



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การพัฒนางานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปกป้องหลักนิติธรรม

จัดทำโดย..ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
รหัส 580348

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การพัฒนางานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปกป้องหลักนิติธรรม

อุดม รัฐอมฤต¹

บทคัดย่อ

การสร้างระบบงานของรัฐที่ยึดมั่นในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายโดยไม่เปิดช่องให้กลไกในภาครัฐใช้อำนาจไปในทางแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม สังคมไทยให้ความสำคัญกับปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานภาครัฐเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นองค์กรอิสระตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองไทยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและยกเลิกรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปแล้ว แต่ก็ยังคงมีการรับรองให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ต่อไป

เป็นที่ยอมรับกันว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นสิ่งที่ยากลำบาก อันมีสาเหตุและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคอยู่เป็นอันมาก เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมแห่งอำนาจที่ขาดวินัย มีระบบอุปถัมภ์ที่ดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่น การสร้างกรอบความคิดและวิธีการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จึงต้องดำเนินไปอย่างมีระบบและมีเป้าหมายที่ชัดเจน

คำสำคัญ

การทุจริต

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

คณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

¹ น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.ม.(กฎหมายมหาชน-ธรรมศาสตร์) ปริญญาเอกทางกฎหมายอาญา มหาวิทยาลัย Nancy II ประเทศฝรั่งเศส, รองอธิการบดีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ และศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ในเวลาต่อมาจะมีการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญถึง ๒ ครั้งเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แต่รัฐธรรมนูญต่อมาก็ยังคงมีรับรองคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ด้วยเหตุที่การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐเป็นภารกิจสำคัญของชาติบ้านเมือง เป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อหลักนิติธรรม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมืองการปกครองในภาพรวม นับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำให้สังคมเกิดความสนใจและคาดหวังในสัมฤทธิ์ผลของงานในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การแสวงหาองค์ความรู้ และแนวทางใหม่ๆ ที่จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่สังคมมุ่งหวังให้ได้มากที่สุด จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายในกลุ่มผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงและในแวดวงวิชาการ

ในบทความนี้ มุ่งที่จะเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจที่ควรจะเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในภาพรวม² โดยแยกการนำเสนอเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่งจะกล่าวถึงความคาดหวังของสังคมที่มีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.อันเนื่องมาจากที่มาของการจัดตั้งองค์กรนี้ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่สองจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ส่วนที่ ๑ ความคาดหวังของสังคมที่มีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องมาจากที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.มาจากความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบดั้งเดิม³ เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองเอื้อต่อการใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง⁴ ในขณะที่การตรวจสอบถ่วงดุลในทางการเมืองหรือการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมเท่าที่มีอยู่เดิมไม่อาจจัดการกับปัญหาการทุจริตทั้งในระบบการเมืองและในวงราชการได้ ทำให้ต้องจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้อำนาจรัฐ สามารถใช้อำนาจหน้าที่สร้างระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานเป็นหลักประกันต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง⁵

² สำหรับคำอธิบายเกี่ยวกับความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โปรดดู สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗)

³ อุดม รัฐอมฤต, *การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย*, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนารัฐสภา (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔) น.๑-๘.

⁴ โปรดดูคำอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระบบราชการไทยที่เป็นปัจจัยเอื้อให้เกิดการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ใน ประมวล รุจนเสรี. *การใช้อำนาจ* (กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดย คุณสุเมธ รุจนเสรี, มปป.) น.๙๕-๑๐๓.

⁵ เกี่ยวกับเหตุผลที่สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐ โปรดดู วิษณุ วัลย์ญู. *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘) น.๗-๑๕.

