น่าจะมีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม อีกทั้งยังประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายอีกด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีหลักการ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองแล้ว พบว่าในการ ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) และ การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ขัดกับหลักการตามทฤษฎีของ นิติรัฐและหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ที่ได้กำหนดให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่าย ปกครองจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อ ต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต กำหนดให้หน่วยงานที่ตรวจสอบการทุจริตจะต้องเป็นหน่วยงานอิสระปราศจากการแทรกแซงใด ๆ และเป็นหน่วยงานกลาง เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใด เป็นหน่วยงานกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อที่จะทำให้ประเทศไทย มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของชาวต่างชาติ ซึ่งขัดกับหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านการทุจริตอีกด้วย จึงทำให้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทย มีคะแนนที่ต่ำ มาโดยตลอด

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกันจนเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายทำให้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้รับการแก้ไข จึงทำให้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทย มีคะแนนที่ต่ำมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีเกี่ยวกับการทุจริตหรือการคอร์รัปชันในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย จึงยังไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน จากการใช้หลายหน่วยงานที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ โดยเห็นควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานเกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศ ที่มีความเป็นหน่วยงานกลางในการต่อต้านการทุจริต

จากการศึกษาเขตปกครองพิเศษฮ่องกงก็เคยประสบกับปัญหาการทุจริตมาก่อน ในการเตรียมการเพื่อร่วมชาติกับประเทศจีนใน ปี 1997 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ได้ออกกฎหมาย Hong Kong Basic Law ในปี 1990 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งคอร์รัปชัน จะแตกต่างจากความผิดอื่น ๆ กล่าวคือการคอร์รัปชันมักจะทำให้ทั้งผู้ให้และผู้รับเกิดความพึงพอใจ ดังนั้นการสืบสวนสอบสวนจึงทำได้ยาก และพิสูจน์ในชั้นศาลได้ยาก อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นเหยื่อโดยตรงขององค์การคอร์รัปชัน

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้มีการก่อตั้ง The Independent Commission Against Corruption (ICAC) มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้กวาดล้างคอร์รัปชัน ซึ่งมีอยู่ภายในฝ่ายปกครองดังนั้น ICAC จึงได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้สอบสวนและผู้นำผู้ประพฤติผิดมาพิจารณา ภายใต้กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ

1. กฎหมายคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน
 2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้และการรับสินบน
 3. กฎหมายเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง
- พันธกิจและโครงสร้าง ของ ICAC

ICAC ได้รวมพันธกิจ คือด้วยความร่วมมือกับชุมชน ICAC มีพันธะผูกพัน ที่จะต่อสู้คอร์รัปชันด้วยหราบังคับใช้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพ การศึกษาและการป้องกันเพื่อให้ฮ่องกงมีความยุติธรรมมั่นคงและมั่นคงมาตรฐานการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ ICAC มีพันธะผูกพันที่จะดำเนินการให้บรรลุมาตรฐานการปฏิบัติงาน ได้แก่ สนองตอบต่อการแจ้งเรื่องคอร์รัปชันภายใน 24 ชั่วโมง สนองตอบต่อเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ สนองตอบเรื่อง การป้องกันคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ สนองตอบต่อคำขอรับบริการด้านการศึกษาเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องภายใน 2 วันทำการ โครงสร้างของ ICAC ในปัจจุบัน ICAC มีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 1200 คน โดยส่วนใหญ่มีสัญชาติว่าจ้าง และเจ้าหน้าที่เกินกว่าครึ่งหนึ่งทำงานมากกว่า 10 ปี การดำเนินงานของ ICAC แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน และฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ แนวทางการดำเนินการ โดยเน้น 3 ส่วนนี้มีความสำคัญเท่ากับการลงโทษผู้กระทำผิด และการต่อต้านคอร์รัปชันจนได้ผล ก็เมื่อทัศนคติของประชาชนต่อสินบนเปลี่ยนไป กลยุทธ์ดังกล่าวนี้ได้พิสูจน์แล้วว่า ได้ผลดีและผู้คนใช้เป็นกลยุทธ์หลักของหน่วยงาน จนถึงปัจจุบัน นอกจากทั้งสามฝ่ายจะดำเนินการเป็นอิสระต่อกันแล้วจะมีหน่วยงานบริการทั่วไป ดำเนินการด้านธุรการเป็น ฝ่ายสนับสนุนกิจกรรมหลักของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งสามฝ่าย ได้มีการเชื่อมโยงและสร้างเสริมผลการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน ฝ่ายปฏิบัติการทำหน้าที่ รับผิดชอบและสอบสวนการกล่าวหาเรื่องคอร์รัปชัน ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการและองค์การของรัฐ เพื่อลดโอกาสการคอร์รัปชัน และให้คำแนะนำในการป้องกันคอร์รัปชันแก่หน่วยงานเอกชนตามที่ได้รับคำร้องขอ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายและถือเป็นความลับ ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ ให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องผลร้ายของการคอร์รัปชันและเปิดให้ประชาชนเป็นผู้สนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน

นอกจากการแบ่งส่วนงานดังกล่าวนี้แล้ว ICAC ยังได้จัดตั้งสำนักงานสาขาตามชุมชนต่าง ๆ 7 สาขา เช่นที่ เกาลูน มาเก๊า และ Wanchoi เพื่อให้เป็นการเข้าถึงประชาชน มีการพบปะพูดคุย ถามตอบและรับฟังข้อมูลย้อนกลับและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน เป็นการสร้างเครือข่ายด้วยการติดต่อกับ โรงเรียน องค์กรท้องถิ่น และห้างร้านเหมือนหน่วยงานธุรกิจโดยให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทำการให้การศึกษาต่อประชาชนในแต่ละปี

ICAC จะจัดกิจกรรมสำหรับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการสัมมนา นิทรรศการ มีเกมส์สำหรับเด็ก นอกจากนี้ยังรับเชิญไปบรรยายตามหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย โดยเนื้อหาการบรรยายจะเน้นให้องค์กรของรัฐเรื่องการคอร์รัปชัน เช่น ตรากฎหมายคอร์รัปชันคืออะไร และเน้นให้ประชาชนป้องกันผลประโยชน์ของตนเองภายใต้กรอบกฎหมาย รวมทั้งให้ทราบว่าสามารถทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงาน ICAC ไม่ได้เน้นการบรรยายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้สร้างผลิตภัณฑ์เพื่อการสื่อสารหลายประการ โดยมีหน่วยงานย่อยภายใต้กลุ่มนั้นของฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ ดูแลด้วย Mass Media and Design และ Education and Product Development โดยกลุ่มงานจะสร้างแนวคิด และ subcontract ให้บริษัทเอกชนมืออาชีพเป็นผู้ผลิต One Themes ที่หน่วยงานกำหนดการดำเนินการสำหรับทางราชการ

ประเทศไต้หวัน ให้ความสำคัญกับกลไกการควบคุมและตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการแยกอำนาจอริปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ออกเป็น 5 สภา คือ สภาบริหาร (The Executive Yuan) สภานิติบัญญัติ (The Legislative Yuan) สภาตุลาการ (The Judicial Yuan) สภาตรวจสอบและคัดเลือก (The Examination Yuan) และสภาควบคุม (The Control Yuan) ซึ่งสภาควบคุม เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นฝ่ายควบคุมสูงสุดของชาติ มีสิทธิในการให้ความคิดเห็นในการให้พิจารณาความผิดของข้าราชการ การว่ากล่าวตักเตือน การลงโทษ และการตรวจสอบบัญชี สภาควบคุมมีอำนาจเป็นลำดับที่ 2 ของอำนาจการปกครองของไต้หวันที่สืบทอดกันมา 2 สภา (อีกสภาหนึ่งคือสภาตรวจสอบและคัดเลือก) ซึ่งถูกผสมผสานเข้ากับสภาบริหารสภานิติบัญญัติ สภาตุลาการของระบอบประชาธิปไตยทางตะวันตกในระบบการปกครองทั้ง 5 อำนาจแห่งสภา สภาควบคุมนี้จะประชุมกันเดือนละครั้ง และมีกระทรวงตรวจสอบ (Ministry of Audit) เป็นองค์กรย่อยของสภา

จากการศึกษาอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ค.ศ. 1999 ข้อ 29 ได้กำหนดเกี่ยวกับหน่วยงานกลางไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีพึงกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหนึ่งหน่วยงาน หรือในกรณีที่เหมาะสมอาจเป็นหลายหน่วยงาน โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งและตอบคำร้องขอที่เป็นไปตามบทบัญญัติในภาคนี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดการให้เป็นไปตามคำร้องขอหรือส่งคำร้องขอนั้นต่อไปให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการนั้น

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในเวลาที่ได้ลงนามเป็นภาคีหรือเมื่อยื่นเอกสารหลักฐานของการให้สัตยาบัน การยอมรับ การเห็นชอบหรือการภาคยานุวัตินั้น พึงแจ้งเลขานุการสภายุโรปให้ทราบถึงรายชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานกลางดังกล่าวในวรรค 1 ข้างต้นนั้น

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 6 ได้กำหนดหน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริตไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ พึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าให้มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ป้องกันการทุจริต ตามที่สมควรและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น โดยวิธีการอันใดก็ได้แก่

(ก) ดำเนินนโยบายดังระบุไว้ในข้อ 5 ของอนุสัญญานี้ และในกรณีที่เหมาะสม ควบคุมดูแล และประสานการดำเนินนโยบายดังกล่าว

(ข) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงยินยอมให้หน่วยงานดังกล่าวในวรรค 1 ของข้อนี้ มีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ และควรมีการจัดไว้ให้ซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรดังกล่าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น

3. ให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศแจ้งไปให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้ทราบถึงชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยเหลือประเทศภาคีประเทศอื่น ๆ ในการพัฒนาและดำเนินการเฉพาะเพื่อการป้องกันการทุจริตนั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับหลักกฎหมายของต่างประเทศพบว่า ได้เห็นและส่องประกายได้มีองค์กรเฉพาะเพียงองค์กรเดียวที่ได้ดำเนินการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ผลเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ซึ่งองค์กรเฉพาะดังกล่าวสามารถที่จะขอความร่วมมือ หรือ ขอสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นได้ด้วยการร้องขอตามความจำเป็น เพื่อให้การทำงานที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริตและอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ได้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางมีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ

จากทฤษฎีตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐ การกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย นิติรัฐมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้น ในการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต จะต้องอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐที่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อใช้บังคับกับปัจเจกชน เพื่อใช้ในการตรวจสอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั้งหลายได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นมาตรการในการต่อต้านการทุจริต และสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วย

สรุปได้ว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ จากการศึกษาในครั้งนี้ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศ

4.2 ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐและแนวทางแก้ไข

4.2.1 ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐที่มีอยู่พบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวมีขั้นตอนกระบวนการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้มีเพียงจำกัดในบางเรื่อง จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพได้ แต่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรอื่น เช่น องค์กรศาล เพื่อใช้อำนาจศาลในการออกหมายยึดหรืออายัดเอกสารหรือทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยในการริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) ได้กำหนดการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ และมาตรา 78 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว

เมื่อพิจารณาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอศาลที่มีเขตอำนาจให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เฉพาะกรณีตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายก็ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ถ้าหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเดือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ รวมทั้งการติดตามหลักฐานทางบัญชีของหน่วยงานของรัฐ โดยปล่อยให้มีการทำบัญชีเทียม ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ เช่น กรณีนายวีระชาติ ศรีบุญมา ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายและคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า จากสถิติคดีอาญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ร้องทุกข์กล่าวโทษจากอดีตมาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2551 พบว่ามีคดีทุจริตธนาคารพาณิชย์ 30 คดี มูลค่า 4.69 หมื่นล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้คดีถึงที่สุดแล้ว 6 คดี อยู่ในชั้นอุทธรณ์ 2 คดี และในชั้นศาล 22 คดี ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคดีทุจริตธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ (บีบีซี) ซึ่งมีมูลค่าความเสียหาย 2 หมื่นล้านบาท ล่าสุดในการติดตามทรัพย์สินคืนมาได้แล้ว 1,537 ล้านบาท ขณะนี้มีปัญหาอยู่ว่าการติดตามทรัพย์สินยังทำได้น้อย โดยเฉพาะทรัพย์สินที่ไปเกี่ยวข้องกับหรืออยู่ในต่างประเทศ จึงต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18 (1) และ (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

เมื่อพิจารณาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อการยึด หรืออายัดทรัพย์สินไว้เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเป็นการทุจริตที่มีการดำเนินการทางผิดวินัย การติดตามเอาทรัพย์สินคืนก็จะใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดคืนรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและไม่ได้กำหนดให้มีวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ อีกเช่นกัน

นอกจากนี้ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะใช้ในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตด้วยการขอความร่วมมือกับภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตและอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ แต่ต้องอาศัยอำนาจของศาลในการพิจารณาและวินิจฉัย ให้รับทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

จากทฤษฎีทางกฎหมายตามแนวคิดของนิติรัฐ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ จะต้องกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ในกิจกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องกระทำการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ หากการกระทำใด ๆ ที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ก็เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นในกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตจะต้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน และขั้นตอนกระบวนการดังกล่าวก็ไม่ควรกำหนดไว้ให้มากมายและสลับซับซ้อนมากเกินไป

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 54 ได้กำหนดกลไกเพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืน โดยความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน ประเทศภาคีแต่ละประเทศ เพื่อที่จะจัดให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันตามความในข้อ 55 ของอนุสัญญานี้ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ พึงดำเนินการดังต่อไปนี้ โนสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศตน ดังนี้

(1) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศตนจัดการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลของประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับทรัพย์สินนั้น

(2) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตน ในกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจ ให้ออกคำสั่งริบทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งมีที่มาจากในต่างประเทศนั้น โดยการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดอื่นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของประเทศตน หรือโดยหลักเกณฑ์วิธีการประการอื่นที่กระทำภายใต้กฎหมายภายในของประเทศตนนั้น และ

(3) พิจารณาดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้มีการริบทรัพย์สินดังกล่าวได้ในกรณีที่ไม่มีการลงโทษทางอาญาในคดีนั้นเนื่องจากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย หลบหนี หรือไม่ได้ตัวมาอันทำให้ไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นได้ หรือเนื่องด้วยเหตุผล