ก) องค์การอิสระตรวจสอบเฉพาะด้านที่เข้มแข็ง

ความคาดหวังของสังคมไทยที่ต้องการเห็นความเข้มแข็งขององค์การอิสระที่เกิดจากโครงสร้างภายในองค์กรนั่นเอง และมีการจัดบทบาทความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับองค์กรภายนอกไม่ว่าในภาครัฐด้วยกัน หรือภาคเอกชน

(๑) โครงสร้างภายในของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กระบวนการสรรหาตัวบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่กรรมการ ป.ป.ช.มุ่งที่จะให้ได้บุคคลที่สามารถรักษาความเป็นกลาง (impartial) เพื่อดำรงสถานะขององค์กรที่เป็นอิสระอย่างมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลงได้ง่ายๆ จึงกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในทางบริหารซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ การสรรหาเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงอิทธิพลของระบบเลือกตั้งที่เน้นการเป็นพรรคพวกหรือฝักฝ่าย ตลอดจนปฏิเสธการครอบงำของระบบอุปถัมภ์ที่มากับการแต่งตั้งโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การสรรหาประสงค์จะได้คนดีที่มีทั้งความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ตลอดจนวิสัยทัศน์ในการทำงานตรวจสอบ ที่สามารถนำคุณสมบัติที่ดีมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลใดๆ เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงจริงเป็นไปอย่างถูกต้องและด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม คุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับคุณสมบัติของ “ตุลาการ” เป็นอย่างมาก

ทำอย่างไรจะทำให้ระบบสรรหาได้คนดีมีความสามารถและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรงไปตรงมาเป็นปัญหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งที่ผ่านมามักมีเสียงล่ำลือกันว่าตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการ “ล๊อบบี้” โดยฝ่ายการเมือง ทำให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นบุคคลในกลุ่มที่ฝ่ายการเมืองต้องการให้ได้รับตำแหน่ง แม้ว่าส่วนประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะมีส่วนประกอบของประมุขของฝ่ายตุลาการ และผู้บริหารสถาบันการศึกษาอยู่ด้วยก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจึงปรับให้คณะกรรมการสรรหาเหลือเพียง ๕ คน คือ ฝ่ายตุลาการจำนวน ๓ คน คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด กับฝ่ายการเมือง ๒ คน คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น⁶ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำกรรมการ ป.ป.ช. ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ แต่กำหนดให้เป็นผู้มีประสบการณ์ในทางบริหารระดับสูงหรือตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ หรือมีประสบการณ์ในองค์การพัฒนาเอกชนหรือในการประกอบวิชาชีพที่ได้รับการเสนอชื่อ⁷ การมีคุณสมบัติที่เปิดกว้างดูจะเป็นข้อดีที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสรรหาสามารถเลือกได้มาก แต่ก็อาจกลายเป็นจุดอ่อนของการสรรหาได้ ถ้ากระบวนการคัดสรรไม่ละเอียดเพียงพอ แนวโน้มของ “เด็กฝาก” หรือ “คนดัง” ก็อาจหลุดเข้ามาได้มาก ดังนั้น ถ้าจะได้อ่างกระบวนการให้มีการเปิดกว้างรับฟังข้อมูลสาธารณะทั่วไป หรืออย่างน้อยคนที่อยู่ในแวดวงของผู้ที่เสนอตัวเข้ารับการสรรหาว่าให้การยอมรับบุคคลที่เสนอตัวมาหรือไม่ก็จะเป็นวิธีการสรรหาที่รัดกุมมากกว่าการให้มีการแสดงวิสัยทัศน์เพียงอย่างเดียว แม้ที่กำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมจะมีเพียงไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการสรรหาก็ตาม

อนึ่ง ลักษณะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีการทำงานในรูปองค์กรกลุ่ม กรรมการแต่ละคนที่ประกอบเข้ากันย่อมมีส่วนสำคัญต่อคุณภาพของงานที่ได้รับ ลำพังเพียงแต่ความสามารถและประสบการณ์ส่วนบุคคล

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง

อาจไม่เพียงพอที่จะผลักดันภารกิจที่มีประสิทธิภาพได้ การจัดโครงสร้าง และระบบการทำงานประจำ ของ กรรมการ ป.ป.ช. ที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการริเริ่มและกระบวนการแก้ไขปัญหาที่มีความคล่องตัวก็เป็นสิ่งที่ จำเป็น ซึ่งต้องอาศัยการวางระเบียบกฎเกณฑ์ในการทำงานร่วมกันของกรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ไม่ว่าจะคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเพียบพร้อม ด้วยประสบการณ์ความรู้ความสามารถเพียงใดก็ตาม ย่อมจะขาดหน่วยงานตุลาการที่จะเป็นฝ่ายสนับสนุนไม่ได้ ในรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ต้องมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ทำหน้าที่หน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระในโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. จะ เป็นผู้ที่นำเอามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปสู่การปฏิบัติ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงเป็นอีกส่วนหนึ่งซึ่งต้องมีความ พร้อมที่จะรองรับภารกิจในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ดังนั้น เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. มี ความพร้อมเช่นนี้ การสนับสนุนในด้านบุคลากร งบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อรองรับการ ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ การเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงทบวง กรมในฝ่ายบริหาร โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อประธาน ป.ป.ช. ย่อม เป็นความมุ่งหมายที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความคล่องตัวไม่ต้องขึ้นต่อ ระเบียบแบบแผนเช่นส่วนราชการอื่น ซึ่งเมื่อเทียบกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบภารกิจใน ทำนองเดียวกันอย่างในกรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. ย่อมจะต้องมีแนวทางการบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ และแผนงานอื่นๆ ที่แสดงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนเพื่อให้ ได้ข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่จำเป็นจะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการแสวงหา พยานหลักฐาน นอกจากนี้ การกำหนดระเบียบ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานทางตุลาการที่เข้มงวดและไม่ยืดหยุ่น อาจทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องลดน้อยลงไปด้วย ดังนั้น การกำหนด ระเบียบแบบแผนที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละภารกิจจึงเป็นสิ่งละเอียดอ่อนที่ต้องได้รับความสนใจ ด้วย⁸

(๒) การจัดการความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกและภาคประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจสำเร็จสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ได้โดยง่าย หากไม่ได้ จัดความสัมพันธ์กับองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องอาศัยการทำงานร่วมกับ หน่วยงานของรัฐทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ด้วยการจัดการความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนดให้สามารถทำงานได้อย่างสอดประสานกันภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะในการไต่สวน ข้อเท็จจริงจำเป็นที่จะต้องได้ข้อมูลและพยานหลักฐานที่เพียงพอเพื่อให้ได้ความชัดเจนในการวินิจฉัยในขั้นตอน สิ้นสุดท้าย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในการให้ข้อมูลเพื่อ การไต่สวนการทุจริตที่มีการซับซ้อน และในการเสนอมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบใน วงงานของรัฐเกิดขึ้นโดยง่าย การสร้างทัศนคติให้สังคมได้มีส่วนร่วมเป็นหูเป็นตาให้กับสังคม รวมถึงการสร้าง เครือข่ายภาคประชาชนเพื่อต่อต้านการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐก็เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่จะต้องทำให้สำเร็จ

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๑๑๖-๑๑๗.

ข) ความมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ลักษณะเฉพาะขององค์กรอิสระที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตามระบบปกติก็คือการเป็นองค์กรที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในด้านหนึ่งด้านใด โดยเฉพาะจึงเป็นธรรมดาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถูกเรียกร้องให้ต้องมีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาการทุจริตที่สูงกว่าองค์กรในฝ่ายบริหาร การสร้างศักยภาพตามข้อเรียกร้องมีเงื่อนไขที่สนับสนุนอยู่ตรงที่ว่ากฎหมายจัดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในฐานะอิสระในการวางแผนทางยุทธศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรงบประมาณ อัตรากำลังตลอดการคิดค้นหาวิธีการที่จะฟันฝ่าอุปสรรคโดยไม่จำกัดอยู่ภายใต้ระบบอำนาจทางการเมือง หรือระบบงานประจำของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ นอกเหนือจากการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ได้ในแต่ละปีให้แก่รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ทราบ

ความจำเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในการไต่สวนในเรื่องทรัพย์สิน หรือการไต่สวนกรณีทุจริตใดๆ กรณีต่างๆ เหล่านี้ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องมีฐานะไม่ต่างไปจากสำนักงานข่าวกรองที่สามารถตรวจสอบข้อมูลเชิงลึก มีใช้หน่วยงานที่อาศัยแต่เพียงการขอความร่วมมือดังที่เคยเป็นมา ทำให้จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือ การใช้เครื่องมือและวิธีการต่างๆ เพื่อการเข้าถึงข้อเท็จจริงที่ต้องการ นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยเพื่อคิดค้นมาตรการใหม่ๆ เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงงานที่สำคัญของรัฐ จึงเป็นงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องให้ความสำคัญไม่น้อยไปกว่าภารกิจในทางปราบปราม

ส่วนที่ ๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นธรรมดาที่จะต้องมีส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไป อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะสิ่งที่เห็นว่าควรจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งในส่วนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว และที่ยังไม่ได้ดำเนินการ

ก) การริเริ่มพัฒนาจากภารกิจประจำที่ต้องทำอยู่แล้วให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยว่ามีการใช้อำนาจของรัฐไปในทางทุจริต นอกจากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อการค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงปราบปรามเพื่อค้นหาว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรจะต้องมุ่งการค้นหาประสบการณ์หรือองค์ความรู้ในเชิงป้องกันด้วยกล่าวคือ พฤติการณ์แห่งคดีย่อมทำให้เกิดบทเรียนแก่การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะพบว่ามีกรณีทุจริตในการใช้อำนาจหรือไม่ก็ตาม พฤติการณ์การกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องย่อมมีผลให้เกิดแนวคิดในการป้องกันมิให้มีการทุจริตในกรณีที่เกี่ยวข้องนั้นอีก หรือหากจะมีการกระทำในลักษณะเดียวกันนั้นอีก ก็จะทำให้มีตรวจสอบการกระทำความผิดได้โดยง่าย

ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สำคัญและควรแก่การพัฒนาอย่างยิ่งคือ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แม้จะมีผู้เห็นว่าเป็นงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ประสบผลมากนักในเชิงของการปราบปราม การเมื่อพิจารณาถึงสาระของการตรวจสอบแล้วทำให้พบว่าข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับจากการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือว่าเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่าง

⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย,” รหัสสาร สมัยที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ มกราคม - มิถุนายน ๒๕๔๕, น.๕-๒๑.

ยิ่ง เนื่องจากการแสดงข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ หากจะวิเคราะห์โดยละเอียดเท่ากับเป็นการเปิดเผยสิ่งที่เป็นตัวตน หรือ “กำพืด” ของบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบได้เป็นอย่างดี ดังนั้น นอกจากจะเป็นระบบข้อมูลในการตรวจสอบเฉพาะบุคคลแล้ว ยังเป็นสิ่งที่สามารถสร้างเป็นระบบข้อมูลเครือข่ายเพื่อการวางมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวมได้อีกด้วย

ข) การริเริ่มพัฒนาที่ควรจะต้องเริ่มต้นใหม่

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงจำกัดอยู่ในบทบาทเชิงรับเป็นส่วนใหญ่ทำให้ขาดการทำงานในเชิงรุก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในอดีตที่ผ่านมาเป็นช่วงของการปรับองค์กรเพื่อรองรับงานที่เป็นภารกิจใหม่ๆ รวมทั้งภารกิจที่ค้างค้างอยู่เดิม และปัญหาที่องค์กรต้องเผชิญเป็นการเฉพาะกรณี ทำให้สร้างงานในเชิงรุกทางยุทธศาสตร์มีน้อยเกินไป โดยเฉพาะการทำความเข้าใจต่อภาพรวมของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยว่ามีจุดไหนที่อยู่ในขอบวงใด และเหตุปัจจัยใดเป็นเรื่องหลักอันนำมาสู่การทุจริตแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบทั้งจากการสลับยุทธศาสตร์ในการทำงานเชิงป้องกันปราบปรามการทุจริตที่ยากแก่การจัดการอย่างเห็นผลทันที หรือการดำเนินการในแนวทางที่ให้สังคมมีส่วนร่วมรับรู้และรับผิดชอบ

(๑) การริเริ่มในเชิงป้องกันและปราบปราม

ปัญหาการทุจริตหลายกรณีมีพื้นฐานมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคมแบบเดียวกัน การจัดการต่อปัญหาการทุจริตเหล่านี้จึงต้องดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการมีใช้การแยกการตรวจสอบเป็นรายๆ อย่างที่ดำเนินการอยู่ตามปกติ ยกตัวอย่างเช่น เป็นที่ทราบกันว่าปัญหาการทุจริตที่สำคัญมักมีปัจจัยพื้นฐานมาจากความจำเป็นต้องใช้เงินในระบบการเมือง ทั้งการหาเสียงเลือกตั้งและการรักษา “หัวคะแนน” ทำให้นักการเมืองและพรรคการเมืองจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งรายได้จำนวนมากทั้งในทางที่ชอบและไม่ชอบจากการใช้อำนาจของรัฐ เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย¹⁰ และพฤติการณ์ที่มีลักษณะประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) หรือระบบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่เปิดให้มีการแข่งขันกันโดยอิสระ มิได้ทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างแท้จริง แต่การประกวดราคาจำนวนมากยังคงอยู่ภายใต้ระบบ “ฮั้ว” ที่ภาคเอกชนถือเป็นเรื่องปกติ และนำมาซึ่งความล้มเหลวในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐที่จะได้ของในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพดีคุ้มราคา ตรงกันข้ามกับกลายเป็นแหล่งในการแสวงหาประโยชน์ของธุรกิจเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องโดยไม่สุจริต เป็นต้น

บทเรียนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทำให้เห็นว่าการทุจริตที่เป็นปัญหาสังคมอย่างแท้จริงคือการทุจริตทางการเมือง หรือการทุจริตที่ผู้มีอำนาจเป็นผู้มีอิทธิพลในทางการเมือง และมีสายโยงใยในระบบอุปถัมภ์ทำให้การป้องกันและปราบปรามทำได้ด้วยความยากลำบาก การไต่สวนการทุจริตในระบบงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่รายเล็กๆ มีความโลภทำให้ล้มตัวแสวงหาประโยชน์เป็นครั้งคราวให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นสิ่งที่ตรวจสอบหาหลักฐานเอาผิดได้ไม่ยาก แต่การเอาชนะการทุจริตในทางการเมืองเป็นการต่อสู้ทั้งในทางกฎหมายที่หาพยานหลักฐานยาก และต้องต่อสู้กับอิทธิพลของ “มาเฟีย” ซึ่งองค์กรตรวจสอบต้องมีทั้งความคิดสติปัญญา และความเข้มแข็งทางจิตใจที่ไม่เกรงกลัวต่ออำนาจอิทธิพล และความเกรงใจต่อระบบ “เส้นสาย” และผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ยุทธศาสตร์ในการสร้างกระบวนการเพื่อต่อสู้เอาชนะการทุจริตในทางการเมืองจึงต้องเป็นระบบ และทำงานร่วมกับพันธมิตรหลายฝ่าย

¹⁰ โปรดจูน นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย.(กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๕) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., มปป.)

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เพื่อต่อสู้เอาชนะการทุจริตใดๆ ในวงงานของรัฐย่อมต้องวางอยู่บนฐานของหลักนิติธรรม การสร้างกระบวนการทางกฎหมายเพื่อการปราบปราม เป็นเรื่องของการแสวงหาความจริงเพื่อการได้มาซึ่งพยานหลักฐานและการชี้ชัดเพียงพอว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดอันจะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาความผิดและลงโทษตามหลักกฎหมาย ส่วนในการป้องกันการทุจริต การกำหนดขั้นตอนเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐหรือการปฏิบัติราชการต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสเพียงพอที่จะทำให้ประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ได้เสียส่วนบุคคลได้รับการดูแลจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และทำให้ผู้ที่คิดจะแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบไม่อาจกระทำได้อย่างง่าย ด้วยสมมติฐานธรรมดาที่ว่า “ไม่มีคนปกติคนใดกล้ากระทำผิดในที่เปิดเผย”

(๒) การริเริ่มที่ให้สังคมมีส่วนร่วมรับรู้และรับผิดชอบ

ปัญหาการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐเป็นปัญหาสังคมการเมืองเชิงวัฒนธรรมที่ซับซ้อนและไม่หยุดนิ่ง นอกจากความกระตือรือร้นริเริ่มที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะต้องดูแลเป็นปกติอยู่แล้วการกระตุ้นความรู้และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบให้แก่สาธารณชนเป็นสิ่งที่ต้องทำควบคู่กันไปอย่างที่จะขาดเสียมิได้ นอกจากโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์และการจัดกิจกรรมภาคประชาชนที่ช่วยสร้างทัศนคติต่อต้านการทุจริตที่ดำเนินการกันเป็นปกติอยู่แล้ว การระดมเชิงแนวคิดภูมิปัญญาของสังคมก็ควรเป็นสิ่งที่ทำได้ โดยเฉพาะการริเริ่มให้มีสถาบันทางวิชาการที่ศึกษาวิจัยทางด้าน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นเป็นการเฉพาะ องค์ความรู้เช่นนี้เป็นสิ่งที่มีลักษณะเป็นความรู้เชิงบูรณาการ โดยอาจเป็นความริเริ่มของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เองที่จะร่วมกับสถาบันการศึกษาในการสนับสนุนให้เกิดการสร้างและขยายพรมแดนของความรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สังคมมีส่วนร่วมในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐไปด้วยในตัวเอง

บทสรุป

ความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามแนวคิดดั้งเดิมมักเป็นมาตรการเชิงรับ คือรอให้มีการกระทำความผิดก่อน แล้วจึงดำเนินการตรวจสอบหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด และปล่อยให้ผลของการตรวจสอบเป็นไปตามยถากรรม จะประสบผลสำเร็จในการป้องกันหรือปราบปรามหรือไม่เพียงใด ไม่ใช่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงมากนัก ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการปัญหาการทุจริตในภาครัฐ มาตรการที่ควรจะเป็นจึงต้องตรวจสอบข้อจำกัดหรืออุปสรรคในเชิงโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่และแนวทางในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สิ่งที่ควรให้ความสำคัญประการแรกคือการพิจารณาเชิงโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ต้องมีความเป็นอิสระและสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลัง ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายจะต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีการปรับเปลี่ยนให้มีมาตรการในเชิงรุกให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มกลไกความจริงจังเข้มแข็งในการตรวจสอบเพื่อให้เข้าถึงแก่น และตระหนักอยู่เสมอว่าการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐไม่ใช่การกระทำความผิดธรรมดา หากแต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของกลุ่มผลประโยชน์หรือองค์กรอาชญากรรม ดังนั้น จึงต้องอาศัยเครื่องมือและมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่หรือที่ต้องสร้างขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถจัดการกับการทุจริตได้อย่างเต็มที่ไปถึงตัวผู้ที่เป็นต้นตอของการทุจริตหรือผู้รับผลประโยชน์ “ตัวใหญ่” ได้อย่างแท้จริง โดยไม่ลืมนำข้อจำกัดของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่มีมาจากการขาดความสนับสนุนร่วมมือของภาคประชาชน ดังนั้น การเพิ่มมาตรการในการสร้างเครือข่ายของประชาชนเพื่อให้สังคมได้มีส่วนร่วมรับรู้ และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในภารกิจดังกล่าวร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ด้วย

บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย,” รหัสสาร สมัยที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ มกราคม –มิถุนายน ๒๕๔๕

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๕.

ประมวล รุจนเสรี. การใช้อำนาจ. จัดพิมพ์โดย คุณสุเมธ รุจนเสรี, กรุงเทพฯ, มปป.

วิชญ์ วรวิญญู. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย, กรุงเทพมหานคร : สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., มปป.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗.

อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