ตัวอย่างคดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตเงินจากจัดโครงการสัมมนา ที่ไม่สามารถเรียกทรัพย์สินคืนได้ เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกันในกระบวนการตรวจสอบเรื่องเดียวกันแต่ใช้กฎหมายคนละฉบับ เมื่อไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.114/2554 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขออนุมัติยืมเงินทরণจ่ายจำนวน 50,000 บาท เพื่อนำไปใช้ในการจัดสัมมนาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติให้ใช้งบกลางในการจัดสัมมนาดังกล่าวแล้ว ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกเงินคืนจากการเบิกจ่ายเงินตรงจ่ายดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการจ่ายเงินยืมตรงจ่ายให้กับพนักงานเพื่อกิจการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการได้สอบสวนแล้วมีความเห็นให้ยกเว้นโทษทางวินัย เนื่องจากมิได้มีเจตนาที่จะกระทำผิด แต่ให้เรียกเงินตรงจ่ายคืนจากผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามที่รับไป ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วมีความเห็นยืนตามความเห็นเดิมและได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน 50,000 บาท คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้คืนเงินดังกล่าว เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตรงจ่ายที่ยืมไปเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาอันมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการยืมเงินตรงจ่ายไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน จากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อนแล้วจึงจะทำการวินิจฉัยและ ออกคำสั่งได้ เมื่อกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินยืมตรงจ่ายที่ยืมไป โดยมิได้ดำเนินการตามนัยดังกล่าวแล้ว แต่ได้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตามหลักนิติรัฐแล้วพบว่าในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้หลักนิติรัฐที่ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว ประเทศไทยก็ยังคงประสบปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนกระบวนการในการปราบปรามการทุจริตและการเรียกทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว มีอำนาจที่จำกัดมาก เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการในเรื่องทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตให้จบสิ้นกระบวนการได้ด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อยึด หรืออายัดได้ จึงมีผลทำให้การดำเนินการของทั้งกระบวนการเกิดความล่าช้า และมีคดีค้างค้ำจำนวนมาก จึงไม่สามารถที่จะติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐได้

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวกับการเรียกทรัพย์สินคืนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งการเรียกเงินคืนรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการตามกฎหมาย ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. 114/2554 และ ยังมีกรณีข้อเท็จจริงจากการรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยว่า จากสถิติคดีอาญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษเรื่องการทุจริตข้ามชาติที่ได้มีการติดตามเรียกทรัพย์สินคืนได้น้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการปราบปรามการทุจริตไม่มีอำนาจในการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนจากการทุจริตข้ามชาติด้วยการนำทรัพย์สินดังกล่าวออกไปนอกประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การบัญญัติกฎหมายในเรื่องการต่อต้านการทุจริตข้ามชาติต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต เนื่องจากประเทศไทยได้สมัครเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้น มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินคืนรัฐ จึงยังไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาคะบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบัน ไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมทั้งการติดตามทรัพย์สินคืนรัฐ ที่เป็นการกระทำทุจริตในลักษณะข้ามชาตินั้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันกับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริต

จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศ ปรากฏว่า อนุสัญญาขององค์การเพื่อความ ร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 8 ได้กำหนดในเรื่องเอกสารหลักฐานทางบัญชีไว้ดังนี้

1. เพื่อให้การปราบปรามการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและ ข้อบังคับของประเทศนั้นเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสาร บัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชีนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจัดทำบัญชี เทียม การจัดทำสมุดเอกสารหลักฐานเทียม หรือการจัดทำหลักฐานทางธุรกิจที่ไม่ถูกต้อง การจัดทำ บันทึกหลักฐานการจ่ายที่ไม่มีการจ่ายจริง และการจัดทำหลักฐานการเป็นหนี้ความรับผิดชอบโดยที่ไม่มี หนี้อยู่จริงนั้น ตลอดจนการใช้เอกสารหลักฐานที่เป็นเท็จโดยบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งหมายในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเพื่อปิดบังซ่อนเร้นการให้สินบนดังกล่าวนี้

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือ ทางแพ่ง ที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วนที่เหมาะสมและมีผลในทางยับยั้งการทำความผิด สำหรับการฝ่าฝืนและการทำเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับสมุดเอกสาร บันทึกหลักฐาน เอกสาร ทางบัญชี และบัญชีการเงินของบริษัทดังกล่าวนี้

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การเพื่อความ ร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 9 ได้กำหนดการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีการช่วยเหลือในทางกฎหมายที่ทันท่วงทีและ มีประสิทธิภาพให้แก่ประเทศภาคีประเทศอื่น เพื่อการสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับ ความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ และเพื่อการดำเนินคดีที่มีใช้ในทางอาญาต่อ นิบุคคลตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ทั้งนี้ เท่าที่เป็นไปได้มากที่สุดภายใต้กฎหมายของประเทศที่

จัดการช่วยเหลือดังกล่าว สนธิสัญญาและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องนั้น ประเทศภาคีที่ถูกร้องขอ พึงแจ้งไปยังประเทศภาคีที่ร้องขอได้ทราบ โดยไม่ชักช้าเกี่ยวกับข้อมูลหรือเอกสารที่ต้องการ เพิ่มเติมเพื่อใช้ดำเนินการตามคำร้องขอให้ช่วยเหลือนั้น ตลอดจนสถานะและผลของคำร้องขอ ให้ช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อประเทศภาคีที่ร้องขอประสงค์จะทราบ

2. หากประเทศภาคีได้กำหนดเงื่อนไขในการช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นว่าจะต้องเป็น กรณีที่เป็นความผิดทั้งตามกฎหมายของประเทศนั้นและของประเทศภาคีที่ร้องขอความช่วยเหลือ นั้นด้วยแล้ว ให้ถือว่ากรณีนั้นเข้าข่ายเป็นความผิดทั้งตามกฎหมายของประเทศนั้นและของประเทศ ภาคีที่ร้องขอความช่วยเหลือหากว่าเป็นความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

3. ประเทศภาคีไม่พึงปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาแก่ ประเทศอื่นในขอบเขตที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเพียงเพราะเหตุผลว่าเป็นความลับทางราชการ

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 43 ได้กำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีพึงให้ความร่วมมือกันในคดีอาญา โดยสอดคล้องกับความในข้อ 44-50 ของอนุสัญญาฉบับนี้ ในกรณีที่สมควรและสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศนั้น ประเทศภาคีทั้งหลายพึงพิจารณาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการสอบสวนและการดำเนินคดี ในคดีทางแพ่งและทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริตนั้นด้วย

2. ในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อใดก็ตามที่มีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า จะให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้ต่อเมื่อการกระทำความคิดนั้นเป็นความผิดทางอาญาตาม กฎหมายของทั้งประเทศที่ร้องขอและประเทศที่ถูกร้องขอนั้นแล้ว ก็ให้ถือว่ากรณีเป็นไปตาม เงื่อนไขนั้นแล้วโดยไม่คำนึงถึงว่ากฎหมายของประเทศที่ถูกร้องขอได้กำหนดความผิดนั้นไว้ใน ประเภทเดียวกันหรือใช้ชื่อเรียกของฐานความผิดเป็นอย่างเดียวกันกับตามกฎหมายของประเทศที่ ร้องขอนั้นหรือไม่ เพียงแต่ว่าการกระทำอันเป็นความผิดดังกล่าวนี้จะต้องเป็นความผิดทางอาญา ตามกฎหมายของทั้งสองประเทศนั้น

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 53 ได้กำหนดมาตรการเพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืนโดยตรงว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศนั้น พึงดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งมีสิทธิ ดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งในศาลของประเทศตนเพื่อรับรองสิทธิหรือความเป็นเจ้าของใน ทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความคิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

2. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ศาลของประเทศตนออกคำสั่งไปยังบุคคลที่กระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น และ

3. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตน เมื่อจะต้องวินิจฉัยในการริบทรัพย์สินนั้น ได้รับรู้การอ้างสิทธิของประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งในฐานะเป็นเจ้าของโดยชอบในทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้

จากการศึกษาการอนุสัญญาระหว่างประเทศแล้ว เห็นควรให้แก้ไขกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการจัดทำบัญชีเทียม การจัดทำสมุดเอกสารหลักฐานเทียม หรือการจัดทำหลักฐานทางธุรกิจที่ไม่ถูกต้อง การจัดทำบันทึกหลักฐานการจ่ายที่ไม่มีจริง และการจัดทำหลักฐานการเป็นหนี้ความรับผิดโดยที่ไม่มีหนี้จริงนั้น ตลอดจนการใช้เอกสารหลักฐานที่เป็นเท็จโดยบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งหมายในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเพื่อปิดบังซ่อนเร้นการให้สินบนดังกล่าวนั้น และกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือทางแพ่งที่มีประสิทธิผลได้สัดส่วนที่เหมาะสมและมีผลในทางยับยั้งการกระทำความผิด สำหรับการฝ่าฝืนและการทำเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับสมุดเอกสาร บันทึกหลักฐาน เอกสารทางบัญชี และบัญชีการเงินของบริษัทดังกล่าวนั้น นอกจากนี้ ยังมีหลักการทางนิติบัญชีศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีหลักเกณฑ์ทางบัญชี เพื่อชี้แจงความผิด อันมีผลมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการโต้แย้งหรือข้อพิพาททางกฎหมายที่จะใช้ในชั้นศาลในเรื่องคดีนี้ อรรถหรือการทุจริตทางการเงิน และการบัญชี นับเป็นหลักการทางวิชาการสำคัญประการหนึ่งที่จะนำมาใช้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทางบัญชี ทั้งกรณีมีเหตุสงสัยว่ามีการกระทำความผิดและการตรวจสอบในกรณีที่ความผิดเกิดขึ้นแล้ว

สรุปได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ จากการศึกษาในครั้งนี้ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่ถูกกล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้เพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชี

4.3 ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง กรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไปและแนวทางแก้ไข

4.3.1 ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เช่นกัน และได้กำหนดไว้ด้วยว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 75 ได้กำหนดไว้ว่า การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว

หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรัววย ผิดปกติขึ้นได้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี และการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 ได้กำหนดไว้ว่าภายใต้ บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้ว ย่อมไม่เป็นการ ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุ อันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิดขึ้นได้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี นอกจากนี้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารใน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26 (4) ว่า ห้ามมิให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี และมาตรา 27 (2) ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับ หรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็น เรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และมาตรา 50 ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจ ดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจาก การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคดีเป็นจำนวนมากทำให้การดำเนินการได้สวนเกิดความล่าช้า เนื่องจากในการปฏิบัติงานผู้เขียน ได้มีโอกาสทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และมีการประสานงานรับเรื่อง หรือ ส่งเรื่องร้องเรียนระหว่างหน่วยงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ พบว่าในการใช้ สิทธิของผู้กล่าวหาในบางเรื่อง การใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำผิดกรณีทุจริต พ้นระยะเวลาที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแล้ว และเป็นกรณีการกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิ

ในการกล่าวหาอันเกินไป อันเนื่องมาจากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นได้ส่วนใด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ถ้าผู้กล่าวหาจะใช้สิทธิในการกล่าวหาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หากเลยระยะเวลาห้าปีไปแล้วก็ไม่สามารถใช้สิทธิกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณีได้ เว้นแต่เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นได้ส่วนใด

จากการศึกษาทฤษฎีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ ได้มีการให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ สิทธิ (กฎ) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น สิทธิ ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่คุ้มครอง คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย สิทธิในการกล่าวหา หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ในการกล่าวหาผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ และ Status Negatives หรือ Negative Status หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่บุคคลสามารถดำเนินการไปโดยรัฐ ไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrechte) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐ หรือการละเมิดของรัฐ จากสิทธิในการป้องกันของบุคคลดังกล่าวนี้ บุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำความผิดดังกล่าวได้ ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่ม Status Negatives เช่น สิทธิในความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งสิทธิในการกล่าวหาที่เป็น Status Negatives อันเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ประชาชนต้องมีสิทธิในการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตและประพฤติมิชอบ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ พบว่า การใช้สิทธิในการกล่าวหาเป็นการใช้สิทธิในเรื่องที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ และเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง มิให้มีการละเมิดสิทธิกล่าวคือ ทรัพย์สินที่ถูกเจ้าหน้าที่กระทำทุจริต ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกคืนได้ แต่อย่างไรก็ตามหากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ หากกำหนดระยะเวลาน้อยเกินไป ก็จะเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ไม่เหมาะสม แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายน่าจะบัญญัติให้คุ้มครองประโยชน์ของประชาชน หากมีการละเมิดสิทธิแล้วก็ควรกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวพอสมควร การบัญญัติกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้เพียงห้าปีภายหลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงเป็นการขัดกับเรื่องของสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในการกระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบมีการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้น้อยเกินไปทำให้ผู้กระทำไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิด โดยได้กำหนดระยะเวลาในการกล่าวหากรณีทุจริตและประพฤติมิชอบเมื่อผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในการทุจริตแล้วให้ดำเนินการในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี อันเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาผู้ที่กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วยที่ได้กำหนดให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหานานพอสมควร จึงเป็นช่องทางให้ผู้กระทำผิดหาทางออกด้วยการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้พ้นผิดได้ จึงทำให้การปราบปรามการทุจริต ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาน้อยเกินไป

แนวทางในการเสนอแนะเรื่องสิทธิการกล่าวหาในการดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบควรกำหนดระยะเวลานานพอสมควร กล่าวคือ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติเพิ่มเติมให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ข้อ 7 ได้กำหนดเรื่องการกำหนดระยะเวลาไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงกำหนดให้มีในกฎหมายภายในของประเทศตน สำหรับการดำเนินคดีเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นว่าจะต้องอยู่ภายใต้กำหนดอายุความ ซึ่งต้องกำหนดให้ไม่น้อยกว่าสามปีนับจากวันที่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรว่ามีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือการกระทำทุจริตนั้นได้มีการกระทำขึ้นและได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรถึงตัวบุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบในการนั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องไม่ดำเนินการภายหลังจากกำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น

2. กฎหมายของประเทศภาคีซึ่งกำหนดให้มีการชะลอหรือระงับการฟ้องคดีของอายุความนั้น พึงนำมาใช้กับกำหนดอายุความตามวรรค 1 ในกรณีที่เหมาะสม

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 29 ได้กำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระยะเวลาของอายุความภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้นในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ให้ยาวพอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาของอายุความยาวยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้อายุความนั้นระงับการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม

อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 6 ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยอายุความที่ใช้บังคับสำหรับความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศนั้น พึงมีกำหนดระยะเวลายาวพอสมควรให้สามารถทำการสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นได้

จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศในการใช้สิทธิกล่าวหาหรือการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตทั้งอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต และอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ต่างก็มีข้อสัญญาว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระยะเวลาในการใช้สิทธิในการกล่าวหาไว้ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้นในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ให้ยาวพอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้ระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาที่ระงับการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น

ได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม และการดำเนินคดีกระทำการทุจริตจะต้องไม่ดำเนินการภายหลัง กำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น

สรุปได้ว่า แนวทางในการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการ ใต้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป จากการศึกษาในครั้งนี้ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติเพิ่มเติมให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากไม่เกินห้าปี เป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

4.4 ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแนวทางแก้ไข

4.4.1 ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในสภาพการณ์ปัจจุบันจำนวนประชากรเพิ่มสูงมากขึ้น ผู้มีหน้าที่ในการบัญญัติ กฎหมายก็จะต้องดำเนินการบัญญัติกฎหมายให้ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประชาชน ก็จะต้องคืนรนเพื่อให้อยู่ในสังคมได้ แต่สิ่งหนึ่งที่มักจะเปลี่ยนไปด้วยกับสภาพการณ์ปัจจุบัน คือ คุณธรรมและจริยธรรม แม้ว่าจะมีการปลูกฝังมาจากครอบครัวแล้ว เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ความมีคุณธรรมและจริยธรรมก็เปลี่ยนไปด้วย

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 19 (7) และ (13) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้าง ทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคล มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม ได้แก่ จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษา อบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานหรือและทำความเข้าใจและความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.และ รัฐบาลได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปใช้เป็นกรอบทิศทาง การประสานความร่วมมือในการดำเนินการปกป้องและปราบปรามการทุจริตแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : บูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อาจเป็นเพราะว่า เรื่องของคุณธรรมและจริยธรรมได้มีการสั่งสอนกันมา จากครอบครัวตั้งแต่ในวัยเด็กแล้ว รวมทั้งได้มีการเรียนรู้ในชีวิตประจำวัน จึงพอจะอนุมานได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปแล้วเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชน และเพื่อให้ประชาชนไว้วางใจ แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงแล้วก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน ที่ถือว่าเป็นส่วนน้อยยังพบว่าเป็นคนขาดคุณธรรม และจริยธรรม และได้กระทำการทุจริตจนมีการใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวหาไปยังผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมและมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ได้กระทำความผิดกรณีทุจริตดังกล่าวไว้ และข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็มีการเปลี่ยนนโยบาย การดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติการดำเนินการเรื่องการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่มั่นคงแน่นอน และไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกหน่วยงานประกอบกับบางหน่วยงานของรัฐ ยังไม่มีมาตรการบังคับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตาม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และสภาพปัญหาการขาดคุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันนับว่าน่าจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ

อันเนื่องมาจากความเจริญเติบโตทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตนให้เป็นคนที่มีคุณธรรม จริยธรรมได้ และไม่ใช่วิธีแบบอย่างที่ดีให้กับสังคม

จากการศึกษา พบว่าแม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติแล้วการใช้อำนาจทางกฎหมายดังกล่าว เป็นไปได้ยากเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้แต่ประการใด เพียงแต่ให้อำนาจหน้าที่เพื่อให้การดำเนินการกำกับ ดูแล เรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และปราศจากการทุจริต

เมื่อเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และกฎหมายแล้ว พบว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จากข้อเท็จจริงจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการดำเนินการให้ทั่วถึงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน

จากทฤษฎี นิติรัฐ คือรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง ความคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ในสิทธิปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ จะต้องมิมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ หลักนิติรัฐ มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง คือ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครอง และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน และตามทฤษฎีหลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยการควบคุมเหนือบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อการควบคุมเหนือการกระทำ การควบคุมเหนือบุคคลเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุมเหนือการกระทำสามารถบรรลุความมุ่งหมายของผู้มีอำนาจในการควบคุมได้ ในส่วนของการควบคุมเหนือบุคคลนั้นยังอาจแบ่งแยกออกเป็นการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุม

เหนือบุคคล โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจ หรือหลักการกำกับดูแลในส่วนของการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีหลักนิติรัฐ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือนและไว้วางใจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว พบว่ากฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมทางปกครองไว้โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล จะเห็นได้จาก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ ในการควบคุมฝ่ายปกครองแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเป็นการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง การกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมทางปกครอง จึงเห็นควรให้มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมไว้โดยตรงเพื่อแก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่อ และในหลักการคุ้มครองความเชื่อถือนและไว้วางใจ กับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต จึงจะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักสองประการดังกล่าวได้ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมไว้ให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ มีเพียงบางเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น ในเรื่องการรับทรัพย์สินจากบุคคลภายนอก ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม เพื่อที่จะให้เป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม และจริยธรรม ที่เป็นแบบอย่างให้กับสังคมไทย และทำให้คนต่างชาติไม่เชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐของไทยมีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตกันต่อไป

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวทางในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเห็นควรให้มีการบัญญัติเป็นประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมเพิ่มเติม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

จากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนสินทรัพย์หรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

- (1) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
- (2) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (3) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

มาตรา 103/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดไว้ว่าบรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 เรื่อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งรวมถึงความผิดในเรื่องรับทรัพย์สินที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดตามมาตรา 103 ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

จากการศึกษาประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 นี้ เป็นมาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมประการหนึ่งของมาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมในเรื่องรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น

จากการศึกษาสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาที่ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการทั้งที่เป็นหลักการทั่วไปและมาตรฐานจริยธรรมที่เฉพาะ จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ของโครงการหรือแผนปฏิบัติการของรัฐบาล ดังนี้

- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 1 การรับของขวัญจากแหล่งภายนอก
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 2 การให้หรือรับของขวัญระหว่างข้าราชการด้วยกัน
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 3 ความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางการเงิน
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 4 ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 5 การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 6 การทำกิจกรรมภายนอกองค์กร
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 7 การเปิดเผยสถานะทางการเงิน
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 8 การแสวงหาตำแหน่งงานอื่น ๆ
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 9 การแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 10 การเป็นผู้รับเหมาในสถานที่ทำงาน
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 11 การเป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐและศาล
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 12 การเพิ่มเงินเดือน
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 13 บันทึกและจดหมายเพื่อให้คำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการ และการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ
- มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 14 ภายหลังจากการออกจากงาน

จากการศึกษาของมาเลเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนด้านคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับของประเทศ โดยรัฐบาลมาเลเซียมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาสังคมแบบองค์รวมไม่เพียงแต่เฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ยังเน้นที่การพัฒนาความรู้วัฒนธรรมและจิตวิญญาณควบคู่กันไป ทั้งยังมุ่งการพัฒนาจริยธรรมเพื่อขจัดปัญหาการคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง มีการจัดตั้ง Special Cabinet on Government Integrity โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ดูแลด้านจริยธรรมในการบริหารราชการ และตั้ง Integrity Management Committee (IMC) ในระดับรัฐและเมือง

เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการดูแลเรื่องจริยธรรม ภายใต้ค่านิยมหลัก 6 ประการ คือ ความซื่อสัตย์ ความน่าเชื่อถือ ปัญญา ความยุติธรรม ความโปร่งใส และความกตัญญู

จากการศึกษาของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา กำหนดไว้ใน Code of Conduct for Civil Servants ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกการดำเนินงานของจรรยาข้าราชการไว้ว่า คำประกาศนโยบาย “ข้อบังคับนี้เป็นการกำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ ของคุณค่าพื้นฐานและมาตรฐานความประพฤติ เพื่อให้ข้าราชการ มีมาตรฐานทางจริยธรรมระดับสูง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริการสาธารณะ” การปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เป็นการสนองต่อการสร้างความเชื่อมั่นว่าจะไม่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการกับประโยชน์ของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรมและยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องสำคัญที่จะทราบว่าข้อบังคับนี้ไม่อาจครอบคลุมการกระทำทั้งหมดที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ถ้ามีข้อสงสัยใดเกิดขึ้น ควรจะปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการทั่วไปในข้อบังคับนี้ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อบังคับนี้จะต้องแปลความตามสภาพแวดล้อมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนโยบายของส่วนราชการ และข้อห้ามได้มีการตกลงไว้ เพื่อให้เกิดผลในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน การปฏิบัติตามนโยบายนี้มีผลกับข้าราชการทุกคนที่อยู่ภายใต้ Civil Service Act และเจ้าหน้าที่อื่นที่รัฐบาลของ Nova Scotia เป็นผู้จ้าง หัวหน้าส่วนราชการ และคณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร ข้อบังคับนี้และจัดทำคู่มือที่จำเป็นในการใช้ ซึ่งรวมถึงการสร้างความมั่นใจว่าข้าราชการได้ทราบความต้องการและวิธีการบังคับใช้ของข้อบังคับนี้ การบ่งชี้ว่าเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและวิธีการจัดการ กำหนดวิธีการรายงานการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนต่อผู้บังคับบัญชา อภิปรายถึงข้อห้าม หลังการรับราชการในการสัมภาษณ์เพื่อออกจากราชการ (Exit interview) หัวหน้าส่วนราชการ อาจเพิ่มกระบวนการและแนวทางในเรื่องเหล่านี้ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการควรต้องปรึกษากับ Conflict of Interest Commissioner ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา และมาตรฐานพฤติกรรม จริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นทั่วไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ หากไม่เข้าใจในสาระของบทบัญญัติดังกล่าว ก็มีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาโดยเฉพาะ และมีการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 8 ได้กำหนดประมวลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

1. เพื่อที่จะปราบปรามการทุจริต ประเทศภาคีแต่ละประเทศ นอกจากโดยประการอื่น ๆ แล้วพึงส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

2. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศภาคีพึงใช้ความพยายามเพื่อบังคับใช้ประมวลหรือมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง เทียบตรงและเหมาะสม ทั้งนี้ภายในขอบเขตของระบบทางสถาบันและกฎหมายของประเทศนั้น

3. โดยวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามบทบัญญัติของข้อนี้ ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงปฏิบัติตามบันทึกข้อเสนอแนะขององค์การระดับพหุภาคี ภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค ได้แก่ ประมวลระหว่างประเทศว่าด้วยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในภาคผนวกของมติที่ประชุมสมัชชาทั่วไปที่ 51/59 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น

4. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณากำหนดมาตรการและระบบเพื่อสนับสนุนการรายงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทุจริตนั้นต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่การกระทำทุจริตดังกล่าวได้ปรากฏในความรับรู้จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

5. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงใช้ความพยายามเพื่อจัดให้มีมาตรการและระบบซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแสดงต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องกิจกรรมภายนอก การรับจ้างการลงทุน สินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมาก ซึ่งอาจเกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ต่องานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น นอกเหนือจากประการอื่น ๆ ที่ต้องแสดง ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

6. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณาคำนิยามมาตรการทางวินัยและมาตรการอื่น ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนประมวลหรือมาตรฐานดังกล่าวในข้อนี้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศได้มีการสร้างมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการทั้งที่เป็นหลักการทั่วไปและมาตรฐานจริยธรรมที่เฉพาะจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ในทุกระดับของข้าราชการ ดังนั้นประเทศไทย จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรม เป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้ข้าราชการและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีและพึงปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อป้องกันการทุจริตของภาครัฐมาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

สรุปได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาในครั้งนี้ เห็นควรให้มีการบัญญัติเป็นประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2) การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) การเลื่อนเงินเดือน
- 4) การเลื่อนตำแหน่ง
- 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐจนขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตเพื่อเป็นการระงับ ยับยั้งปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นอีกในภายหน้า และเพื่อเป็นการเพิ่มคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนของต่างประเทศ โดยปราศจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันส่งผลให้ประเทศมีสภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้นต่อไป

การทุจริตและประพฤติมิชอบ คือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น คำว่า “มิชอบ” หมายความว่า “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทรวมถึงลูกจ้างของส่วนราชการด้วยและยังเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในทางปฏิบัติก็มีความยุ่งยากในการดำเนินการอยู่หลายประการ จึงเกิดปัญหาขึ้นทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ปัญหากระบวนการในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ไว้จนเสร็จสิ้นกระบวนการจึงก่อให้เกิดการดำเนินการที่ล่าช้า ปัญหาการจำกัดสิทธิระยะเวลาในการ

ร้องเรียนกล่าวหาและปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรม และจริยธรรม จึงไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่ เพื่อให้การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ซึ่งจะต้องมีการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขต่อไป

5.1 บทสรุป

จากผลกระทบของปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีการแก้ไขปัญหาแล้ว จะทำให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้คะแนนของการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยสูงขึ้นเช่นกัน อันเป็นประเทศที่มีความน่าเชื่อถือของนานาชาติต่อไป

1. ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 19 (14) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อต่อต้านการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศ ทำให้ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในประเทศได้ ในปัจจุบันในทางปฏิบัติเป็นเพียงการขอความร่วมมือกับหน่วยงานต่างของภาครัฐเพื่อดำเนินการป้องและปราบปรามการทุจริต อาจได้รับความร่วมมือบ้าง ไม่ได้ได้รับความร่วมมือบ้างขึ้นอยู่กับหน่วยงานแต่หน่วยงานจะให้ความร่วมมือหรือไม่

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูล

เกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงไม่เป็นองค์กรอิสระที่จะเป็นหน่วยงานกลางได้ตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 6 ที่ได้กำหนดให้หน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริตไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงยินยอมให้หน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริต มีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ

จากข้อเท็จจริงตามมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ส่วนใหญ่การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มักจะดำเนินการไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับได้บัญญัติไว้ โดยกฎหมายก็ได้บัญญัติให้มืองค์กรเฉพาะของแต่ละฉบับดำเนินการไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ไม่มีกฎหมายใดที่จะให้อำนาจกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางเพื่อเป็นศูนย์กลางในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงทำให้การต่อต้านการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และนอกจากนี้ ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนับเป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคู่กรณี ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจึงไม่ทิ้งร่องรอย หรือพยานหลักฐานไว้ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ความผิดได้ ตามฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ตามที่ยกมากล่าวไว้แล้ว ในบทที่ 3 นอกจากจะมีผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว จึงจะปรากฏเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น อีกทั้ง ยังมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ และมาตรา 144 บัญญัติว่า ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจ

ให้กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งผู้ให้และผู้รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ก็มีความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าจะมีการกระทำที่เป็น การทุจริตและประพฤตินิชอบจริง ก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากขาดพยานหลักฐานในการกระทำผิด เพราะหากมีการแสดงพยานหลักฐาน ทั้งผู้ให้และผู้รับก็มีความผิด หากไม่มีหน่วยงานกลางที่จะเป็นศูนย์กลางในการกำหนดมาตรฐานในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศแล้วก็ไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาการทุจริตของภาครัฐได้

2. ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) ได้กำหนดการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ และมาตรา 78 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอศาลที่มีเขตอำนาจให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เฉพาะกรณีตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินซึ่งกฎหมายก็ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ถ้าหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวัง

หรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ รวมทั้งการติดตามหลักฐานทางบัญชีของหน่วยงานของรัฐ โดยปล่อยให้มีการทำบัญชีเทียม ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18 (1) และ (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้ด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดวิธีในการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เช่นกัน หากเป็นการทุจริตที่มีการดำเนินการทางผิดวินัย การติดตามเอาทรัพย์สินคืนก็จะใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดคืนรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้ กำหนดวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ อีกเช่นกัน

นอกจากนี้ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะใช้ในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตด้วยการขอความร่วมมือกับภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตและอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) และพระราชบัญญัติ

มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ

3. ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 75 ได้กำหนดไว้ว่าการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่กล่าวหา นั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก การกำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 ได้กำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26 (4) ว่า ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี และมาตรา 27 (2) ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และ มาตรา 50 ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่น ไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิในการกล่าวหาเป็นการใช้สิทธิในเรื่องที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ และเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองมิให้มีการละเมิดสิทธิ กล่าวคือ ทรัพย์สินที่ถูกเจ้าหน้าที่กระทำทุจริต ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกคืนได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ หากกำหนดระยะเวลาสั้นเกินไป ก็จะเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ไม่เหมาะสม แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายน่าจะบัญญัติให้คุ้มครองประโยชน์ของประชาชน หากมีการละเมิดสิทธิแล้วก็ควรกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวพอสมควร การบัญญัติกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้เพียงห้าปีภายหลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงเป็นการขัดกับเรื่องของสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในการกระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้น้อยเกินไปทำให้ผู้กระทำไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิด โดยได้กำหนดระยะเวลาในการกล่าวหากรณีทุจริตและประพฤติมิชอบเมื่อผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในการทุจริตแล้วให้ดำเนินการในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี อันเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาผู้ที่กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วยที่ได้กำหนดให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหานานพอสมควร จึงเป็นช่องทางให้ผู้กระทำผิดหาทางออกด้วยการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้พ้นผิดได้ จึงทำให้การปราบปรามการทุจริต ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 19 (7) และ (13) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม

ได้แก่ จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานหรือและทำความเข้าใจปัญหาการทุจริตร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.และรัฐบาลได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคีรัฐ

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติแล้วการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว เป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้แต่ประการใด เพียงแต่ให้อำนาจหน้าที่เพื่อให้การดำเนินการกำกับ ดูแล เรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และปราศจากการทุจริต

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม และจริยธรรม ที่เป็นแบบอย่างให้กับสังคมไทย และทำให้คนต่างชาติไม่เชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐของไทยมีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตกันต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ โดยเห็นว่า จากการศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่เคยประสบกับปัญหาการทุจริตมาก่อนและประเทศไต้หวัน รวมถึงการศึกษานุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน จากกรณีที่มีหลายหน่วยงานที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ โดยเห็นควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงาน

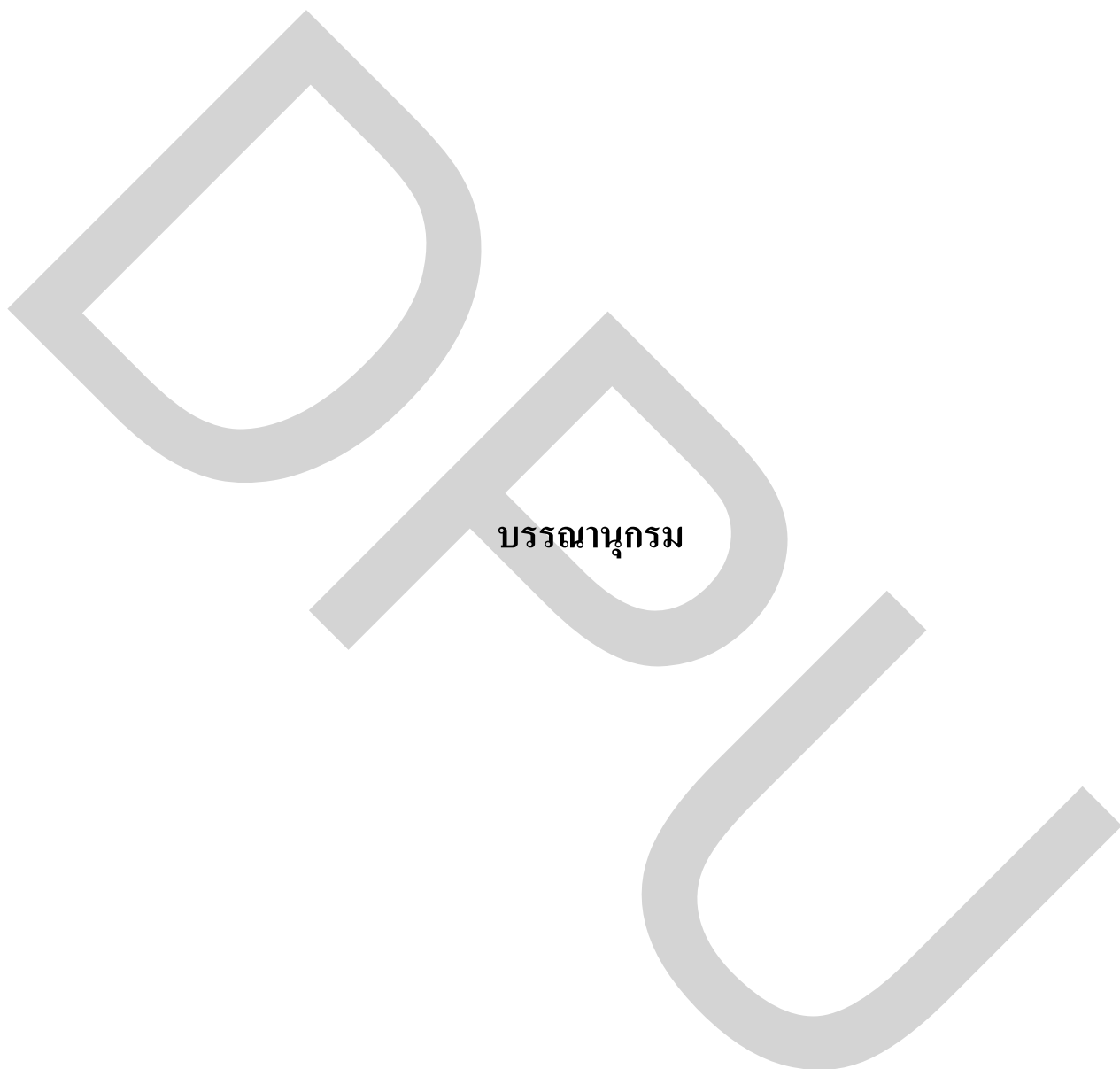
เดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่มีความเป็น หน่วยงานกลางในการต่อต้านการทุจริต

2. แนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริต ในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สิน ที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ โดยเห็นว่า จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การเพื่อ ความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน การทุจริต ได้กำหนดให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดย การบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับ การยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่ถูกกล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีในการ เฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อน การกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ เพื่อ การติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับ เกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐาน การจัดทำและการตรวจสอบบัญชี

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป โดยเห็นว่า จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศในการใช้สิทธิกล่าวหาหรือการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวกับการ ทุจริตต่างมีข้อสัญญาว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสมพึงกำหนดบทบัญญัติของ กฎหมายว่าด้วยระยะเวลาในการใช้สิทธิในการกล่าวหาไว้ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้น ในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานับนี้ให้ยาว พอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้ระยะเวลา การใช้สิทธิกล่าวหาที่สั้นที่สุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นได้หลบหนี กระบวนการยุติธรรม และการดำเนินคดีกระทำการทุจริตจะต้องไม่ดำเนินการภายหลังกำหนด อายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น จึงเห็นควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดย

การบัญญัติเพิ่มเติมให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปี นับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

4. แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเห็นว่า จากการศึกษาถึงการดำเนินงานของจรรยาข้าราชการของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา และมาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นทั่วไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ในทุกระดับของข้าราชการ จึงเห็นควรให้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ทั้บชั้น การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเงินโยบาย



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551.
- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2542). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิศิษฐ์สรอรรถ (ฝ่ายการพิมพ์).
- _____. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2553). *รวมกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับจริยธรรม
จรรยา และวินัย*. นนทบุรี.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต*. กรุงเทพฯ:
มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2542). *สิทธิเสรีภาพของคนไทย ศักดิ์ศรีความเป็นคน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จินตนา บิลมาศ และคณะ. (2552). *กรณีศึกษา: องค์การตรวจสอบด้านจริยธรรม*. นนทบุรี:
สำนักงาน ก.พ.
- จური วิจิตรวาทการ. (2549). *สำรวจคอร์รัปชันไทย*. สืบค้น 12 มีนาคม 2554, จาก
<http://www.moa6.wordpress.com/2006/11/06>
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณรงค์เดช สรุโฆมิต. (2553). *การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศอังกฤษ*.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธนพร ชื่นพัฒนรัฐ. (2555). *ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล: ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิ
ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกคุมขัง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน*.
กรุงเทพฯ: สารธาร.
- นัทพล เพชรากุล. (2556). *บทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540* (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2555). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นิตสารัตน์ ท้าวโสม. (2555). ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ของคนต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2542). *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง
เนติบัณฑิตยสภา.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). *กฎหมายมหาชนเศรษฐกิจ เยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของ
ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน
หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 โดยอาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ประมวลกฎหมายอาญา.

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.

ประยูร กาญจนกุล. (2535). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2543). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: องค์การคำ
ของคุรุสภา.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และรังสิต พิริยะรังสรรค์. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ:

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย

ธุรกิจบัณฑิตย์.

พรรณนิภา รอดวรรณะ และพรชัย นฤตมกุล. (2556). *นิติบัญญัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554).

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พลเดช ปิ่นประทีป. (2556). *นักวิชาการหนุนเต็มข้อกฎหมายให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ*. สืบค้น 6 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.Isranews.org/thireform-other-news/item/25891-028833.html>

มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไม่ปรากฏนามผู้แต่ง. (ม.ป.ป.). *ความหมายของสิทธิ*. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557, จาก <http://blog.eduzones.com/winny/3658>

ไม่ปรากฏนามผู้แต่ง. (ม.ป.ป.). *ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ*. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.13nr.org/post/465245>

ไม่ปรากฏนามผู้แต่ง. (ม.ป.ป.). *สิทธิทางกฎหมายและสิทธิธรรมชาติ*. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557, จาก th.wikipedia.org/wiki/สิทธิทางกฎหมายและสิทธิธรรมชาติ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

_____. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วารี นาสกุล. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: ฟิล สไตส์.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2556). *อำนาจอธิปไตย*. สืบค้น 23 ตุลาคม 2556, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>

วีระชาติ ศรีบุญมา. (ม.ป.ป.). *ทุจริตเบงกั้แก้กฎหมายบีข้ามชาติ*. สืบค้น 6 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.decha.com/main/showTopic.php?id=4375>

สกล หาญสุทธีวารินทร์. (2557). *การต่อต้านคอร์รัปชั่น UN และมาตรการติดตามทรัพย์สินคืน*. สืบค้น 6 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/hom>

สมยศ เชื้อไทย. (2552). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สัจชัย สิริเดช. (2556). *ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

สำนักงาน ก.พ. (2552). *แนวทางการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ*. นนทบุรี: ผู้แต่ง.

สำนักงาน ป.ป.ช. (2551). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงาน ป.ป.ท. กระทรวงยุติธรรม. (2551). *คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม การทุจริตภาครัฐ*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ.

สำนักงานคุณธรรมจริยธรรมภาครัฐของสหรัฐอเมริกา. (2554). *มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมสำหรับ ข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงาน*. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก [http://www.oge.gov/laws-and-regulations/employee-standards-of-conduct/standard-of-ethical-conduct-for-employees-of-the-executive-branch-\(pdf\)/](http://www.oge.gov/laws-and-regulations/employee-standards-of-conduct/standard-of-ethical-conduct-for-employees-of-the-executive-branch-(pdf)/)

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2553). *แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

_____. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2555). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2555*. สืบค้น 7 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.transparency-thailand.org/.../268-2555>

_____. (2556). *ดัชนี ภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 2556*. สืบค้น 3 พฤษภาคม 2557, จาก http://www.transparency.org/cpi/2001/in_detail.

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ค.ศ. 1999. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ค.ศ. 1999. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. สืบค้น 15 ตุลาคม 2557, จาก
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

อัญชิสา วสิกชาติ. (2556). ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย โดยคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมือง และวงราชการไทย (รายงาน
ผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อุทิศ บัวศรี. (2551). การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุจริตต่อหน้าที่โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.
(เอกสารประกอบการบรรยาย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

จำเอนอรุณ หมื่นวงศ์

ประวัติการศึกษา

ปีการศึกษา 2535 วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาจิตวิทยาสังคม
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีการศึกษา 2540 การศึกษามหาบัณฑิต

สาขาจิตวิทยาการศึกษา

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร

ปีการศึกษา 2546 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

ประสบการณ์ ผลงานทางวิชาการ รางวัล หรือทุนการศึกษาเฉพาะที่สำคัญ

พยาบาล สังกัดกองทัพเรือ

นักจิตวิทยา สังกัดกรุงเทพมหานคร

อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ผลงานวิชาการเรื่อง การเปรียบเทียบผลของการปรับ

สินไหม และการควบคุมตนเองเพื่อลดพฤติกรรมความ

ขัดแย้งกับเพื่อนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

โรงเรียนวิชาการ

ทุนการศึกษาของกองทัพเรือ

หลักสูตรพยาบาลศาสตรระดับต้น กรมแพทย์ทหารเรือ

ทุนการศึกษาของกองทัพเรือ

หลักสูตรรังสีเทคนิค คณะแพทยศาสตร์

โรงพยาบาลรามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล