

บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการมีส่วนร่วม
ของภาคประชาสังคม

นางสาวกมลวรรณ ศรีชาย

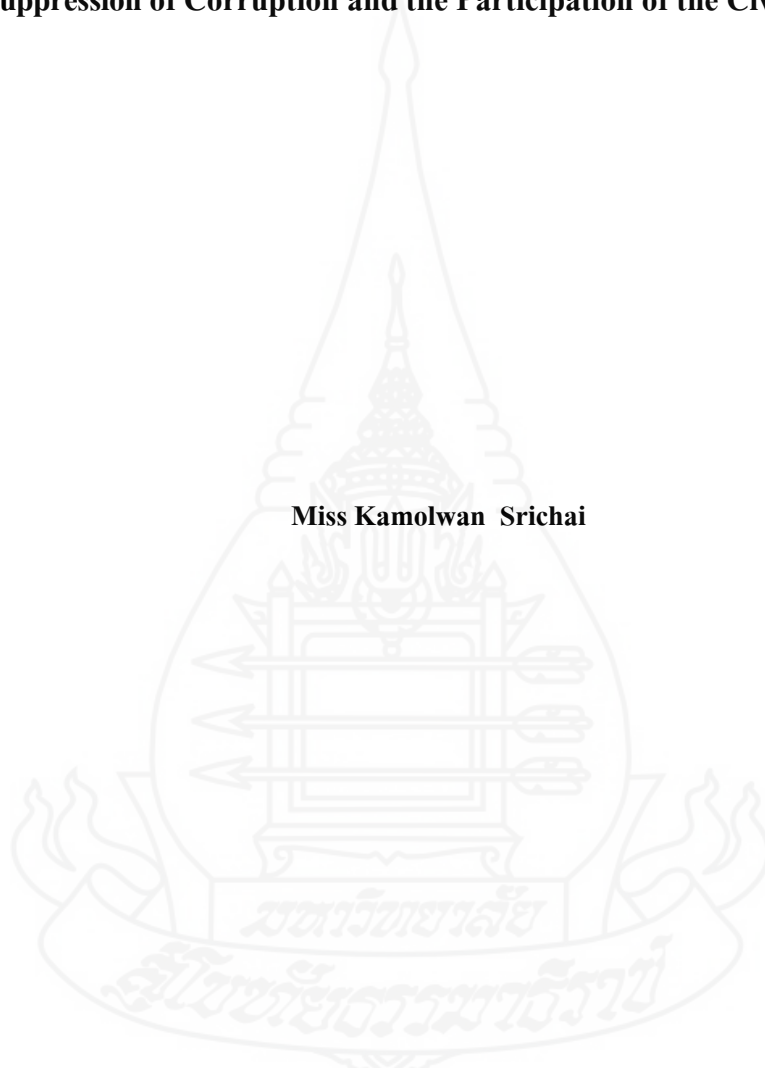


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**The Roles of the National Anti-Corruption Commission in the Prevention and
Suppression of Corruption and the Participation of the Civil Society**

Miss Kamolwan Srichai



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการมีส่วนร่วมของ
ภาคประชาสังคม

ชื่อและนามสกุล นางสาวกมลวรรณ ศรีชาย

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

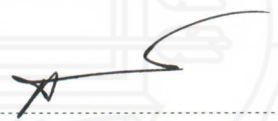
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา

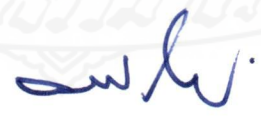
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภามินี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภามินี กิจพ่อคำ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

ผู้ศึกษา นางสาวกมลวรรณ ศรีชาย รหัสนักศึกษา 2584005207 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มาและอำนาจหน้าที่ของป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งศึกษาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและ ป.ป.ช. ของไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันของต่างประเทศ เพื่อนำความรู้ที่ได้มาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและ ป.ป.ช. ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างแท้จริง

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวบทกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการ และสิ่งพิมพ์ฉบับต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเครือข่ายทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

ผลการศึกษาพบว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม รวมทั้งแนวคิดในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับภาคประชาสังคม ยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่ ผู้ศึกษาจึงได้มีข้อเสนอแนะต่อปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต โดยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. เกี่ยวกับงานด้านป้องกันการทุจริต โดยควรมีการบัญญัติกฎหมายรองรับให้ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นภารกิจหลัก โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างให้ภารกิจป้องกันการทุจริตมีความเป็นเอกเทศ และมีคณะกรรมการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตโดยตรงอย่างเต็มที่ โดยเพิ่มสำนักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตโดยตรงให้มีจำนวนมากขึ้นและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกันพยานและคุ้มครองพยาน ให้มีขั้นตอนที่กระชับ รัดกุม สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย รวมทั้งยังได้เสนอแนะให้มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยปรับรูปแบบเน้นให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มมากขึ้นด้วย

คำสำคัญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) การมีส่วนร่วม ภาคประชาสังคม

Independent Study title: The Roles of the National Anti-Corruption Commission in the Prevention and Suppression of Corruption and the Participation of the Civil Society

Author: Miss Kamolwan Srichai; **ID:** 2584005207; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Paninee Kitpoka, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The purposes of this independent study were to study the concepts and basic principle related to authority and function of the National Anti-Corruption Commission (NACC), source and authority of the NACC under the Constitution of the Kingdom of Thailand, the participation in the prevention and suppression of corruption between the civil society and the NACC in line with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017 and the amended version of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 1999, to make a comparative study of the participation of those in Thailand and foreign anti-corruption organization in order to apply knowledge to amend the law that related to the participation in the prevention and suppression of corruption between the civil society and the NACC of Thailand to be clear and concrete and be able to solve the corruption problems efficiently.

This independent study was qualitative and documentary research by studying and collecting relevant documents including laws such as the Constitution of the Kingdom of Thailand, the Organic Act on Counter Corruption, theses, research reports, government documents, various publication as well as information from information technology network.

The results showed that the prevention and suppression of corruption and the participation of the civil society, as well as the concept of the participation in the co-operation between the the NACC office and the civil society, were ineffective and not fully effective. The author has proposed a suggestion to legal issues related to the participation of the civil society by amending the anti-corruption law to restructure the internal divisions of the NACC office related to an anti-corruption task. Legislation should be in place to determine clear role in anti-corruption missions and assign this mission as the primary mission of the NACC office. The anti-corruption mission should be restructured separately, the Commission for fully operated in anti-corruption task should be assigned and the number of bureaus responsible for anti-corruption directly should be promoted. In addition, the law related to witness and witness protection should be amended for more concise and easy access procedure. And the author also suggested that there should be a legal regulation associated with the promotion of the prevention and suppression of corruption that focused on the participation of the civil society and listened to public opinions about the prevention and suppression of corruption more than it was.

Keywords: The National Anti-Corruption Commission (NACC), Participation, Civil Society

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพอคำ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ท่านอาจารย์กฤติญา เกิดลาภผล ที่ได้ให้เกียรติเป็นกรรมการสอบร่วม และให้คำแนะนำงานการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และที่ขาดไม่ได้ ท่านรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่เป็นทั้งกรรมการสอบ และยังได้ให้ความเมตตาเสียสละเวลาอันมีค่า คอยให้คำปรึกษาชี้แนะ ตลอดจนให้กำลังใจตั้งแต่เริ่มเข้าศึกษาในระดับชั้นมหาบัณฑิตตลอดจนถึงขั้นตอนการหาหัวข้อเรื่องเพื่อทำการศึกษา จนกระทั่งการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จจนจบเป็นรูปเล่ม ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความเมตตากรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่คอยอบรมสั่งสอน ให้ความรู้ และขอบคุณเพื่อนนักศึกษาตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการติดต่อประสานงานการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้

อีกทั้งผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณ คุณปรัชญา มาเอียด ผู้ซึ่งเป็นทั้งเพื่อนร่วมงานและเพื่อนนักศึกษาที่ได้ชักชวนให้ผู้ศึกษาตัดสินใจศึกษาต่อในระดับมหาบัณฑิต ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จนทำให้ผู้ศึกษาได้ประสบความสำเร็จไปในอีกระดับชั้นหนึ่ง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้อุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน ให้การศึกษา และเน้นย้ำเสมอมาว่าให้ผู้ศึกษาเป็นผู้ที่เรียนรู้ด้านวิชาการแต่ไม่ละทิ้งคุณธรรม อีกทั้งยังคอยให้ความห่วงใย ให้กำลังใจในทุกย่างก้าวของชีวิตผู้ศึกษา ทำให้ผู้ศึกษามีแรงบันดาลใจในการปฏิบัติดี โดยตลอด ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคุณยายของผู้ศึกษา ที่คอยปลุกฝังผู้ศึกษามาตั้งแต่เล็กจนถึงปัจจุบันว่าการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญจนทำให้ผู้ศึกษามีความรักและความตั้งใจในการศึกษาเล่าเรียนตลอดมา

ท้ายที่สุดนี้หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีคุณประโยชน์อยู่บ้างประการใด ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่คุณพ่อ คุณแม่ และคุณยาย ตลอดจนพระคุณครูบาอาจารย์ที่ได้อบรมสั่งสอนมา แต่หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กมลวรรณ ศรีชาย

กุมภาพันธ์ 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	7
3. ขอบเขตการศึกษา	7
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	8
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม	9
1. แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	9
1.1 หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม	9
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	15
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน	18
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม	18
2.2 แนวความคิดว่าด้วยองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) (IRA)	26
บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของต่างประเทศและประเทศไทย	37
1. องค์กรป้องกัน ปราบปราม และตรวจสอบการทุจริตของต่างประเทศ	37
1.1 คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศฮ่องกง	37
1.2 สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ ประเทศสิงคโปร์	44
1.3 องค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)	48

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. องค์กรป้องกัน ปราบปราม และตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย	52
2.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	58
2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560	60
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม	70
3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ	71
3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันการทุจริต	74
3.3 การส่งเสริมการป้องกันการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.	74
3.4 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.	84
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาทบทวน ป.ป.ช. กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	96
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	110
5.1 บทสรุป	110
5.2 ข้อเสนอแนะ	112
บรรณานุกรม	117
ประวัติผู้ศึกษา	123

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1	เปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.	89
--------------	---	----



ญ

สารบัญญภาพ

หน้า

ภาพที่ 3.1	แผนผังแสดง โครงสร้างของ ICAC	43
------------	------------------------------------	----



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่มีอยู่ในสังคมไทยและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศมาเป็นเวลานาน อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทยแทบทุกครั้งที่ผ่านมา¹ จากข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2558 (Corruption Perceptions Index 2015) พบว่า ประเทศไทยได้คะแนน 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน² ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับของประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงและเป็นการปฏิบัติกันมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญซึ่งนำมาสู่การขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาของสาธารณชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ยิ่งไปกว่านั้นดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี 2559 คะแนนของประเทศไทยร่วงจาก 38 คะแนน เหลือเพียงแค่ 35 คะแนน ลำดับตกจากลำดับที่ 76 เป็น 101 จาก 176 ประเทศทั่วโลก³ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นอาจมีต้นเหตุมากมายทั้งกรณีของนักลงทุน นักธุรกิจและผู้ทำสัญญากับภาครัฐมองว่าการดำเนินงานของภาครัฐยังมีอุปสรรคการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐในการประกอบธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนสำหรับการพิจารณาสัญญาและการขอใบอนุญาตต่างๆ ยังคงมีอยู่และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม หรือผลจากข่าวสารการทุจริต การรับ-จ่ายสินบนที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การพัฒนาของประเทศไทยหยุดชะงักทั้งสิ้นและส่งผลกระทบต่ออย่างรอบด้านไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้มีการพยายามที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตกันมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการวางนโยบายและแผนงานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและ

¹ กำชัย จงจักรพันธ์, การขจัดกันแห่งผลประโยชน์และ มาตรา 100, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 1

² ข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International), สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/356-corruption-perceptions-index-2015>.

³ ข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International), สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2017/01/corruption-perceptions-index-2016-thailand/> เมื่อ 23 ธันวาคม 2560

ปราบปรามการทุจริต⁴ ซึ่งกลไกแต่ละอย่างที่ได้ถูกคิดค้นขึ้นมาทั้งนี้ก็เพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ยืดเยื้อมายาวนาน

สถานการณ์การทุจริตและการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย และการวิเคราะห์ทิศทางและแนวโน้มการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ตลอดจนบททวนงานวิจัยและการศึกษาเปรียบเทียบเทียบ (benchmarking) การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมรวมถึงวิเคราะห์ถึงพื้นที่เสี่ยงแห่งอนาคต (future wheel analysis) และการถ่ายทอดภาพอนาคต (future scenario analysis) รวมไปถึงการรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารองค์กรอิสระ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ จนได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance & Clean Thailand)” เป็นเป้าหมายของประเทศไทยในระยะ 5 ปีข้างหน้า จะมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมเป็นสังคมภาพลักษณ์ใหม่ที่ประชาชนไม่นิ่งเฉยต่อการทุจริตทุกรูปแบบ โดยได้รับการประสานให้ความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคประชาสังคมในการปกป้องและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน เพื่อให้ประเทศไทยมีเกียรติภูมิและภาคภูมิใจในด้านความโปร่งใสทัดเทียมอารยประเทศ ด้วยพันธกิจ “สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต ยกระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนแบบบูรณาการ และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้มีมาตรฐานสากล” การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระยะ 5 ปีข้างหน้า จะเป็นการปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานจากเดิม ไปสู่กระบวนการทำงานแบบบูรณาการทั้งระบบ โดยเริ่มจากการวางฐานรากทางความคิดของประชาชนในชาติ ที่นอกจากตนเองจะไม่กระทำการทุจริตแล้วจะต้องไม่อดทนต่อการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอีกต่อไป ประชาชนไทยต้องก้าวผ่านค่านิยมอุปถัมภ์และความนิ่งเฉยต่อการทุจริตประพฤตินิยมชอบ โดยต้องได้รับการร่วมมือและสานต่อจากฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ การขับเคลื่อนนโยบายที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ขณะเดียวกันกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นที่ได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากประชาชนว่าจะสามารถเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งหมด⁵

⁴ สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2559, จาก https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=36.

⁵ มานี ไชยธีรานุกูลศิริ, “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) National Anti-Corruption Strategy - Phase 3 (2017 - 2021)”, *วารสารวิชาการ ป.ป.ช. NACC Journal ISSN 1906-2087, 10,1* (มกราคม - มิถุนายน 2560)

การปฏิรูปกระบวนการในการบริหารประเทศเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมก็คือการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในบางส่วนหนึ่ง ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นการถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจภายในสถาบัน แต่หลักการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เมื่อมีรัฐธรรมนูญปี 2540 จึงได้มีการบัญญัติให้มีการตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายปกครองและสถาบันทางการเมืองเพื่อทำการตรวจสอบตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการใช้อำนาจ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการและรวมถึงฝ่ายการเมือง เพื่อให้กระบวนการนั้นชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยหลักนิติรัฐ

แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ โยมีจุดประสงค์ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและใช้เป็นกลไกที่เข้าไปจัดช่องว่างในโครงสร้างการดำเนินการบริหารประเทศ ช่วยส่งเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้การถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจเกิดความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐ ผ่านการทำหน้าที่ดูแลควบคุม วางกฎระเบียบให้แก่การปฏิบัติการต่างๆ ภายในรัฐ ทั้งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายหลักในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการปรับปรุงให้มีความทันสมัยได้ชัดเจนมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดสาระสำคัญของด้วยเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกเป็นหมวดเฉพาะ พัฒนาเปลี่ยนแปลงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้มีทักษะประสบการณ์และมีความสามารถ รวมถึงมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงตลอดจนการบัญญัติรับรองถึงหลักการความเป็นอิสระทั้งทางด้านงบประมาณและการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ทั้ง 7 องค์กร ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶ ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระจากทั้งฝ่ายปกครองและสถาบันการเมืองนั้นถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เมื่อมีการรัฐประหารยึดอำนาจและล้มเลิก

⁶ ปีพมา สุปก่าบั้ง และคณะ, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ: ฐานความรู้ และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 6

รัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ได้มีการจัดตั้ง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ให้มีความหมายครอบคลุมองค์กรสองประเภท ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยองค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกไปโดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ขึ้น โดยบัญญัติให้องค์กรอิสระมีทั้งหมด 5 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) โดยต้องเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศดำเนินไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต และโปร่งใส มิใช่องค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อจ้องจับผิดรัฐบาลหรือนักการเมืองเหมือนอย่างที่เข้าใจคลาดเคลื่อนกันมาโดยตลอด และร่วมกันกำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรม” ที่จะนำไปบังคับใช้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ด้วย รวมทั้งการใช้อำนาจ การปฏิบัติหน้าที่ และการใช้ดุลพินิจ ขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไว้ในหมวด 12 ส่วนที่ 4 (มาตรา 232 - มาตรา 237) โดยได้บัญญัติบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ใน มาตรา 234 ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (2) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต (4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่ เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

อาจจะกล่าวได้ว่า ถึงแม้ทุกหน่วยงานทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคมและประชาชน จะมีความพยายามในการดำเนินงานเพื่อการร่วมมือกันต่อต้านการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการประสานงาน กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลดขั้นตอนและความซับซ้อนของการหาข้อมูล ข่าวสาร แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปรับปรุงกฎหมายป้องกันการทุจริต ทั้งทางด้านการกำหนดองค์กรและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบ ก็ตาม แต่ข้อสังเกตที่สำคัญ และอาจจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การดำเนินงานในการสร้างความร่วมมือ ระหว่างองค์กรต่างๆ เหล่านี้ไม่อาจประสบความสำเร็จไปได้ นั่นก็คือ การดำเนินงานดังกล่าว ไม่ได้ มีการมอบหมายให้หน่วยงานในภายในองค์กรนั้นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการประสานความร่วมมือ ระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. กับองค์กรอื่นๆ โดยตรงแต่อย่างใด กล่าวคือ การจัดโครงสร้างองค์กร และกลไกดังกล่าวนี้ยังขาดการสร้างระบบการดำเนินงานแบบ “เครือข่ายความร่วมมือ” ที่สามารถ ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของการดำเนินงานดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้น การจัดองค์กรในลักษณะ ดังกล่าวยังเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการแบ่งงานกันทำตามภารกิจรับผิดชอบของหน่วยงาน ของตนเองเป็นสำคัญ ไม่ได้มีการสร้างช่องทางหรือแนวทางการปฏิบัติที่ช่วยให้เกิดการดำเนินงาน ร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่น อาทิเช่น ไม่ได้มีการระบุถึงการเปิดช่องทางให้เกิด การดำเนินงานแบบ one stop service และ cross agency result เพื่อสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นทั้ง ภายในและระหว่างองค์กรทั้งทางด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความเชี่ยวชาญ เทคนิควิธี และกระบวนการทำงานระหว่างกันที่จะช่วยให้ สำนักงาน ป.ป.ช. และแต่ละองค์กร มีระบบการทำงาน

ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือระหว่างกันแต่อย่างใดกล่าวคือ การดำเนินงานดังกล่าว ยังขาดลักษณะที่แสดงออกให้เห็นได้ว่ามี “การสร้างเครือข่าย” (networking) ที่ได้มีการนำเอาองค์กรต่างๆ มาดำเนินงานประสานเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ ไม่ได้มีการแสดงให้เห็นว่ามีระบบการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิด ทรัพยากรบุคลากร และเครื่องมือระหว่างองค์กร หรือไม่ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กร ซึ่งทำให้หน่วยงานต่างๆ มีโอกาสในการทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการสนองตอบต่อปัญหาในการปฏิบัติงานได้

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากปัญหาและสาเหตุข้างต้นแล้วจึงเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย ที่ไม่ว่าจะผ่านไปหลายยุคหลายสมัย มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้งคราว หรือแม้แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไปกี่ครั้งคราว ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง การทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่คอยกักร่อน บั่นทอน และขัดขวางการพัฒนาประเทศมาอย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับได้ว่าหากมีการพูดคุยถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวก็มักจะได้อธิบายสรุปเสมอว่า การที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงมีอยู่ในสังคมไทย สิ่งที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาก็คือการร่วมมือกันของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือจากประชาชนทุกคนในสังคมไทย อีกทั้งจากข้อมูลบางแหล่งยังพบว่าการออกกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น มาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นการทำให้ภาคเอกชนเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาใจจริงเอาใจในเรื่องการรับสินบนและมีการออกมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างเต็มที่ หรือแม้แต่การดำเนินการตามมาตรา 100 มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ทำให้สังคมนักธุรกิจเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นเช่นกัน

ดังนั้นการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยศึกษาถึงประเด็นปัญหาของระเบียบ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมจะนำไปใช้เป็นกรอบในการนำเสนอถึงข้อเสนอแนะเบื้องต้นที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรวมทั้งแนวคิดในการพัฒนาการกระบวนการสร้างความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นต่อไปทั้งในเชิงของการจัดการและการร่างกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในภายภาคหน้าด้วย ก็เพื่อที่จะได้หาข้อเสนอแนะปรับปรุงข้อกฎหมาย การให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม

จึงนับว่ามีความสำคัญ และเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจ และสำคัญที่สุดคือความรู้ ความเข้าใจ และนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวนั้นไปพัฒนาและใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติชาติ อย่างสูงสุดนั่นเอง

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

2.3 เพื่อศึกษาถึงข้อมูลของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันของต่างประเทศ

2.5 เพื่อนำความรู้ที่ได้มาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้อย่างแท้จริง

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.3 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งข้อมูลเอกสารปฐมภูมิ (primary resource) และข้อมูลเอกสารทุติยภูมิ (secondary resource) ตลอดจนตัวบทกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการ และสิ่งพิมพ์ฉบับต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเครือข่ายทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาของที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

5.2 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

5.3 ทำให้ทราบถึงข้อมูลของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

5.4 ทำให้สามารถเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันของต่างประเทศ

5.5 ทำให้สามารถนำความรู้ที่ได้มาปรับปรุง แก้ไข กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างภาคประชาสังคมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างแท้จริง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ต้องทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง รวมทั้งหากไม่มีบุคคลหรือองค์กรที่ทำการตรวจสอบและร้องเรียนการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการทุจริตโดยฝ่ายบริหารต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วอาจส่งผลให้ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบได้ ดังนั้นการเข้าสู่อำนาจหน้าที่และที่มาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมีความชัดเจนและมีการเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชนในการที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหารซึ่งมาจากประชาชนเช่นเดียวกัน เพื่อให้สามารถบรรลุถึงหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและแนวความคิดว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1.1 หลักนิติรัฐ นิติธรรม

รัฐเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการรวมกันขององค์ประกอบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นดินแดนซึ่งมีขอบเขตที่แน่นอน ประชากร รวมทั้งอำนาจรัฐในการที่จะบังคับ หรือปกครองประชากรที่อยู่ในดินแดนของรัฐนั้น โดยในทางกฎหมายนั้นรัฐถือเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายจึงทำให้เมื่อรัฐต้องการที่จะใช้อำนาจรัฐ ก็จำเป็นจะต้องมีบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐในการที่จะใช้อำนาจรัฐนั้น ระบบกฎหมายจึงได้จัดตั้งสถาบันและตำแหน่งรวมทั้งให้อำนาจและหน้าที่แก่สถาบันและตำแหน่งเหล่านั้น ซึ่งอยู่ภายในรัฐนั้น โดยเรียกสถาบันว่า “องค์กร”

1.1.1 หลักนิติธรรม (the rule of law)

หลักนิติธรรมได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยมีรากฐานมาจากระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งมีพัฒนาการในการที่จะพยายามจำกัดการใช้อำนาจของกษัตริย์ไม่ว่าจะ

เป็นในสมัยพระเจ้าจอห์นภายใต้เอกสารที่ชื่อว่า Magna Carta หรือต่อมากลางที่รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Petition of Rights ในสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ก็ถือเป็นพัฒนาการในการที่จะพยายามจำกัดการใช้ อำนาจของกษัตริย์นั่นเอง เพื่อมิให้ใช้อำนาจในทางที่อาจจะสร้างความเสียหายต่อประชาชน ในอังกฤษได้ แต่ในช่วงนั้นหลักนิติธรรมยังไม่มีกรกล่าวถึงอย่างชัดเจน โดยหลักนิติธรรมนั้นได้มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนในหนังสือของนักนิติศาสตร์ที่ชื่อ A.V. Dicey⁷ ซึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือ Introduction to the Study of the Law of the Constitution ซึ่งถือเป็นหนังสือที่นักกฎหมายมหาชน ในประเทศอังกฤษจะต้องอ้างอิงอยู่เสมอเมื่อต้องการกล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรม โดย A.V. Dicey ได้กล่าวไว้ว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมาย หรือ การปกครองโดยกฎหมาย คือลักษณะของรัฐธรรมนุญ อังกฤษ” ซึ่งถือเป็นแนวความคิดในการที่มนุษย์จะไม่ถูกปกครองโดยมนุษย์ด้วยกัน แต่จะต้องถูกกฎหมาย ปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกปกครองนั่นเอง และ A.V. Dicey ได้ให้ความหมายของหลัก นิติธรรมว่าจะต้องประกอบไปด้วยหลัก 3 ประการ⁸

หลักข้อที่ 1 บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งได้บัญญัติด้วยกระบวนการอันชอบธรรมและถูกพิพากษา โดยศาล

หลักข้อที่ 2 ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติ กำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน หลักในข้อนี้ก็คือ หลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) นั่นคือ ทุกคนที่อยู่ภายในรัฐที่ใช้หลักการนิติธรรมย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและภายใต้ศาลเดียวกัน (Ordinary Courts) ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง หรือ ประชาชนธรรมดา และหลักการนิติธรรมในข้อนี้ส่งผล ให้หากการกระทำของฝ่ายปกครองสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย จะต้องขึ้นศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่บังคับใช้กับประชาชนทั่วไปและส่งผลให้ Dicey ปฏิเสธการ จัดตั้งศาลปกครองเพราะการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาคดีโดยเฉพาะจะทำให้ฝ่ายปกครอง

⁷ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.enlightened-jurists.org/page/132/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.html>

⁸ “เรื่องเดียวกัน”

มีความได้เปรียบหรืออาจทำให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ แต่แนวความคิดข้อนี้ของ Dicey นั้นตรงข้ามกับแนวความคิดของหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการในประเทศยุโรปซึ่งมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำการพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะ รวมทั้งความคิดข้อนี้ของ Dicey ถูกวิจารณ์เป็นอย่างมากเพราะเป็นการคิดที่ขัดกับความเป็นจริง⁹ ในสังคม เพราะในสังคมนั้นมีความสัมพันธ์ที่หลากหลายและไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นการสร้างความชำนาญเฉพาะทางเพื่อแก้ปัญหาโดยเฉพาะจะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากกว่า รวมทั้งปัจจุบันการตั้งศาลที่ชำนาญการเฉพาะหรือแม้กระทั่งการตั้งศาลปกครองมีการยอมรับอย่างแพร่หลายว่าสามารถแก้ปัญหาทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา นั้นหมายถึง Dicey นั้นให้ความหมายรัฐธรรมนูญมิได้เหมือนรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับระบบ civil Law แต่ในระบบ common Law นั้น กฎหมายได้พัฒนามาจากการตัดสินโดยศาลยุติธรรมที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพกับประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเสรีภาพต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในการประกันการมีสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดจากการที่ศาลยุติธรรมยอมรับและพิพากษาบังคับให้¹⁰

จึงเห็นได้ว่าโดยแท้จริงแล้วหลักนิติธรรมนั้นจะทำการผูกพันเฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารและรวมทั้งฝ่ายตุลาการด้วย โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นนั่นเอง¹¹ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่จำเป็นต้องผูกพันหรือมีข้อจำกัดในการตรากฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งไม่เหมือนในประเทศที่ยึดถือให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็จำเป็นต้องมีข้อจำกัดในการตรากฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น หลักนิติธรรมก็คือหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้และมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบ

⁹ ธานินทร์ กรีวิเชียร, หลักนิติธรรม, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559 จาก <https://thaijustice.files.wordpress.com/2012/02/book-54-new-year6-no1.pdf>

¹⁰ “เรื่องเดียวกัน”

¹¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, นิติรัฐกับความยุติธรรมของสังคมไทย, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.enlightened-jurists.org/page/142/%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1.html>

ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการมิให้ใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้¹² โดยพยายามที่จะหาวิธีในการที่จะควบคุมหรือจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งแนวความคิดนี้สอดคล้องกับแนวความคิดขององค์กรอิสระที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเพื่อมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยสามารถเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของหลักนิติธรรมนั้น โดยหลักแล้ว Dicey ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการที่จะมีศาลปกครองในการที่จะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วยเหตุผลคือไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือประชาชนทั่วไปย่อมต้องอยู่ภายใต้ศาลและกฎหมายเดียวกันซึ่งก็คือศาลยุติธรรม และเป็นเหตุให้ในอังกฤษนั้นไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ผ่านภายใต้ระบบของศาลยุติธรรม แต่ในปี ค.ศ. 1967 อังกฤษได้จัดตั้ง parliamentary commissioner for administrative (PCA) เพื่อช่วยทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองรวมทั้งต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยไม่มีปัญหาว่าองค์กรอิสระจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เพราะอังกฤษมิได้มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระจำนวนมากในอังกฤษเพื่อทำการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นไม่ขัดต่อหลัก “บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน” ตามหลักนิติธรรมของ Dicey แต่อย่างใด เพราะองค์กรอิสระมิใช่ศาลพิเศษเหมือนศาลปกครอง แต่เป็นเพียงองค์กรชนิดหนึ่งที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองและสุดท้ายศาลที่จะทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก็คือศาลยุติธรรม ดังนั้น หลักนิติธรรมซึ่งมีพัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษแต่ก็ยังมีหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่พัฒนาในยุโรปซึ่งเป็นไปตามระบบกฎหมาย Civil Law และมีความเป็นระบบและหลักการที่กว้างกว่าหลักนิติธรรมซึ่งก็คือหลักนิติรัฐ แต่สาระสำคัญของทั้งสองหลักนั้นก็มีความมุ่งหมายเดียวกัน คือ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นจึงทำการศึกษาลักษณะนิติรัฐควบคู่ไปกับการศึกษาลักษณะนิติธรรม

1.1.2 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการที่คล้ายกับหลักนิติธรรมแต่มีพัฒนาการในประเทศแถบยุโรปซึ่งมีระบบกฎหมาย Civil Law โดยทั้งสองหลักการนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งหลักนิติรัฐนั้นถือเป็นหลักการที่สำคัญในการที่รัฐหรือองค์กรของรัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีในการที่จะใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนที่อยู่ภายในรัฐนั้น รวมทั้งยังเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

¹² ธาณินทร์ กรีวิเชียร, อ้างแล้ว

ในรัฐที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ซึ่งก็คือหลักนิติรัฐรวมทั้งองค์กรอิสระ ก็ถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้หลักนิติรัฐเป็นจริงขึ้นในทางปฏิบัติ ดังนั้นหลักนิติรัฐจึงเป็นทฤษฎีพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐที่เป็นประชาธิปไตยจำเป็นต้องมี รวมทั้งหลักนิติรัฐเป็นทฤษฎีเริ่มต้นที่นำไปสู่การตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ (juridicite) และทำให้การกระทำของรัฐทุกองค์กรรวมทั้งการกระทำขององค์กรอิสระสามารถถูกตรวจสอบหรือทบทวนความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรตุลาการ เพื่อมิให้องค์กรอิสระใช้อำนาจที่มีชอบด้วยกฎหมายในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักนิติรัฐนั้นมีความสัมพันธ์กับองค์กรอิสระตั้งแต่ฐานอำนาจทางกฎหมายขององค์กรอิสระรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ

หลักนิติรัฐนั้นถือกำเนิดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองมิให้ใช้อำนาจลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่จะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักนิติรัฐไม่ต้องการให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยตนเอง แต่ต้องการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ โดยหลักนิติรัฐนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องมีในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือเป็นทฤษฎีที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐนั้น จึงมีการเรียกชื่อนิติรัฐ แตกต่างกันไป เช่น ภาษาเยอรมัน เรียก Rechtsstaat ซึ่งแปลมาจากคำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย หรือ สิทธิ และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ หรือในภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า Etat De Droit หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า rule of law ซึ่งในแต่ละที่นั้น อาจมีที่มาและรายละเอียดแตกต่างกันบ้าง แต่ประเด็นสำคัญ คือ หลักการปกครองตามหลักนิติรัฐนั้นจะส่งผลให้กฎหมายที่ถูกร่างขึ้นมาเพื่อให้องค์กร หรือ เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐนั้นใช้อำนาจในการควบคุมประชาชนซึ่งอยู่ภายในรัฐจะต้องไม่ถูกบังคับตามอำเภอใจ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายต้องบังคับบุคคลแต่ละคนอย่างเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายประสงคจะบังคับให้ตนทำหรือไม่ให้ตนทำอะไร และถ้าฝ่าฝืนกฎหมายจะเกิดผลร้ายเช่นใด ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลสามารถที่จะทราบและปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบังคับไว้ได้ ซึ่งต่อมาก็ส่งผลให้เกิดหลักกฎหมายตามมา เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น¹³ ซึ่งหลักการเช่นนี้สอดคล้องกับที่มองเตสกีเอ (Montesquieu) ได้กล่าวไว้ว่า “เสรีภาพจะมีต้องประกอบด้วยความแน่นอน หรือ อย่างน้อยในความคิดเห็นของผู้คนจะต้องรู้สึกว่าการเสรีภาพมีความแน่นอน”¹⁴ ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ความแน่นอนนั้นย่อมเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐที่ปกครอง

¹³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

¹⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, อ้างแล้ว

โดยหลักนิติรัฐนั้น เสรีภาพและสวัสดิภาพของประชาชนจะไม่อยู่ภายใต้และถูกบังคับใช้กฎหมาย โดยอำเภอใจของผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ แต่การใช้อำนาจรัฐนั้นจะอยู่ภายใต้กฎหมาย ที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร และหลักการในการใช้อำนาจรัฐเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ประชาชน ที่อยู่ใต้การปกครองนั้นรับรู้สิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าแล้ว ซึ่งส่งผลให้ ประชาชนนั้นสามารถที่จะรู้สำนึกผิดชอบการกระทำของตนได้ว่าผลของการกระทำของตนนั้นจะ ส่งผลต่อการบังคับใช้ต่อกฎหมายเช่นใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวย่อมทำให้สิทธิและหน้าที่ของบุคคล ในทางกฎหมายจึงมีความแน่นอนชัดเจน และมั่นคง ในฐานะที่กฎหมายซึ่งออกมาจากสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้หลักประกันไว้

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าในรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐนั้น กฎหมายเป็นทั้ง แหล่งที่มาของอำนาจ (source) และเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจ (limitation) ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กร ของรัฐในการใช้อำนาจรัฐนั้น แต่ทั้งนี้กลับเป็นการยากที่จะระบุว่าแท้จริงแล้วนิติรัฐมีความหมาย เช่นใด ด้วยเพราะหลักนิติรัฐได้กำเนิด และมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงแนวความคิดตามยุคสมัย มาอย่างยาวนาน ซึ่งสุดท้ายก็มีการตกผลึกทางความคิดของนิติรัฐ โดยผู้ที่ให้ความหมายของหลัก นิติรัฐได้อย่างชัดเจน คือ การ์เร่ เดอ มาลแบร์ ซึ่งอธิบายว่า “นิติรัฐในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐกับประชาชนนั้นหมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย และ ย่อมผูกพันการกระทำใดๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชน เอาไว้ อีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการซึ่งฝ่าย ปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย”¹⁵ ซึ่งนิติรัฐ เป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นมาซึ่งอาจไม่มีผลเป็นจริงในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ในทางปฏิบัติเลย ถ้าปราศจากหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีฐานของกฎหมายรองรับหรือไม่ ซึ่งจะพบว่าองค์กรอิสระ เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งทำให้หลักนิติรัฐ สามารถเป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

¹⁵ R. Carre' de Malberg contribution a' la The'orie ge'ne'rale de l' E' tat: Tome I, p.189 อ้างในจันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนาระบบการยุติธรรมในสังคมไทย, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.enlightened-jurists.org/page/132/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.html>

หลักนิติรัฐ ถือกำเนิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 เพื่อต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเมื่อได้พัฒนามาจนถึงศตวรรษที่ 18 อันเป็นช่วงเฟื่องฟูของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ต่อมาแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของเนื้อหาหลักนิติรัฐ แต่ในศตวรรษที่ 18 มีการนำแนวความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) มาปรับเข้ากับหลักนิติรัฐ และลดความสำคัญในส่วนของสิทธิตามธรรมชาติลงกลายเป็นเหลือองค์ประกอบของนิติรัฐในทางรูปแบบเท่านั้น¹⁶

จึงสรุปได้ว่า นิติรัฐมีใจความสำคัญ คือ เป็นหลักการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องใช้อำนาจอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำเภอใจโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งจะส่งผลในการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายธรรมชาติซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมซึ่งสูงและเหนือกว่ากฎหมายของรัฐแล้วย่อมส่งผลให้กฎหมายที่บังคับใช้มิใช่มีเนื้อหาเช่นใด แต่ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยหลักการประชาธิปไตยซึ่งตราขึ้นโดยตัวแทนของประชาชน และเนื้อหาของกฎหมายนั้นต้องไม่ฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ดังนั้นหลักนิติรัฐจึงต้องประกอบไปด้วย 2 องค์ประกอบ คือ 1.หลักนิติรัฐ ในทางเนื้อหา 2.หลักนิติรัฐในทางรูปแบบ และจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐเป็นทฤษฎีพื้นฐานว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีหลักที่สำคัญซึ่งเป็นองค์ประกอบในหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระ

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล¹⁷

หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีมาแต่โบราณกาลนับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) เนื่องจากนักปราชญ์หลายท่านได้พยายามค้นหารูปแบบการปกครองที่ดีแต่ก็ยังไม่สามารถหาบทนิยามหรือขอบเขตที่ชัดเจนว่าแท้ที่จริงแล้วนั้นการปกครองที่ดีเป็นอย่างไรซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบและวิวัฒนาการรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดีที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายหลังสงคราม ซึ่งต่อมาระบบการปกครองดังกล่าว ผสมผสานกับระบบราชการของเวเบอร์(Weber) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดังนั้น ในการสนับสนุนพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีหรือที่เรียกกันว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาลนั้น จึงไม่ใช่เรื่องใหม่

¹⁶ วรเจตน์ ภาศิริตัน, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, อ่างแล้ว

¹⁷ <http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>

แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลาย

1.2.1 หลักธรรมาภิบาลสากล

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 United Nations Development Programme : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของกาใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม (*participation*) ประชาชนทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิง ควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน โดยการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2) นิติธรรม (*rule of law*) ตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมอยู่ในขอบเขต และไม่มีทางเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3) ความโปร่งใส (*transparency*) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจ และการติดตามประเมินสถานการณ์

4) การตอบสนอง (*Responsiveness*) สถาบันและกระบวนการดำเนินงาน ต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (*Consensus-Oriented*) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (*equity*) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7) *ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency)* สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) *ภาระรับผิดชอบ (accountability)* ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9) *วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic vision)* ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

1.2.2 ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยมีการนำแนวความคิด (Corporate Social Responsibility: CSR) และการกำหนดมาตรฐาน ISO ในด้านต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบกับแนวคิดที่มีอยู่ดั้งเดิม คือ การช่วยเหลือแบ่งปันและการทำบุญให้ทาน จึงได้มีกลุ่มธุรกิจและองค์กรต่างๆ ร่วมกันผลักดันแนวคิด CSR ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Venture Network Asia (Thailand)) สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility Institute : CSRI) ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ฯลฯ ได้ร่วมสร้างกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมผ่านการจัดทำกิจกรรมการพัฒนาชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ รวมไปถึงโฆษณาในเชิงสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) เมื่อเข้ามาแพร่หลายในประเทศไทย จึงได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาใช้จำนวนมาก เช่น ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการประชุม คณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 จึงมีมติให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างจากบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้ส่วนต่างๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรมเนื่องจากการบริหาร

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์การรวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในภาคราชการเกิดจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงของไทยในปี พ.ศ.2540 ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาสังคมอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติข้อมเป็นไปได้อย่างดีก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

2.1.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)

“การมีส่วนร่วม (Participation)” ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติภารกิจเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพล

ต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน¹⁸ นอกจากนี้ นักวิชาการ เช่น ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม¹⁹ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจรรยาบรรณการควบคุมโดยตรงจากประชาชน²⁰ ส่วนปีทมา สุบกำปิง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การตัดสินใจร่วมกัน ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง การปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น²¹ การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ เพิ่มขึ้นมากมายไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ๆ ที่อาจเป็นคำตอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้โดยใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้นอาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว

¹⁸ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550, หน้า 1

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 15

²⁰ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, กรุงเทพมหานคร: ชรรคมดาพลส, 2545

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2554, หน้า 18

เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด เป็นการสร้างฉันทามติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล และสามารถนำไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น กลุ่มคนเหล่านั้นย่อมอยากเห็นผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และอาจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวล ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการขัดแย้งและการแบ่งฝ่าย ที่จะมาเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้ จนในที่สุดเกิดการคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมเนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการขัดแย้งกัน และเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม จะรับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร อันจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์แนวโน้มการตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กร ได้จนท้ายที่สุดทำให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคม ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต²²

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ทุกคนมีอิสรภาพในการเข้าร่วมโดยการเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ โดยเข้าร่วมกิจกรรมอย่างมีสิทธิเท่าเทียมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ซึ่งผู้เข้าร่วมมีความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม มีความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้²³

²² เจมส์ แอล. เกรย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น: ศรีกัญท์ ออฟเซ็ท, 2551, หน้า 21 – 25

²³ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กรรพิก ดีไซน์และการพิมพ์, 2552, หน้า 16

ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁴

- 1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่าง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใดๆ
- 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่างๆ หรือบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ
- 3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น
- 4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการและผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินทราเน็ตเพื่อการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น
- 5) ระดับการร่วมปฏิบัติเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- 6) ระดับการควบคุมโดยประชาชนเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม โดยประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 29 – 30

2.1.2 รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics)²⁵

หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง แต่กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจโดยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

2) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบายร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3) การประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจโดยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้นๆ ได้

4) การแสดงประชามติ (referendum หรือ plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจโดยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

²⁵ บุญเสริม นาคสาร, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง, สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=697> เมื่อ 30 มกราคม 2561

2.1.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบสื่อภาคประชาชน

1) แนวคิดเรื่องการตรวจสอบภาคประชาชน (Media watchdog group)

ในภาพรวมของการตรวจสอบสื่อโดยภาคประชาชนมีด้วยกัน 3 ลักษณะ²⁶ คือ เป็นการตรวจสอบตามประเด็น หรือสถานการณ์ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาชนที่มีจุดยืนในเรื่องนั้นๆ เช่น องค์กรสตรี องค์กรเด็ก องค์กรสิ่งแวดล้อม องค์กรศาสนา โดยการตรวจสอบในลักษณะนี้มักกระทำการแบบเชิงรับ คือ จะมีการเคลื่อนไหวตรวจสอบเมื่อสื่อได้นำเสนอเนื้อหาที่เข้าข่ายว่าละเมิดในประเด็นต่างๆ ที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มองค์กรเหล่านั้น, เป็นการตรวจสอบอย่างประจำและต่อเนื่องโดยองค์กรในภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ สื่อ โดยเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้บริโภคสื่อ กลุ่มจับจ้องมองสื่อ ซึ่งมีทั้งในลักษณะของการตรวจสอบสื่อ ทั้งหมดหรือทุกประเด็นกับการตรวจสอบแบบเฉพาะประเด็น เช่น เครือข่ายสื่อสตรีซึ่งตรวจสอบ เฉพาะประเด็นผู้หญิงที่ถูกนำเสนอผ่านสื่อ เป็นต้น และเป็นการตรวจสอบผ่านการให้ความรู้เรื่องสื่อแก่ประชาชนและพัฒนาความสามารถของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากสื่อ สามารถวิเคราะห์วิพากษ์และผลิตสื่อได้กลุ่มองค์กรเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มสื่อมวลชนศึกษา กลุ่มรู้เท่าทันสื่อ และกลุ่มเรียนรู้สื่อในสถาบันการศึกษาและชุมชนต่างๆ ลักษณะพิเศษขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสื่อ 5 ประการ ได้แก่²⁷

- (1) มีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ
- (2) สามารถประสานความร่วมมือระหว่างนักคิด นักวิชาการ นักวิจัย และนักกิจกรรมทางสังคม
- (3) สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ จนเกิดบทบาทในการให้ความรู้เรื่องสื่อและ การตรวจสอบสื่อร่วมกัน ด้วยมุมมองและกิจกรรมที่หลากหลาย
- (4) ต้องมีสื่อประสิทธิภาพสูงอยู่ในมือสามารถเผยแพร่ความรู้และเปิดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านสื่อวิทยุและโทรทัศน์ เป็นศูนย์รวมของการค้นคว้าข้อมูลความรู้ที่เกี่ยวข้อง ผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต โดยสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ของกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ
- (5) มีลักษณะเป็นองค์กรเครือข่ายที่เกิดจากการประสานพลังทางสังคมระดับต่างๆ ให้ขึ้นมาทำหน้าที่ร่วมกัน จึงต้องสร้างระบบการติดต่อสื่อสารกับสมาชิกอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

²⁶ วิลาสินี พิพิธกุล, กลไกการตรวจสอบสื่อภาคประชาชน, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547

²⁷ ชนาگانต์ เครือรัตนไพบุลย์, การวิพากษ์สื่อในชุมชนออนไลน์ของห้องเฉลิมไทย พันทิปคอตคอม, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553

2) แนวคิดเรื่องประชาสังคมกับสื่อ (Civil society and the media) ประชาสังคม หรือ Civil Society²⁸ หมายถึง พื้นที่หรือส่วนของสังคมที่มีประชาชนเป็นผู้แสดงบทบาทหลัก พื้นที่ดังกล่าวจึงไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรองรับและภาครัฐกิจเอกชนที่เน้นดำเนินงานโดยมุ่งแสวงหาผลกำไรในพื้นที่ประชาสังคม ประชาชนทั่วไป เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการที่เป็นอิสระจากภาครัฐ และอยู่นอกบริบทการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งกลุ่มและผู้กระทำการทางสังคม อาจมีวัฒนธรรม วิถีชีวิต วิธีคิดอันหลากหลายมาร่วมกัน ในกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยน ข่าวสารข้อมูล ถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิด สร้างเอกลักษณ์และความเห็นร่วมกัน รวมถึงต้องมียุคมุ่งหมายร่วมในการพิทักษ์หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์สาธารณะบางประการให้กับสังคม โดยลักษณะของพื้นที่ดังกล่าวสามารถเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจระหว่างสามพื้นที่ดังกล่าวนี้ด้วย

นายอเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความหมายของประชาสังคม หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (state) กับปัจเจกบุคคล (individual) คือไม่ยอมอยู่ภายใต้การถูกรวบงำของรัฐ และไม่แข่งขันกันจนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ประชาสังคมเป็นทางเลือกที่สามในสังคมไทย นอกเหนือจากภาครัฐและภาคเอกชนแต่ดั้งเดิม ในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ แต่ในส่วนของ วิลาสินี พิพิธกุล²⁹ กล่าวว่า สื่อและประชาสังคม มีความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์และส่งเสริมซึ่งกันและกัน ทั้งในแง่ของการเป็นช่องทางหรือพื้นที่สาธารณะให้แก่กลุ่มประชาสังคม หรือในแง่ที่เปิดโอกาส ให้กลุ่มประชาสังคมได้ตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์และรับฟังข้อทักท้วงต่างๆ เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงให้สื่อสามารถดำเนินงานเพื่อสาธารณะได้อย่างแท้จริง

สื่อและประชาสังคม มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ของ เจอร์เกน ฮาเบอร์มาส ในแง่ที่ว่า พื้นที่สาธารณะเป็นอาณาบริเวณที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร การสร้างความรู้สึกร่วมกัน และผลประโยชน์ของส่วนรวม³⁰ ในเชิงอุดมคติแล้ว สื่อควรจะมีมียึดโยงกับภาคประชาชน และทำหน้าที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง

²⁸ ลีพรพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ, คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่, กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557

²⁹ “อ่าแล้ว”

³⁰ กุสุมา ภูใหญ่, แนวคิดพื้นที่สาธารณะ, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ก.พ. 2561, จากเว็บไซต์ <http://kusumakooyai.blogspot.com/2013/05/blog-post.html> “พื้นที่สาธารณะในเชิงนิยาม หมายถึง พื้นที่ในโลกทางสังคมซึ่งปัจเจกบุคคลมาพบปะพูดคุยและอภิปรายกันอย่างเสรีในประเด็นปัญหา ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ประเด็นจากการอภิปรายได้เพียงปัญหา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ จะถูกตีแผ่แลกเปลี่ยนกันในพื้นที่สาธารณะ ก่อให้เกิดการรับรู้ร่วมกันและนำไปสู่การตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมของสาธารณชนในอันดับต่อไป พื้นที่สาธารณะจึงเป็นอาณาบริเวณที่เกี่ยวข้องกับ การสื่อสาร การสร้างความรู้สึกร่วมกัน และผลประโยชน์ของส่วนรวม พื้นที่สาธารณะเป็นได้ทั้งรูปธรรมและนามธรรม”, 2556

แต่จากข้อวิพากษ์ที่ว่าลัทธิทุนนิยมได้สร้างความเสื่อมถอยให้แก่พื้นที่สาธารณะ³¹ เมื่อสื่อถูกรอบงำโดยชนชั้นนำ หรือนายทุน ทำให้ความเห็นสาธารณะถูกแปรเปลี่ยนจากฉันทามติ ไปสู่วาทกรรมที่ถูกประกอบสร้างขึ้น สื่อมอมเมาประชาชนให้ลุ่มหลงอยู่กับความบันเทิง ภายใต้วัฒนธรรม มวลชนที่สื่อมุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นหลักเช่นนี้ทำให้ภาคประชาชนอ่อนแอลง ประชาชนถูกลดทอนสถานะจากพลเมืองลงมาเหลือแค่ผู้บริโภคที่รอการป้อนข้อมูลจากสื่อ

3) แนวคิดเรื่องการควบคุมสื่อจากสังคม (*public control of media*) Wilbur Schramm (1968)³² กล่าวว่า ในทุกสังคมมีการควบคุมสื่อตามนโยบายและความต้องการ โดยอาจจะเป็นการควบคุมทางกฎหมายและการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม มีทั้งในทางบวกเพื่อให้ได้การประพฤติปฏิบัติที่ต้องการจากสื่อ หรือในทางลบเพื่อยับยั้งการประพฤติปฏิบัติที่อาจสร้างความเสียหายให้แก่ รัฐ สิทธิของปัจเจกชน หรือบรรทัดฐานทางสังคม รูปแบบและระดับของการควบคุมขึ้นอยู่กับแนวคิดทางการเมืองและสภาพเศรษฐกิจของสังคมนั้นๆ มติมหาชน (*public opinion*) โดยเฉพาะที่สะท้อนผ่านทางจำนวนผู้ติดตาม ไม่ว่าจะยอดสมาชิก ยอดผู้เข้าชม นั้นอยู่เหนือสื่อเอกชนและสื่อสาธารณะ ในอดีตรูปแบบของการติชม (*feedback*) จากสาธารณชนนั้น กระทำผ่านทางกรเขียนจดหมายหรือโทรศัพท์จากประชาชน ไปถึงผู้ประกอบการสื่อในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยมีกรณีศึกษาจากคริสต์ทศวรรษ 1940-1950 ที่จดหมายและโทรศัพท์ร้องเรียนจำนวนมากทำให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์ต้องระงับการออกอากาศรายการนั้น หรือในแวดวงสื่อสิ่งพิมพ์การขาดแคลนการวิจารณ์หนังสือพิมพ์ทำให้คณะกรรมการเสรีภาพสื่อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระในภาคประชาสังคมเพื่อทำหน้าที่ประเมินและรายงานผลการดำเนินงานของสื่อในแต่ละปี

³¹ สมเกียรติ ตั้งนโม, การเปลี่ยนรูปโครงสร้างของพื้นที่สาธารณะ ฮาเบอร์มาส : พื้นที่สาธารณะที่ถูกรัฐและทุนนิยมปล้นเอาไป. สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 ก.พ. 2561. จากเว็บไซต์ <http://v1.midnightuniv.org/midnight2544/0009999927.html> “ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะในเชิงอุดมคติของฮาเบอร์มาส มีใจความว่า ในขั้นตอนเริ่มต้นของการพัฒนาชนชั้นกลาง ความเห็น สาธารณะได้รับการสร้างขึ้น โดยการเปิดกว้างต่อการถกเถียงกันทางการเมืองซึ่งไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ในจากร่วมสมัยของลัทธิทุนนิยม มันพยายามที่จะปลอมแปลงฉันทามติอันหนึ่งขึ้นมาเกี่ยวกับผลประโยชน์โดยทั่วไป พื้นที่สาธารณะจึงถูกรอบงำโดยสื่อต่างๆ บรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่ได้เข้ามาถือครองพื้นที่สาธารณะ และแปรรูปไปจากการเป็นพื้นที่หนึ่งซึ่งมีการถกเถียงกันด้วยเหตุผลสู่พื้นที่การบริโภคที่มีการจัดการและเป็นไปในลักษณะของการขอมจำนวน ดังนั้นความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่หนึ่งของการถกเถียงสาธารณะกับการมีส่วนร่วมของปัจเจกชนจึงถูกแยกห่างจากกัน พลเมืองทั้งหลายจึงกลายเป็นเพียงผู้ดูการนำเสนอและวาทกรรมของสื่อซึ่งหล่อหลอมขึ้นมาเป็นความเห็นสาธารณะ พลเมืองหรือผู้บริโภคถูกลดทอนสถานะลงสู่การเป็นเป้าหมายของข่าวสารข้อมูล และเรื่องราวสาธารณะต่างๆ”, 2549

³² Wilbur Schramm. CONTROL AND PUBLIC POLICY. “Mass Communication,” in International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968 (นโยบายการควบคุมและนโยบายสาธารณะ “การสื่อสารมวลชน” ในสารานุกรมนานาชาติของสังคมศาสตร์ 2511) จาก <https://www.google.co.th/search?q=%E0%B9%81%E0%B8%9B%E0%B8%A5+%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%B2&ok=%E0%B9%81%E0%B8%9B&aqs=chrome.2.69i57j69i60j0l4.3677j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

การแสดงความคิดเห็นจะยังมีพลังเมื่อมันถูกสะท้อนผ่านกลุ่มจัดตั้งขนาดใหญ่ และนอกจากการกำกับดูแลของภาครัฐ และการใช้จริยธรรมเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลกันเองแล้ว สังคมก็เป็นกลไกหนึ่งที่จะกำกับให้สื่อมวลชนปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบได้ อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมสื่อมวลชนโดยสังคมเป็นการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ นอกวงการสื่อมวลชนมีปฏิริยาตอบกลับไปยังสื่อมวลชน ซึ่งเป็นผลทั้งในแง่บวกและแง่ลบ และเป็นที่ยอมรับกันว่าสื่อมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมและการประกอบสร้างความจริงในสังคมประชาธิปไตย

2.2 แนวความคิดว่าด้วยองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) (IRA)

เนื่องจากการที่รัฐสมัยใหม่ได้ขยายตัวและมีภาระมากขึ้น แต่การที่จะขยายอำนาจรัฐให้ มากขึ้นตามไปด้วยนั้น กลับจะยังเป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐรวมทั้งการบริหารที่อาจไม่ได้ประสิทธิภาพของรัฐ จึงส่งผลให้ไม่สามารถรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองได้ จึงต้องมีองค์กรที่มีความคล่องตัวในการที่จะเข้าไปควบคุม ดูแลกิจการ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม เพราะการที่จะให้รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐในการแก้ไขปัญหาอันก็อาจทำให้การแก้ไขไม่มีประสิทธิภาพ อาจทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าให้เอกชนเข้ามาทำการบริการสาธารณะเสียเอง โดยปราศจากการควบคุมดูแล เอกชนก็อาจนำอำนาจนั้น ไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางการค้าของตนเองได้โดยมิได้มุ่งหวังให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด

2.2.1 สาระสำคัญของ Independent Regulatory Agency (IRA)

แนวความคิดในเรื่องการมี Independent Regulatory Agency เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบควบคุมกิจการบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลอย่างมากต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ ตลอดจนจนถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้น เนื่องจากระบบการบริหารสมัยใหม่มีความเปลี่ยนแปลงขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งโครงสร้างระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้ เกิดความจำเป็นที่ต้องมี Independent Regulatory Agency เข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนอันมีปัญหาที่อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้³³

1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันทำให้เกิดความจำเป็น ต้องมี Independent Regulatory Agency ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจการบางอย่างภายในรัฐ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดมีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญขึ้นทุกประเทศ อันเป็นผลจากความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี โดยได้มีการนำเอาเทคโนโลยี

³³ วิษณุ วรรณุญ, “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”, รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 8

เหล่านี้มาใช้ประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ และในเชิงบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงตลอดถึงในการดำเนินการทางการเมือง เทคโนโลยีเหล่านี้มีราคาสูงและมีความสลับซับซ้อน ประชาชนธรรมดายากที่จะเข้าถึงได้ทั้งในแง่ของการเป็นเจ้าของและความเข้าใจในการทำงาน ผู้ที่สามารถครอบครองเทคโนโลยีสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนจึงอยู่ในฐานะที่อาจกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร หรือก่อให้เกิดผลเสียหายในทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวมได้ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการและองค์กรที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งเราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรมเหล่านี้ที่มีความสลับซับซ้อนมากและมีผลกระทบในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างสูง การปล่อยให้รัฐหรือเอกชนดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งจะเห็นได้ว่ากิจกรรมจำนวนมากที่มีความสลับซับซ้อนมากและมีผลกระทบในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างสูง การปล่อยให้รัฐหรือเอกชนดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลย่อมเป็นเรื่องน่ากลัวว่าสิทธิเสรีภาพหรือผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมอาจจะถูกกระทบกระเทือนได้โดยง่าย

2) โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิม (structures administratives classiques)

ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างของระบบบริหารตามแนวคิดแบบดั้งเดิมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐและจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โครงสร้างแบบนี้ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้าและเต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่มองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่กว่าผลประโยชน์ที่คับแคบของหน่วยงาน ระบบการบริหารตามโครงสร้างแบบดั้งเดิม ไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่กำลังเกิดขึ้นดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะในลักษณะของการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเหล่านั้นเสียเองหรือโดยการที่รัฐปล่อยให้เอกชนเอาไปดำเนินการเหล่านั้นเสียเองหรือโดยการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเหล่านั้นเสียเองหรือโดยการที่รัฐปล่อยให้เอกชนเอาไปดำเนินการในรูปของธุรกิจเต็มตัว อำนาจรัฐที่ถูกใช้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐนั้นล้วนมาจากสถาบันทางการเมืองซึ่งถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกอำนาจให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ซึ่งทั้ง 3 ฝ่าย จะทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป ในการออกกฎระเบียบ บังคับใช้กฎระเบียบ ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบตามที่รัฐได้กำหนดขึ้น แต่เนื่องจากการที่รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่จำนวนมากเพื่อให้ทันกับความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ เทคโนโลยี จึงส่งผลกระทบต่อให้บริการสาธารณะของรัฐฝ่ายภายใต้โครงสร้าง

ของ รัฐที่ได้แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไม่สามารถทำการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ กล่าวคือ

(1) รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติในการออกกฎหมายเพื่อวางระเบียบ (regulation) ในการที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐเพราะรัฐสมัยใหม่นั้นจะสามารถดำเนินการ ได้ผ่านภายใต้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่กระบวนการออกกฎหมาย (procedure legislative) ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน และ ใช้ระยะเวลาานมากกว่าจะผ่านขั้นตอน ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ รวมทั้งเมื่อสังคมเปลี่ยนก็ย่อมส่งผลให้เงื่อนไขของกฎหมายต้องเปลี่ยนตาม ไปด้วย ซึ่งก็ต้องการแก้ไขกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และใช้เวลานาน เช่นเดียวกัน ทำให้กว่ากฎหมายจะออกมาก็เกิดผลเสียหายในทางปฏิบัติไปแล้ว

(2) ฝ่ายบริหาร (executive) ซึ่งหมายความรวมทั้ง รัฐบาล (government) และฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายบริหารสามารถที่จะออกกฎหมาย ลำดับรองได้ด้วยตนเองเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น แต่ทั้งนี้กลับพบว่า โครงสร้าง ของฝ่ายบริหารนั้นได้ทำการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ (specialisation des taches) และการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่ง โครงสร้างลักษณะนี้นั้นจะทำให้การบริหารงาน หรือ การแก้ปัญหาที่สามารถเกิดขึ้นมาใหม่ ตลอดเวลาตามการเปลี่ยนของรัฐสมัยใหม่เป็น ไปอย่างเชื่องช้า เต็ม ไปด้วยขั้นตอนและเอกสาร จำนวนมาก รวมทั้งเมื่อมีการแบ่งสายงานตามความชำนาญเฉพาะด้านแล้วย่อมเกิดปัญหาในการ ประสานงานระหว่างองค์กรของรัฐที่ชำนาญเฉพาะด้านของตนเพราะการแก้ปัญหาหรือการดำเนินการ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่สามารถแยกความชำนาญเฉพาะด้านได้ และเมื่อให้มีการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานก็จะเกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดกันแน่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่สำคัญคือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองนั้นเป็นการรวมกลุ่มและ แ่่งชิงของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญคือไม่อิสระ และไม่มีความเป็นกลาง ในการที่จะทำการออกกฎระเบียบ และควบคุม

(3) ในส่วนขององค์กรตุลาการนั้นแม้จะมีจุดเด่นในเรื่องของความเป็นอิสระ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่โดยทั่วไปองค์กรตุลาการจะทำหน้าที่เพียงควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น (control jurisdiction) ดังนั้น โดยหลักการทั่วไปของฝ่ายตุลาการ แล้วไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเข้ามาออกกฎระเบียบ หรือ ทำการควบคุม หรือ ทำการแก้ปัญหาในกิจกรรม ของรัฐที่ได้กล่าวมา รวมทั้งย่อมจะส่งผลให้หลักการที่สำคัญของฝ่ายตุลาการคือความเป็นอิสระ สูญเสียไปเพราะการเข้ามาควบคุม รวมทั้งออกกฎหมายในต่อกิจการของรัฐนั้นย่อมส่งผลให้มีกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่พอใจและไม่พอใจตามมาด้วย จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่จะสามารถออกกฎระเบียบ และทำการควบคุมกิจกรรมของรัฐที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถตามทันกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐสมัยใหม่ได้แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักสำคัญคือ ต้องอิสระและเป็นกลาง ดังนั้นจึงได้มีการ นำแนวความคิดองค์กรอิสระซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ คือ

ก. ต้องเป็นองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นสถาบันบริหารโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาใหม่ๆที่เกิดขึ้นได้เพราะการแก้ไขปัญหานั้นเป็น โครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการแบ่งการชำนาญเฉพาะด้าน และมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐซึ่งมีขนาดใหญ่และอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นซึ่งยากต่อการที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไม่ฉะนั้นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองได้

ข. องค์กรอิสระจะทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบ ในการดำเนินกิจการบางอย่างภายในรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ หรือ เป็นกิจการที่ดำเนินการโดยเอกชนและทางกฎหมายถือว่าองค์กรอิสระเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระแต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ รวมทั้งเมื่อเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นอิสระจึงไม่ตกอยู่ในการบังคับบัญชาหรือแทรกแซงจากองค์กรหรือหน่วยงานรัฐอื่น

ค. อำนาจขององค์กรอิสระขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรอิสระนั้นเข้าไปดูแล ดังนั้นการที่องค์กรอิสระจะมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ แต่ถ้าองค์กรอิสระมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ คำสั่งขององค์กรอิสระสามารถถูกตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการได้เพราะในทางกฎหมายไม่ถือว่าองค์กรอิสระเป็นองค์กรตุลาการ

แนวความคิดเรื่อง Independent Regulatory Agency จึงถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในทางบริหารให้มีประสิทธิภาพ โดยที่ Independent Regulatory Agency นั้นเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ คือ ทั้งๆ ที่ยังเป็นองค์กรของรัฐอยู่แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น การใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามระเบียบที่ได้วางขึ้น รวมถึงอำนาจในการวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น อันเป็นกลไกที่สำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ซึ่งถ้าปราศจากกลไกเหล่านี้โดยจำกัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารของรัฐไว้ในรูปแบบเดิมๆ รัฐจะไม่สามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมและเกิดปัญหาทางการบริหารอันเป็นการบ่อนทำลายอำนาจรัฐ³⁴

³⁴ เฟิ่งอ้าง, หน้า 14

แนวความคิดดังกล่าวไม่ใช่แนวความคิดที่ใหม่นัก ในปี ค.ศ. 1889 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกกันในสหรัฐอเมริกาว่า Independent Regulatory Agency ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าที่ดำเนินไประหว่างมลรัฐต่างๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย องค์กรนี้มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. แม้องค์กรนี้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือ Department of Interior ก็ตาม แต่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต่างๆ ไป ตรงที่องค์กรนี้ถูกกำหนดให้เป็นอิสระ (Autonome) ปลอดภัยจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัดซึ่งตามหลักแล้วอาจใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการได้³⁵ ในระยะต่อมาได้มีการสถาปนาองค์กรที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับ Interstate Commerce Commission อีกหลายองค์กร เช่น The Federal Trade Commission (1915)³⁶, The Securities and Exchange Commission (1934)³⁷, เป็นต้น ความสำเร็จในการปฏิบัติการหน้าที่ขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ที่ได้รับการเรียกชื่อโดยรวมว่า Independence Regulatory Agency ในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่างๆ ภายในรัฐเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรทำให้หลายๆ ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และในอีกหลายประเทศเริ่มนำเอาแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้กับประเทศของตน

การกำหนดอำนาจขององค์กรอิสระ³⁸ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อวางกฎหรือระเบียบต่อกิจกรรมของฝ่ายปกครองหรือของเอกชนซึ่งกิจกรรมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ รวมทั้งในบางกรณีองค์กรอิสระสามารถมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือเอกชนต้องทำตามกฎหรือระเบียบนั้นด้วย ตามเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักการและขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระเพื่อความชัดเจนในการใช้อำนาจต่างๆ ที่องค์กรอิสระควรมี ได้แก่

1) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งรวมถึงอำนาจในการส่งเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง หรือเอกชน รวมทั้งอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลตามที่องค์กรอิสระต้องการด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระในส่วนนี้ให้มีความชัดเจน มิให้ซ้ำซ้อนกับระบบการสืบสวนโดยปกติของเจ้าหน้าที่ตำรวจรวมทั้งจะต้องกำหนดเป็นกรณี โดยเฉพาะเท่านั้นในการที่อำนาจขององค์กรอิสระจะมีอำนาจสืบสวนสอบสวนได้เพื่อมิให้องค์กรอิสระมีอำนาจที่เป็นภาพกว้างจนทับซ้อนกับระบบสอบสวนตามระบบยุติธรรมปกติ

³⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 7

³⁶ ดูเพิ่มเติมจาก <https://www.ftc.gov/about-ftc> สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2560

³⁷ ดูเพิ่มเติมจาก <https://www.sec.gov/> สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2560

³⁸ วิษณุ วรรณุญ, “อ้างแล้ว”, หน้า 44

2) อำนาจในการให้ความเห็น (pouvoir d'avis) หรือ เสนอแนะ (pouvoir de recommandation) เพราะในบางกรณีองค์กรอิสระสามารถเป็นองค์กรกลางที่ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนเพื่อมิให้เกิดคดีความขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนขึ้นโดยไม่จำเป็น แต่ทั้งนี้องค์กรอิสระไม่จำเป็นต้องมีอำนาจถึงขั้นบังคับให้หน่วยงานของรัฐ หรือฝ่ายปกครองจะต้องทำตามกับความเห็นขององค์กรอิสระแต่อย่างใด เพราะมีเช่นนั้นจะทำให้องค์กรอิสระกลายเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองซึ่งโดยหลักแล้วฝ่ายปกครองต้องทำตามคำสั่งบัญชาของรัฐมนตรี แต่ละกระทรวงซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองรวมทั้งเมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจซึ่งอาจสร้างผลกระทบต่อประชาชนได้นั้นก็สามารถที่จะตรวจสอบและบรรเทาได้ด้วยศาลปกครองอยู่แล้ว

3) อำนาจในการตรากฎระเบียบ (pouvoir réglementaire) และอำนาจในการลงโทษ โดยอำนาจขององค์กรอิสระในลักษณะนี้นั้นจำเป็นต้องมีเพื่อให้องค์กรอิสระมีความอิสระอย่างแท้จริงในการที่จะสามารถบังคับหรือควบคุมกิจกรรมของฝ่ายปกครอง หรือกิจกรรมของเอกชนได้อย่างแท้จริงโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ใต้อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเพราะถ้าหากต้องรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายแล้วอาจไม่ทันต่อการที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แต่ทั้งนี้อำนาจขององค์กรอิสระในการตรากฎระเบียบนั้นจะต่ออาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ไว้ด้วยเพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับตัวแทนของประชาชนรวมทั้งองค์กรอิสระจะต้องมีอำนาจออกระเบียบเฉพาะตามที่กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้นเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระออกกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่เป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรอิสระโดยไม่จำเป็น รวมทั้งองค์กรอิสระที่มีอำนาจและหน้าที่ในบางกรณีจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบขององค์กรอิสระด้วยเพื่อทำให้กฎหมายหรือระเบียบนั้นมีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ

4) อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล เนื่องจากองค์กรอิสระนั้นถือเป็นฝ่ายปกครองรวมทั้งมีอำนาจในการลงโทษฝ่ายปกครองหรือเอกชนได้แต่ทั้งนี้ในบางกรณีเมื่อฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ องค์กรอิสระก็จำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินคดีทางศาลในการที่จะลงโทษด้วย รวมทั้งเพื่อเป็นการมิให้องค์กรอิสระซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองมีอำนาจโดยไม่มีขอบเขตก็จะต้องให้ศาลทำการพิจารณาตรวจสอบในชั้นสุดท้ายด้วย

2.2.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

จากกรณีประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะการถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติและ

ให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ นอกจากนี้ การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดีหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สังคมโลกจึงได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น เพราะตระหนักดีว่าการแก้ไขปัญหการทุจริตนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง จึงได้เกิดความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้น เพื่อการเจรจาจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” และในคราวประชุมสมัชชา แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมได้มีมติที่ 58/4 เปิด การลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญา ดังกล่าวก็ได้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 เป็นต้นมา ดังนี้

บทบัญญัติทั่วไปและพันธกรณีในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตของภาคี ชุด “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003”³⁹ เป้าหมายสุดท้ายของอนุสัญญานี้คือ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ขึ้นอย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกัน อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งระดับภายในประเทศและในระดับสากลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1) *สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC)*⁴⁰ โดยที่สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (UNCAC) มีเนื้อหาครอบคลุม มาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืบซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาเชิงบูรณาการเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ซึ่งมีลักษณะต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น อนุสัญญานี้มีหลักการสำคัญให้รัฐภาคีออกกฎหมายภายในของตน กำหนดให้การกระทำรูปแบบต่างๆ ที่อนุสัญญานี้มุ่งจะป้องกันและปราบปรามเป็นความผิดทางอาญาซึ่งครอบคลุมทั้งการทุจริตทางตรงและทางอ้อม การทุจริตรายเล็กและรายใหญ่ตลอดจน

³⁹ จุลินิติ พ.ย. - ธ.ค. 53 “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003”

⁴⁰ แสง นุญเฉลิมวิภาส และคณะ, การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

เกี่ยวข้องกับความผิดของบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยิ่งกว่านั้นเพื่อให้สามารถอนุวัติการอนุสัญญา
นี้ได้ต้องมีประสิทธิภาพในกรณีของการทุจริตข้ามชาติ อนุสัญญาจึงได้บัญญัติให้มีรัฐภาคี มีพันธกรณี
ในการร่วมมือกันและสร้างกลไกในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นด้วย สำหรับพันธกรณี
ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้มีความผูกพันในระดับที่แตกต่างกัน 3 ระดับ คือ กลุ่มแรก เป็นพันธกรณี
ที่รัฐภาคีมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตาม (mandatory) กลุ่มที่สอง รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำ
หรือไม่ก็ได้ (optional requirements: obligation to consider) และกลุ่มสุดท้าย รัฐภาคีมีเพียงพันธกรณี
ที่จะต้องพิจารณา (optional measures: measures States parties may wish to consider) เนื้อหาหลัก
ในอนุสัญญา UNCAC แบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ 4 หมวดหลัก ดังนี้

(1) *หมวดการป้องกันการทุจริต (Chapter 2 Preventive Measures)*

ความในหมวดนี้ครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดซื้อ จัดจ้าง
ภาครัฐ มาตรการความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง มาตรการ ประกัน
ความเป็นอิสระและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของฝ่ายตุลาการและอัยการ การสนับสนุน ความร่วมมือ
ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง การป้องกันความขัดแย้ง ระหว่างประโยชน์
ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมของอดีตข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลาออก หรือเกษียณอายุ
การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน
อย่างเปิดเผย และไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานการทุจริต พันธกรณีในหมวดนี้ ครอบคลุมทั้งเรื่องการทุจริต
ในภาครัฐ ภาคธุรกิจ รวมถึงภาคประชาสังคมซึ่งส่วนใหญ่มีทั้ง พันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม และพันธกรณี
ซึ่งเลือกที่จะไม่รับเอาหรือไม่ก็ได้

(2) *หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย*

(chapter 3 Criminalization and law enforcement) มาตรการส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับระบบ
กฎหมายไทย และมีมาตรการใหม่ที่สำคัญคือ รัฐภาคีต้องกำหนดความผิดอาญาในเรื่องการให้สินบน
แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศและ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศระดับระหว่างรัฐบาล
ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการ เรียกหรือการรับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นความผิด
ทางอาญา การยักยอก เบียดบัง หรือยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจตนา และกำหนดให้
การให้สินบนแก่บุคคล ในหน่วยงานเอกชนเป็นความผิดทางอาญา (bribery in the private sector)
นอกจากนั้น ยังครอบคลุมฐานความผิดอื่น ได้แก่ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ
(trading in influence) การร่ำรวยผิดปกติ (illicit enrichment) การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน
(embezzlement of property in the private sector) การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิด
(laundering of proceeds of crime) การปกปิดทรัพย์สินซึ่งได้มาภายหลังการกระทำ ความผิด
(concealment) การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (obstruction of justice) การกำหนดอายุความ

สำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้มีระชาเวลานานขึ้น หรือให้ อายุความสะดุดหยุด อยู่ในกรณีที่ถูกกล่าวหาหลบหนีกระบวนการยุติธรรมจนไม่อาจนำตัวมาดำเนินคดีในรัฐภาคีได้

(3) *หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation)* สารระสำคัญในหมวดนี้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือกัน และกันทางกฎหมาย (mutual legal assistance) ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน และกระบวนการพิจารณา ทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริต การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (extradition) ที่กำหนดให้ รัฐภาคีต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันแม้ในกรณีที่การกระทำอันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายของการ ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้จะไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอก็ตาม กล่าวคือ อนุสัญญานี้กำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องยกเว้นให้มิต้องใช้หลัก double หรือ dual criminality นอกจากนี้ ยังมีมาตรการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดีและกระบวนการทางศาลต่างๆ ที่เกี่ยวกับความผิดภายในอนุสัญญานี้

(4) *หมวดการติดตามสินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery)* อนุสัญญานี้ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ความร่วมมือและการช่วยเหลือในเรื่อง การติดตามสินทรัพย์ คืนตามหลักมูลค่า (value based) มีการตรวจสอบข้อมูลลูกค้าของสถาบัน การเงินและบุคคลที่ได้รับ ประโยชน์จากการ โอนเงินที่แท้จริง มีการป้องกันและการสืบหาการ โอน ทรัพย์คืนที่ได้มาจากการ กระทำความผิด โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความร่วมมือการศึกษาพันธกรณีและ ความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ ทุจริต ค.ศ.2003 ระหว่างรัฐภาคีในการติดตามสินทรัพย์คืนที่มีการ โอนย้ายสินทรัพย์ระหว่างรัฐภาคี การอายัดหรือยึดทรัพย์คืนตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น อนุสัญญานี้กำหนดให้ต้องมีการพิจารณา มาตรการที่ จำเป็นในการรับทรัพย์คืนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้โดยใช้ มาตรการทาง แพ่ง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิด จ่ายค่าสินไหม ทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่รัฐภาคีอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด นั้นได้

2) พันธกรณีของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ ทุจริต ค.ศ.2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 โดยยังมีได้ให้สัตยาบัน ต่อมาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 ตามที่กระทรวงการต่างประเทศ เสนอคือ เห็นชอบให้นำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เสนอ ขอรับ ความเห็นชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้ส่งอนุสัญญาฯ ฉบับภาษาไทยเพื่อให้ความ เห็นชอบ และส่งฉบับภาษาอังกฤษเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา โดยระบุข้อสงวน (reservation)

ไว้ในสัตยาบันสารว่า “In accordance with Paragraph 3 of Article 66 of the convention, Thailand does not consider itself bound by Paragraph 2 of the same Article.”⁴¹ ในข้อ 66 วรรค 3 ของ UNCAC เปิดช่องให้ตั้งข้อสงวนสำหรับพันธกรณีตามข้อ 66 วรรค 2 ที่จะต้องเสนอข้อพิพาทใดๆ ระหว่างรัฐภาคีสองรัฐหรือมากกว่านั้นเกี่ยวกับการตีความ หรือการใช้บังคับอนุสัญญาที่ไม่สามารถระงับได้ เพื่อเสนอเจรจาต่ออนุญาโตตุลาการและเสนอข้อ พิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตามลำดับ ประเทศไทยจึงไม่ถูกผูกพันตามวรรค 2 ของข้อนี้ อนุสัญญานี้ยังเปิดช่องให้อนุสัญญานี้สามารถมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในวันข้างหน้าและยอมให้รัฐ ภาคีถอนตัวการเป็นภาคีได้อีกด้วย อนุสัญญานี้จึงยังไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ไทยต้องปฏิบัติ ตาม มีเพียงพันธกรณีที่จะต้องพยายามโดยสุจริตใจที่จะทำให้มีการให้สัตยาบันการลงนามและต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการทำให้อนุสัญญาฉบับนี้ไร้ประโยชน์ (defeat objective and purposes)

3) ความพร้อมของประเทศไทยในการต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญา UNCAC

โดยศึกษา จุดเด่นของต่างประเทศ ประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา UNCAC รวม 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, เยอรมนี และญี่ปุ่น โดยสองประเทศแรกเป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์ (common Law) ที่มีสถานะเป็นภาคีในอนุสัญญานี้แล้ว ส่วน ประเทศเยอรมนี และญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบซีวิลลอว์ (civil law) และเป็นประเทศที่ลงนาม ในอนุสัญญานี้ มีสถานะเหมือนประเทศไทย แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว แต่ก็มี อิทธิพลต่อประเทศไทยทั้งด้านประวัติศาสตร์กฎหมายและมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย อีกทั้งยังเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย จึงควรศึกษาวิเคราะห์จุดเด่นด้านต่างๆ เพื่อเป็นแบบอย่างอันดีในการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา จากการวิเคราะห์กฎหมาย นโยบาย หน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย บทบาทของนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจและภาคประชาสังคมทั้ง 4 ประเทศ สามารถสังเคราะห์ลักษณะร่วมกัน บางประการ ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ อัยการ ศาล ตำรวจ และหน่วย งานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอื่นๆ ทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหา โดยเฉพาะความเป็นอิสระของอัยการที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เช่นในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นวัฒนธรรมของอัยการที่สามารถดำรงรักษาไว้ได้ โดยที่นักการเมือง นักธุรกิจหรือ บุคคลอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้

⁴¹ หนังสือที่ นร 0503/22939 ถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2550

(2) การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน
อย่างเปิดกว้างเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตฯ ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่
ในหน่วยงานต่างๆ

(3) กฎหมายหลายเรื่องมีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา
UNCAC เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต (Whistleblower Protection Law) มี วัตถุประสงค์
เพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน การปรับปรุง
กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (Freedom of Information Law) เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจ
ของเจ้าหน้าที่และให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิให้ต้องรับผิด

(4) การตรวจสอบและการตัดช่องทางการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน
เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการ
ระดับสูง โดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้าง
วัฒนธรรมต่อต้าน การคอร์รัปชันตั้งแต่ระดับเยาวชน และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะในวงกว้าง

(6) การปฏิรูประบบราชการที่เน้นเรื่องการรักษาจริยธรรมของข้าราชการ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยการเสนอกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน เพื่อวางกฎ
ระเบียบด้านจริยธรรมที่มีสภาพบังคับได้ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ
มาทำหน้าที่ด้วย



บทที่ 3

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตของต่างประเทศและประเทศไทย

1. องค์กรป้องกัน ปราบปราม และตรวจสอบการทุจริตของต่างประเทศ

1.1 คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption)

1.1.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อน จึงทำให้มีแบบแผนการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งรูปแบบการป้องกันการทุจริต ล้วนเป็นรูปแบบจากภายนอกเข้ามาภายในเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 เป็นช่วงที่ประเทศฮ่องกงต้องเผชิญกับปัญหาการทุจริตในแวดวงภาครัฐและภาคเอกชน ในแวดวงข้าราชการ และพบว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการ “เงินดำ” (Black Money) เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกให้นักธุรกิจและพ่อค้าในแวดวงตลาดมืด เช่น ธุรกิจโสเภณี ธุรกิจค้ายาเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้ มีกรณีการให้เงินสินบนแก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสำหรับการอนุมัติวีซ่าและหนังสือเดินทาง และการติดสินบนข้าราชการระดับสูงในการประมูลการติดตั้งสายโทรศัพท์ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นรัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากไร้ซึ่งอำนาจ อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ดังกล่าวดำเนินมาถึงทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศฮ่องกงมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเติบโตของประชากรอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง เนื่องจากมองว่าปัญหาการทุจริตคือปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศ

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974 ได้มีการปรับปรุงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตโดยได้ทำการแยกหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตออกมาจากตำรวจ และได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ชื่อว่า Independent Commission Against Corruption (ICAC) และด้วยเหตุของการก่อตั้ง ICAC นั้นส่งผลให้ที่เรื่อร้องเรียนภายใน 10 เดือน แรกของการก่อตั้งมีเรื่อร้องเรียนมากกว่า 3,000 เรื่อ และมีการฟ้องบุคคลต่างๆ 108 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐถึง 56 คน รวมทั้งภายใน 3 ปี หลังจากก่อตั้ง ICAC มีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ 247 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่

ตำรวจถึง 143 นาย โดยเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้ ICAC ประสบความสำเร็จนั้น เนื่องจาก 1. การจัดตั้งให้ ICAC เป็นองค์กรอิสระซึ่งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านการปราบปรามการทุจริตเท่านั้น 2. เมื่อ ICAC มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระทำให้ไม่มีปัญหาการถูกแทรกแซงจากทางการเมือง หรือ จากผู้บังคับบัญชา 3. ICAC เป็นองค์กรอิสระที่แยกตัวออกมาจากหน่วยงานตำรวจ และ ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการพลเรือน

1.1.2 ที่มาของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศฮ่องกง⁴²

ICAC เป็นองค์กรอิสระและไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการพลเรือน เพื่อให้มีความอิสระ และเป็นกลางในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Independent Commission Against Corruption Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำการจัดตั้งองค์กร และกำหนดหน้าที่ของ ICAC โดย ICAC ขึ้นตรงกับฝ่ายนิติบัญญัติและมีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศฮ่องกงและขึ้นตรงต่อผู้ว่าเกาะฮ่องกง รวมทั้ง ICAC นั้นเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐบาลทุกแห่ง โดย ICAC นั้นมีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งประชาชนคนธรรมดาด้วย และไม่เพียงแต่มีอำนาจเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตยังมีอำนาจรวมไปถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย โดยในภาครัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบการทุจริตของฝ่ายปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลว่าทุจริตหรือไม่

การตรวจสอบโดย ICAC มิได้ทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือมีผลต่อการทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพแต่อย่างใด เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ICAC นั้น ขึ้นตรงกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานในสำนักงานนั้นกลับขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการฮ่องกง ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รวมทั้ง ICAC มีสำนักงานกรรมาธิการใหญ่ และคณะกรรมการที่ปรึกษาอีก 4 คณะ ซึ่งผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกงเป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการใหญ่ และ คณะกรรมการที่ปรึกษาอีก 4 คณะ ซึ่งผู้ว่าราชการฮ่องกงเป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการใหญ่หรือที่เรียกว่าผู้อำนวยการ ผู้ช่วยกรรมาธิการใหญ่ รวมทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ช่วยดูแลงานทั้ง 4 ฝ่าย ซึ่งทำหน้าที่กำกับการทำงานเพื่อคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของ ICAC ก็ล้วนถูกแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกงทั้งสิ้น และยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ของ ICAC นั้นอยู่ในสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งส่งผลให้ ICAC ต้องต่อรองกับทั้งฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาในการที่จะต้องของบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรในการปฏิบัติงาน ดังนั้นบนพื้นฐานเช่นนี้ส่งผลให้ ICAC มีความเป็นอิสระค่อนข้างสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากองค์กรมีส่วนสัมพันธ์กับทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการให้องค์กรอิสระมีความอิสระ

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 113

นั้น ไม่จำเป็นต้องให้องค์กรอิสระนั้นหลุดพ้นจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด แต่การให้กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทุกกลุ่มเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในองค์กรอิสระกลับยิ่งทำให้เกิดความเป็นอิสระในการทำงานซึ่งผลของการปฏิบัติงานของ ICAC นั้นก็ได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตเป็นอันดับต้นของโลก แต่ในทางกลับกันก็อาจมองว่าลักษณะการแต่งตั้ง ICAC ไม่เหมาะสมต่อการต่อต้านการทุจริต เพราะมีผลทำให้องค์กรของ ICAC ซึ่งมีหน้าที่ในการทำการสืบสวนสอบสวนคดีต่างๆ นั้น ไม่มีความเป็นอิสระ ทั้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจและในด้านการบริหารจัดการภายในสำนักงานของ ICAC ด้วย

1.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย

ฝ่ายนิติบัญญัติของฮ่องกงทำการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ICAC ผ่านภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ คือ

ฉบับที่หนึ่ง คือ Independent Commission Against Corruption Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการจัดตั้งองค์กร ICAC และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ICAC ว่ามีขอบเขตเช่นใด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร ICAC และกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการ ซึ่งจะคอยถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของ ICAC
- 2) ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC รวมทั้งกระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัยและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
- 3) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คမ်းขัง และให้ประกันตัว
- 4) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน เช่น อำนาจในการค้นที่รโหฐาน
- 5) ว่าด้วยการให้อำนาจแก่ ICAC ในการสืบสวนสอบสวนความผิดที่ข้าราชการได้กระทำความผิด หรือ การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทุจริต เช่น ข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ การใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือ ข้อกล่าวหาว่าเป็นผู้สมรู้ร่วมคิด โดยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งหนึ่งในนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมอยู่ด้วยเพื่อการกระทำความผิด กรรโชก ข่มขู่ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ⁴³

⁴³ อัญชานา วุฒิสมนุรณ, กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC - นิวเซาท์เวล และ ICAC ฮ่องกง. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 1-2

ฉบับที่สอง The Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตซึ่งจะทำการตรวจสอบทั้งองค์กรของรัฐ ข้าราชการ และองค์กรของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยจะเน้นไปในทางทุจริตที่เกี่ยวกับการให้สินบนและมีสาระสำคัญที่กฎหมายนี้ให้อำนาจหน้าที่ต่อ ICAC ในการสืบสวนคดี ดังต่อไปนี้

- 1) ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร
- 2) ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจ
- 3) ให้อำนาจบังคับให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีทรัพย์สินและรายได้ของตนเพื่อนำไปสู่การค้นหาเส้นทางทางการเงินของผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือไม่
- 4) ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทางและอาัยทรัพย์สินในการจำหน่ายจ่ายโอนในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหนีออกจากฮ่องกง หรือ พยายามถ่ายเททรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับคดีโดยศาล

5) ให้อำนาจ ICAC ในการปกปิดความลับในการสืบสวนสอบสวนโดยให้ถือว่าบุคคลใดก็ตามนำเรื่องร้องเรียนไปแจ้งแก่ผู้ต้องสงสัยทราบให้ถือว่าเป็นความผิด

รวมทั้งให้อำนาจ ICAC ให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีในความผิดที่เกี่ยวกับการรับสินบน เช่น ความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ หรือ ความผิดฐานเสนอผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนที่จะให้การช่วยเหลือหรือใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือเพื่อใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือ ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่นเพื่อจูงใจให้ถอนตัวจากการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น⁴⁴

ฉบับที่สาม Election (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น องค์กร ICAC มีกฎหมายที่ให้อำนาจเพื่อทำให้การปราบปรามการทุจริตเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติโดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ICAC มากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจของฮ่องกงเสียอีก⁴⁵ และด้วยเหตุผลของการที่กฎหมายให้อำนาจ ICAC อย่างมากนั้นก็เพราะว่า ICAC นั้นเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร และเป็นสาเหตุให้ฝ่าย

⁴⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 1-2.

⁴⁵ วีระพงษ์ บุญโญภาส, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2559, หน้า 146

นิติบัญญัติทำการออกกฎหมายที่มีอำนาจอย่างมากแก่ ICAC เพื่อทำการตรวจสอบฝ่ายบริหาร
 นั้นเอง รวมทั้งยังมีการคานอำนาจในหน่วยงานของ ICAC ผ่าน โครงสร้างการทำงาน โดยให้
 ผู้อำนวยการของ ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าเกาะฮ่องกงซึ่งส่งผลให้การทำงาน ICAC ไม่กระทบ
 ต่อเสถียรภาพของผู้ว่าเกาะฮ่องกงซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

สำหรับ ICAC ซึ่งก่อตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
 ปัจจุบัน ICAC ประกอบไปด้วยสำนักงานย่อย 3 สำนักงาน ได้แก่ (1) The Operations Department
 หรือ สำนักปฏิบัติการ (2) The Corruption Prevention Department หรือ สำนักป้องกันการทุจริต
 และ (3) The Community Relations Department หรือ สำนักประชาสัมพันธ์กับชุมชน ICAC มีชื่อเสียง
 เป็นอย่างมากด้านการป้องกันการทุจริต หัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์การดำเนินงานของ ICAC
 คือ “Prevention is better than cure” หรือ กันไว้ดีกว่าแก้ มาตรการหลักด้านการป้องกันการทุจริต
 ของ ICAC มีดังนี้

1) เน้นการป้องกันการทุจริตมากกว่าการปราบปรามการทุจริต - โดยมุ่ง
 ทำลายโอกาสที่บุคคลจะกระทำการทุจริตด้วยวิธีการส่งเสริมกระบวนการสร้างความโปร่งใส
 และความรับผิดชอบ ส่งเสริมภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพเพื่อคอยสอดส่องการทุจริต และการปรับปรุง
 ระบบควบคุมและป้องกันการทุจริต

2) ตรวจสอบอย่างละเอียดถึงช่องโหว่ที่ก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย-โดยสำนักป้องกัน
 การทุจริต (The Corruption Prevention Department) ได้ศึกษาและทบทวนเกี่ยวกับแนวปฏิบัติ
 และกระบวนการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดอันดับความสำคัญของนโยบาย
 โดยมุ่งเน้นสอดส่องหน่วยงานหรือภาคส่วนที่มีปัญหาการทุจริตรุนแรงที่สุด และทำงานร่วมกัน
 อย่างใกล้ชิดกับองค์กรกลุ่มเสี่ยงเหล่านั้น เพื่อระบุจุดอ่อนด้าน โครงสร้างหน้าที่และระบบที่เป็นจุดเสี่ยง
 ที่ทำให้บุคคลกระทำการทุจริตได้ง่าย

3) ให้คำแนะนำอย่างทันทั่วทั้งที่ ICAC เชื่อว่าการป้องกันที่รากเหง้าของปัญหา
 เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการลดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต The Corruption Prevention
 Department หรือสำนักป้องกันการทุจริตจึงต้องคอยกำกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ กฎหมาย
 และโครงการต่างๆ ที่ริเริ่มโดยภาครัฐเพื่อที่จะได้สามารถให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล
 ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และเป็นการสร้างเชื่อมั่นว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้กำหนดวิธีการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

4) สร้างพันธมิตรกับนักบริหาร ICAC เชื่อว่าการป้องกันการทุจริต
 เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหาร โดยสำนักป้องกันการทุจริตจะต้องพร้อมเสมอที่จะช่วยเหลือ
 ผู้บริหารทั้งในภาครัฐและเอกชนในการป้องกันการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

(1) สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยจัดตั้งเครือข่าย ป้องกันการทุจริตที่จะช่วยกันสำรวจและระบุช่องโหว่ของสังคมที่อาจเกิดการทุจริตได้ง่าย พร้อมทั้งวางมาตรการที่เข้มแข็งในการป้องกันการทุจริต

(2) การจัดเตรียมบริการให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด เป็นความลับ และไม่คิดค่าใช้จ่ายแก่บริษัทเอกชนต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต โดยการจัดตั้งกลุ่มคณะ ผู้ให้คำปรึกษาประจำสำนักป้องกันการทุจริต

สำนักป้องกันการทุจริตประกอบไปด้วยบุคลากรมืออาชีพที่มีคุณภาพสูง ซึ่งทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อกำจัดช่องโหว่ที่เสี่ยงต่อการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อำนาจหน้าที่หลักของสำนักป้องกันการทุจริต ได้แก่

- 1) ตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อทบทวนหาจุดอ่อนที่เสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต
- 2) ให้คำแนะนำแก่องค์กรเอกชนและบุคคลต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันการ ทุจริต

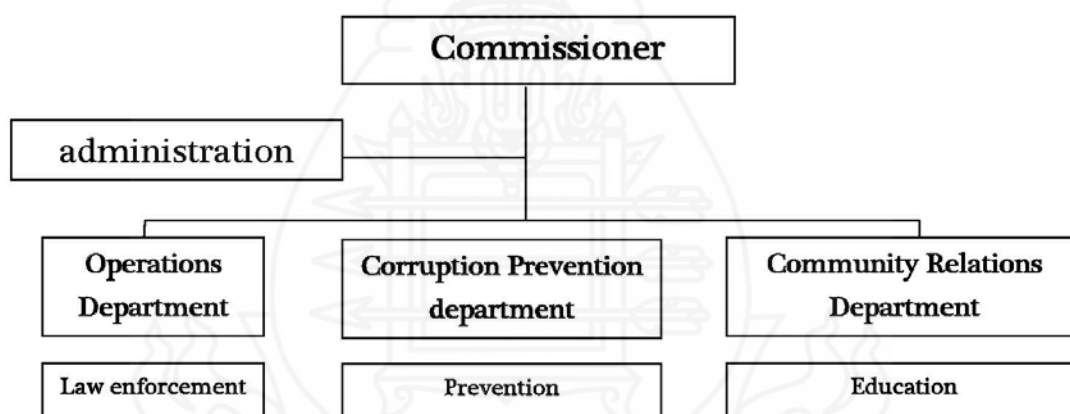
เพื่อเป็นการให้สำนักป้องกันการทุจริตสามารถปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นให้ลุล่วง ได้ สำนักป้องกันการทุจริตจะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับคณะผู้บริหารของหน่วยงานราชการ และบริษัทต่างๆ ในฐานะคณะที่ปรึกษาของหน่วยงานเหล่านี้ สำนักงานป้องกันการทุจริตจึงได้พัฒนา และสร้างโมเดลและใบตรวจสอบรายการเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice Modules/Checklists) ซึ่งได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรเอกชนต่างๆ และรัฐวิสาหกิจเพื่อให้องค์กร เหล่านี้สามารถนำไปใช้เพื่อกำจัดช่องโหว่ที่เสี่ยงต่อการทุจริตและเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหาร และระบบควบคุมภายในองค์กร เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทรัพยากรบุคคล และการซ่อมบำรุง อาคารสถานที่ เป็นต้น

ICAC ให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นเยาวชนที่กำลังศึกษาด้วยการสนับสนุนให้สถาบันระดับอุดมศึกษาผนวกโมเดลจริยธรรมของบุคคลเข้าไปในการเรียนการสอน และคัดเลือกนักศึกษาให้เป็นทูตเยาวชนของ ICAC เพื่อทำหน้าที่จัดกิจกรรมส่งเสริมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตให้แก่ นักศึกษาคนอื่นๆ นอกจากนี้ ICAC ยังได้จัดกิจกรรมรวมทั้งจัดทำ นิทานเพื่อเผยแพร่ค่านิยมที่ตีรวมทั้งการเผยแพร่หลักแห่งความซื่อตรงลงในเว็บไซต์และสื่อสังคม ออนไลน์ต่างๆ เพื่อปลูกฝังจริยธรรม คุณธรรมแก่เยาวชนอีกทางด้วย

The Operations Department หรือ สำนักปฏิบัติการจะเป็นผู้มีบทบาทหลักใน ICAC ในการสืบสวนสอบสวน โดยสำนักงานนี้จะเป็นผู้รับพิจารณา และสืบสวนสอบสวนคดี ทุจริตต่างๆ และมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำการทุจริตตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ได้แก่

The Prevention of Bribery Ordinance, the Independent Commission Against Corruption Ordinance, the Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance, the Theft Ordinance และ the Criminal Procedure Ordinance อย่างไรก็ตาม The Department of Justice จะเป็นผู้ตรวจสอบหลักฐานที่สำคัญที่สำนักปฏิบัติการเป็นผู้รวบรวมมาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการฟ้องร้อง ซึ่งหาก the Secretary of Justice ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถฟ้องร้องผู้ต้องหาที่ละเมิดส่วนที่ 2 ของกฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance ได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่าความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงนั้น เริ่มต้นมาจากการตระหนักในปัญหาการทุจริตและทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง และสิ่งที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงมีประสิทธิภาพ นอกจากการมีองค์กรอิสระที่มีคุณภาพแล้วนั้น ก็คือ การประสานงานและบูรณาการร่วมกันจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการปลูกฝังค่านิยมให้มีความรักในความซื่อตรง และความสุจริต และขยายความร่วมมืออย่างเข้มแข็งในภาคประชาสังคม



ภาพที่ 3.1 แผนผังแสดงโครงสร้างของ ICAC

นอกจากนี้ผลงานที่สำคัญอีกอย่างก็คือ โครงการยุทธศาสตร์ของ ICAC เรียกว่า ICAC Ambassadors ซึ่งจัดทำโดยการนำเครือข่ายไปตั้งเป็นโครงการยุทธศาสตร์ ซึ่ง ICAC ได้มีการพัฒนาโครงการยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง เช่น มีการจัดตั้ง Alumni ของอดีตทูต ICAC รวมทั้งมีโครงการส่งเสริมคุณธรรมในเยาวชนเรียกว่า i-Relay Youth Integrity Project ซึ่งปรากฏว่านักศึกษาที่เข้ามาเป็นตัวแทนมีความเข้าใจในการทำงานของ ICAC ส่งผลไปในทิศทางที่ดี และทำให้ได้รับการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมและกระบวนการป้องกันการทุจริตโดยไม่รู้ตัว และทำให้เยาวชนเหล่านี้เฝ้าระวังมีส่วนร่วม

เป็นส่วนหนึ่งของ ICAC อีกด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลยุทธ์ในการบริหารจัดการและนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างชาญฉลาด⁴⁶

1.2 สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบประเทศสิงคโปร์ (Office of the Corrupt Practice Investigation Bureau หรือ CPIB)

1.2.1 ความเป็นมา

การจัดตั้งสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบประเทศสิงคโปร์หรือที่เรียกว่า CPIB ขึ้นในปี ค.ศ. 1952 ซึ่งแต่ก่อนนั้นสิงคโปร์ก็มีหน่วยงานที่ทำการปราบปรามการทุจริตอยู่แล้วก็คือ แผนกต่อต้านการทุจริตซึ่งเป็นเพียงแผนกหนึ่งของกรมตำรวจสิงคโปร์เท่านั้นหรือที่เรียกว่า แผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti Corruption Branch-ACB) และก็เป็นไปตามสภาพที่คล้ายกับฮ่องกงก็คือหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการปราบปรามการทุจริตที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกรมตำรวจนั้น ไม่สามารถทำการปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลที่ว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของแผนกต่อต้านการทุจริตนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ในทางกลับกันผู้ที่ทุจริตก็คือตำรวจ หรือ มีส่วนร่วมในการทุจริตก็มีตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องเสียส่วนใหญ่จึงทำให้เกิดปัญหา หรือความยากลำบากในการที่จะสืบสวนเพื่อหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และด้วยเหตุผลดังกล่าว CPIB จึงถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ดังนี้⁴⁷

1) CPIB ถูกจัดตั้งในลักษณะที่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระ เพื่อทำการปราบปรามการทุจริตที่มีขอบเขตความผิดเกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานรัฐ และ เอกชน รวมทั้งเน้นไปที่หน่วยงานรัฐที่มีการใช้อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตำรวจ ฝ่ายปกครองต่างๆ เป็นต้น หรือหน่วยงานรัฐที่เก็บภาษีอากรรวมทั้งหน่วยให้บริการประชาชน

2) CPIB จะเข้าไปช่วยเหลือหรือจัดหามาตรการในการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานที่มีโอกาสจะเกิดการทุจริตสูง

3) CPIB มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการทุจริต โดยเมื่อมีการร้องเรียนจะต้องทำการสืบสวนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตหรือไม่

⁴⁶ ศยามล สักดิ์เสมอพรหม, “เทคนิคการสร้างคุณธรรมจริยธรรมและเข้าถึงชุมชนของหน่วยงาน ป.ป.ช. ส่องกง”, *จุดสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต*, 15, 53 (ตุลาคม – ธันวาคม): 2557

⁴⁷ นกุล สัจจิติเสวี, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับหลักการแบ่งแยกอาชญากรรมและเสถียรภาพของรัฐบาล, *รัฐสภาสาร*, 51 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 2546, หน้า 59-60 ปรากฏใน สกรรจ์ ปิ่นทองคำ, 2557, ปัญหาเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ สถานะ และจำนวนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2557, หน้า 127

1.2.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบประเทศสิงคโปร์

ในการปฏิบัติงานของ CPIB นั้น มีการดำเนินงานที่ชัดเจนภายใต้กรอบการดำเนินงานที่ควบคุมการทุจริตเรียกว่า "วิหารแห่งการควบคุมการทุจริต - Temple of Corruption Control" ซึ่งประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ คือ องค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ การชี้ขาดตัดสินที่มีประสิทธิภาพ และตัวอย่างการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จ⁴⁸ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ CPIB ตามที่กฎหมาย The Prevention of Corruption กำหนดไว้ มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) *ขั้นตอนเริ่มต้นคดี* โดย CPIB นั้น เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษสามารถเริ่มคดีได้ 3 ทาง คือ 1) เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษสามารถเริ่มคดีได้ด้วยตนเองถ้ามีข้อมูล หรือ มีเหตุอันเชื่อได้ว่าบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด 2) เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษจะเริ่มคดีเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น 3) เป็นการเริ่มคดีจากการที่อัยการเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดและอัยการได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ CPIB เริ่มทำการสืบสวนคดี โดยในการเริ่มคดีในลักษณะนี้นั้นจะมีความสัมพันธ์กับการที่อัยการสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจใดเช่นเดียวกับตำรวจในขณะที่ทำการสืบสวนการกระทำความผิดได้ เป็นไปตามกฎหมาย The Prevention of Corruption section 19 แต่ทั้งนี้ไม่ว่าจะเริ่มการสืบสวนสอบสวนจากขั้นตอนใด แต่สุดท้ายก็ต้องสั่งให้อัยการเป็นผู้พิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ต่อไป ซึ่งเป็นสาเหตุให้การทำงานของ CPIB นั้นจะมีความใกล้ชิดกับอัยการ รวมทั้งถ้า CPIB ทำการรวบรวมพยานหลักฐานไม่เพียงพอให้แก่อัยการและเป็นเหตุให้อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเพื่อเป็นการมิให้ CPIB อาจสนใจรวบรวมพยานหลักฐานให้ไม่เพียงพอเพื่อช่วยผู้กระทำความผิด จึงมีกระบวนการถ่วงดุลด้วยการส่งเรื่องไปที่องค์กร Public Service Commission เพื่อทำการพิจารณาในการลงโทษที่เหมาะสม เช่น การตำหนิ ปรับ ลดตำแหน่ง หรือ ไล่ออก เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในส่วนของการเริ่มสืบสวนของ CPIB นั้น ก็เป็นไปตามหลักขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตที่ต้องมีอำนาจสืบสวน แต่ในส่วนของอำนาจในการเริ่มการสืบสวนนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไป โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ มีอำนาจเริ่มการสอบสวนได้เอง หรือ ต้องได้รับการร้องเรียนจากผู้เสียหายเข้ามาก่อนจึงจะมีอำนาจเริ่มการสอบสวนได้หรือจะเริ่มสอบสวนได้ก็ต่อเมื่อได้รับการร้องเรียนจากหน่วยงานอื่น โดยเมื่อพิจารณาอำนาจในการริเริ่มการสอบสวนของ CPIB นั้นปรากฏว่ามีครบทั้ง 3 รูปแบบ จึงเป็นการสะท้อน

⁴⁸ “การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์”, *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 3, 1 (มกราคม): 2553, หน้า 180-182

ได้ว่า CPIB นั้น มีอำนาจในการเริ่มการสอบสวนอย่างรอบด้านเพื่อทำการปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวด

2) ในส่วนของการคุ้มครองผู้ร้องเรียนนั้น *The Prevention of Corruption Act* ก็ได้บัญญัติให้การคุ้มครองไว้ใน section ที่ 28 ซึ่งมีใจความสำคัญ คือ รายละเอียดต่างๆ ของผู้ร้องเรียนจะถูกเก็บไว้เป็นความลับแม้กระทั่งการเป็นพยานในชั้นศาลก็ถูกคุ้มครองโดยไม่ทำการเปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียน แต่ถึงแม้จะมีการคุ้มครองผู้ร้องเรียนแต่ถ้าผู้ร้องเรียนเจตนา ร้องเรียนโดยข้อมูลอันเป็นเท็จก็จะถูกลงโทษปรับ

3) อำนาจจับกุมของเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ CPIB นั้น (ผู้มีอำนาจได้แก่ ผู้อำนวยการสำนัก หรือ เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษของ CPIB) โดยอำนาจในการจับกุมนั้นมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁴⁹

(1) ผู้อำนวยการสำนักหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษสามารถจับกุมบุคคลที่ถูกร้องเรียนที่มีข้อมูลว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นความผิดตามที่กฎหมาย *The Prevention of Corruption Act* กำหนดไว้ และในกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงนอกจาก CPIB จะสามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องมีหมายจับแล้วยังสามารถเข้าถึงข้อมูลทางภาษี หรือ บัญชีธนาคารของผู้ต้องสงสัย หรือ ญาติของผู้ต้องสงสัยได้ ด้วยเหตุผลที่ในการตามเส้นทางการเงินที่ผู้ต้องสงสัยได้รับทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดเพื่อนำเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด

(2) เมื่อทำการจับกุมแล้ว ผู้อำนวยการสำนัก หรือ ผู้สอบสวนมีอำนาจที่จะเข้าตรวจค้นผู้ถูกจับกุม รวมทั้งสามารถที่จะยึดทรัพย์สินนั้นไว้เป็นการชั่วคราวแต่ทั้งนี้ต้องมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

(3) เมื่อผู้ต้องหาถูกจับกุมจะต้องควบคุมไปยังสำนักงานของ CPIB หรือ สถานีตำรวจ รวมทั้งผู้ที่จับกุม หรือเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจปล่อยตัวชั่วคราวได้โดยการประกันตัว หรือ ทำทัณฑ์บน

4) อำนาจในการควบคุมเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจทำการควบคุมผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง เพื่อทำการสอบสวนและถ้าสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอก็จะทำเรื่องส่งไปให้อัยการเพื่อสั่งฟ้องต่อไป

⁴⁹ สกรรจ์ ปิ่นทองคำ, ปัญหาเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ สถานะ และจำนวนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, หน้า 122

5) *CPIB ไม่มีอำนาจฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง* โดยจะต้องส่งเรื่องไปให้อัยการ เพื่อพิจารณาว่าจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

6) *CPIB มีอำนาจในการทำการแนะนำไปยังแผนหรือหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารจัดการที่อ่อนแอ ไม่เข้มงวด* ซึ่งอาจเกิดแนวโน้มปัญหาการทุจริตได้ โดย CPIB นั้น จะทำการรายงานไปยังหัวหน้าของหน่วยงานนั้นให้รับทราบ และทำการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องเหล่านั้นต่อไป

จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ CPIB นั้นมีอำนาจอย่างมากมาในการที่จะปราบปรามการทุจริตไม่ว่าจะเป็นการมีอำนาจจับกุมได้โดยไม่ต้องมีหมายจับในความผิดบางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งยังสามารถเข้าไปในสถานที่ใดเพื่อค้นหาหรือยึดทรัพย์สินต่างๆ ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริต และเจ้าหน้าที่ CPIB ยังสามารถทำการควบคุมผู้ต้องสงสัยไว้ 48 ชั่วโมงไว้ที่สำนักงาน CPIB เพื่อทำการสอบสวนโดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด และถึงแม้ CPIB จะมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งอาจทำให้ผลกระทบหลักการประกันความเป็นอิสระด้านองค์กร แต่ก็มีได้ทำให้ประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามการทุจริตลดน้อยลงแต่อย่างใด แต่ในทางกลับกันกลับช่วยเสริมให้การทำงานของ CPIB มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านภายใต้หลักการ “วิหารแห่งการควบคุมการทุจริต” ส่งผลให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ทำการออกกฎระเบียบเป็นการภายในหรือทำการลดขั้นตอนการขอบริการจากหน่วยงานของรัฐที่อาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ซึ่งเป็นการลดภาระในการทำงานแก่ CPIB มากขึ้น รวมทั้งการทำงานของ CPIB ก็มีได้ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงแต่อย่างใด เพราะในเมื่อ CPIB ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบกับผลงานของ CPIB ด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าถ้า CPIB ไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ที่รับผิดชอบที่แท้จริงก็คือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและต้องรับผิดชอบในทางการเมือง เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในอีกประเด็นสำคัญคือแม้ว่า CPIB จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก แต่การที่จะประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องได้รับความร่วมมือกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งการออกแบบโครงสร้างการปราบปรามการทุจริตในลักษณะนี้เป็นการยืนยันถึงความไม่จำเป็นที่ต้องให้องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตนั้นต้องปราศจากหรือหลุดจากการเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด

ซึ่งจะเห็นได้ว่าสิงคโปร์มีมาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สรุปได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 การลดโอกาสในการทุจริต และแนวทางที่ 2 การจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมาตรการป้องกัน

ที่ CPIB ใช้ คือ การลดโอกาสต่างๆ ที่จะเกิดการทุจริตโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในภาครัฐ และความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์นั้นเริ่มต้นจาก ผู้บริหารประเทศ ที่มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีมาตรการและแนวทางที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ประชาชน และมีการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานองค์กรอิสระอย่างเข้มงวดและบทลงโทษที่รุนแรงต่อผู้กระทำความผิด

1.3 องค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) (Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC))

ประเทศที่ประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันหรือองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ในภูมิภาคเอเชียประเทศหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ประเทศเกาหลีใต้ได้เริ่มการต่อต้านการทุจริตนับตั้งแต่ประธานาธิบดี ประธานาธิบดี พัก ช็อง-ฮี (Park Chung-hee) ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงทศวรรษที่ 1960 และต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริตเป็นการเฉพาะและเป็นองค์กรอิสระขึ้น คือ Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) เมื่อปี พ.ศ. 2545 และได้พัฒนาเป็นหน่วยงาน Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) โดยองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยและเกาหลีใต้ทั้งสองประเทศต่างต้องเผชิญความท้าทายที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาการทุจริต การเรียกรับหรือให้สินบนในระบบราชการ การซื้อขายตำแหน่งราชการ ระบบพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ อันเป็นปฏิบัติการทางสังคมที่สืบทอดและขยายตัวมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502 - 2506) จอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506 - 2514) และประธานาธิบดี พัก ช็อง-ฮี (Park Chung-hee) (พ.ศ. 2505 - 2522) ผู้นำของทั้งสองประเทศต่างปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหารที่ได้วางระบบการดำเนินงานแบบรวมศูนย์อำนาจปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุล (monopoly) และสร้างวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐที่ที่อยู่บนฐานของระบบอุปถัมภ์อย่างต่อเนื่องยาวนาน และการสิ้นสุดอำนาจของผู้นำเผด็จการทหารของทั้งสองประเทศต่างก็เกี่ยวเนื่องด้วยข้อครหาเกี่ยวกับการทุจริตเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาภาพรวมของทั้งสองประเทศโดยเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง การบริหารงานภาครัฐ และเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตของทั้งสองประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง จากภาพรวมของพัฒนาการทางการเมืองการปกครองและการบริหารงานภาครัฐของทั้งสองประเทศ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยที่ไม่แตกต่างกันมากนัก นับจากการก่อตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริตของทั้งสองประเทศ ผลการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งดำเนินการ โดย Transparency International พบว่าประเทศเกาหลีใต้มีคะแนนที่ดีกว่าประเทศไทย แต่ผลการประเมินสถานการณ์การทุจริตของ PERC กลับพบว่าสถานการณ์การทุจริตของเกาหลีใต้

รุนแรงกว่าประเทศไทย⁵⁰ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวมจากคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตระหว่างประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้ก็จะพบว่ามิฉะนั้นที่ค่อนข้างห่างกันอย่างเห็นได้ชัดเมื่อพิจารณาจากผลการสำรวจในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะที่จะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตของทั้งสองประเทศ พบว่าในแง่หนึ่งการทุจริตไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะจากเพียงแค่เจ้าหน้าที่รัฐที่ฉ้อฉลเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาของการกระทำรวมหมู่ด้วย แม้การไม่กระทำการทุจริตและร่วมกันต่อต้านการทุจริตจะทำให้ทุกคนได้ประโยชน์ในระยะยาวแต่ในระยะสั้นไม่มีใครมีแรงจูงใจที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของตนในทันทีทันใด

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบันของประเทศเกาหลีใต้ โดยอ้างอิงจากผลการสำรวจของ Political & Economic Risk Consultancy (PERC) ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากนักธุรกิจข้ามชาติในทวีปเอเชียกว่าสองพันคน พบว่า เกาหลีใต้เป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีการทุจริตมากที่สุด โดยได้คะแนน 6.98 คะแนน (คะแนนสถานการณ์ทุจริตมากที่สุดเต็ม 10 คะแนน) ซึ่งเป็นคะแนนแย่ที่สุดในรอบ 10 ปี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วพบว่า เกาหลีใต้มีการทุจริตน้อยกว่าประเทศไทย (6.83) แต่มีคะแนนดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย (8.83)15 นายคิม ซุง-ซู (Kim Sung-soo) กรรมการบริหารและผู้เชี่ยวชาญจาก Transparency International Korea ได้ให้ความเห็นว่า ประเด็นหลักของสถานการณ์การทุจริตในสังคมเกาหลีเกิดจากการสมรู้ร่วมคิดกันทุจริตระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มแชโบล (Chaebol) โดยการทุจริตและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหนีภาษี (tax evasion) การยักยอกและให้เงินสินบนจำนวนมหาศาล การร้องขอรับผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ นอกจากนี้ บทลงโทษที่ค่อนข้างเบาต่อผู้ที่กระทำการทุจริต และการให้อภัยโทษแก่นักการเมืองหรืออดีตประธานาธิบดีที่ ถูกตัดสินว่ากระทำการทุจริตก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สถานการณ์การทุจริตในประเทศเกาหลีใต้รุนแรงมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในหน่วยงานภาครัฐด้วย และยังปรากฏจากข้อมูลของเกาหลีใต้ว่าในปัจจุบันประชาชนค่อนข้างขาดความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต เช่น ACRC และ Korean National Police Agency (KNPA) โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การไม่ปกป้องผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ปัญหาการทุจริตและการอุปถัมภ์พวกพ้องในระบบราชการจะเป็นความท้าทายต่อองค์กรอิสระต่อต้านการทุจริตของทั้งสองประเทศที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา

เมื่อเริ่มต้นทศวรรษที่ 1980 ประเทศเกาหลีใต้มีการยกระดับความโปร่งใสขึ้นเป็นอย่างมาก โดยปัจจัยหลักที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นมาจากการกลายเป็นสังคมดิจิทัล (digitalization) ที่กดดันให้รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องปรับตัวเข้ากับมาตรฐานโลกในด้านที่เกี่ยวข้องกับ

⁵⁰ Political & Economic Risk Consultancy. Asian Intelligence No.920. Hong Kong, 2015, p.5

ความโปร่งใส และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตจำนงอันแน่วแน่ของภาคประชาชน (People's Solidarity for Participatory Democracy – PSDP) ในการกดดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย 4 ฉบับ คือ

- 1) The Real Name Financial Transactions Act ค.ศ. 1993
- 2) The Administrative Procedure Act ค.ศ. 1996 (แก้ไข ค.ศ. 2002)
- 3) The Official Information disclose Act ค.ศ. 1996
- 4) The Public Service Ethics Act ค.ศ. 1981 ซึ่งบังคับให้มีระบบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าการต่อต้านการทุจริตในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเริ่มตั้งแต่ประธานาธิบดี Park Chung-hee โดยมาตรการสำคัญในขณะนั้น ประกอบด้วย มาตรการที่ 1 สร้างความตระหนักว่าการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญทั้งสำหรับปัจเจกบุคคลและสังคม มาตรการที่ 2 ขจัดระบบที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบราชการ และมาตรการที่ 3 พัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและประชาชนในสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สำหรับการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบัน มาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเกาหลีใต้สามารถจำแนกได้ 3 มาตรการสำคัญ ได้แก่ มาตรการที่ 1 พัฒนาและสร้างช่องทางในการร้องเรียนการทุจริตและพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะราชการให้มีประสิทธิภาพ มาตรการที่ 2 สร้างสังคมใสสะอาดโดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน และ มาตรการที่ 3 ให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำที่มิชอบ โดยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เกิดจากข้าราชการฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ สาธารณรัฐเกาหลีได้ก่อตั้ง The Anti-Corruption and Civil Right Commission (ACRC) ขึ้นในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 โดยการยุบรวมหน่วยงาน 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน ได้แก่ The Ombudsman of Korea, the Korea Independent Commission against Corruption (KICAC) and the Administrative Appeals Commission ซึ่งหน้าที่ของ ACRC โดยสรุป มีดังนี้

- 1) รับมือและจัดการกับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและปรับปรุงระบบต่างๆ ที่ไร้เหตุผล
- 2) สร้างสังคมที่สะอาดปราศจากการทุจริตโดยการป้องกันและขัดขวางไม่ให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ
- 3) ปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกคุกคามด้วยระบบการบริหารราชการที่ผิดกฎหมายและไม่ยุติธรรมโดยจัดให้มีระบบการร้องทุกข์หน่วยราชการ

ในการสืบสวนสอบสวนและรับมือกับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ACRC ใช้วิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยประชาชนสามารถร้องเรียนด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนตนได้ ผ่านช่องทางต่างๆ ไม่ว่าจะติดต่อที่ ACRC โดยตรง การร้องเรียนทางอีเมลล์

แอดเดรสหรือการสื่อสารทางโทรศัพท์โทรสาร ซึ่งการสืบสวนข้อเท็จจริงจะมีการลงภาคสนามของเจ้าหน้าที่ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และการสอบถามจากพยานผู้เชี่ยวชาญ จากนั้นเมื่อมีการสอบสวน คณะกรรมการจะแสดงข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่างๆ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบต่อไปให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และสุดท้ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานให้ทราบภายใน 30 วัน หลังจากที่ได้รับคำตัดสินจากคณะกรรมการแล้วว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดการกับผลการสืบสวนสอบสวนอย่างไร

ACRC มีทิศทางเงินนโยบายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ พัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพและบูรณาการเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนแก่พลเมือง ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ โดยไม่เป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และปลูกฝังค่านิยมให้เกิดความซื่อตรงขึ้นในสังคม

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ประกาศสงครามต่อต้านการทุจริตและเริ่มจัดระบบการต่อต้านการทุจริตอย่างครบวงจร ซึ่งความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดมาจากมาตรการและแนวทางสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) มาตรการสร้างความตระหนักว่าการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญทั้งสำหรับปัจเจกบุคคลและสังคม
- 2) มาตรการขจัดระบบที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบราชการ อาทิ การจัดตั้ง ACRC เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 3) มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและประชาชนในสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
- 4) มาตรการพัฒนาและสร้างช่องทางในการร้องเรียนการทุจริตและพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะราชการให้มีประสิทธิภาพ
- 5) มาตรการสร้างสังคมใสสะอาด
- 6) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำที่มิชอบโดยกฎหมาย

ซึ่งปรากฏว่าเกาหลีใต้ได้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและมีความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง

2. องค์กรป้องกัน ปราบปราม และตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ประเทศไทยมีความพยายามแก้ปัญหาการทุจริตในทุกระดับมาอย่างต่อเนื่องกลไกการบูรณาการความร่วมมือถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการระหว่างภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ด้วยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551 - 2555)⁵¹ และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 - 2560)⁵² ซึ่งพบว่า การต่อต้านการทุจริตในสังคมไทยมีผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง จากการสร้างให้ทุกภาคส่วนในสังคมเกิดความตระหนักรู้ ตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตตามบทบาทและหน้าที่ของตนเอง แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับวิวัฒนาการของปัญหาการทุจริตมีรูปแบบที่สลับซับซ้อน ยากต่อการตรวจสอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต การต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องด้วยยุทธศาสตร์และกลยุทธที่เป็นรูปธรรม ที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ยังคงทวีความซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีการคานอำนาจทางการเมือง การบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ถือเป็น โอกาสที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะการคานอำนาจทางการเมืองให้ไม่สามารถใช้อำนาจในทางมิชอบเข้าแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำได้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญในเชิงโครงสร้างองค์กรด้านการต่อต้านการทุจริต โดยกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีภารกิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะ อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือ

⁵¹ เพิ่มเติมได้จาก https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=820&filename=index

⁵² เพิ่มเติมได้จาก https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=10193&filename=index

และมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตอีกด้วย นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีกระบวนการในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการทุจริต และมีการนำกลไกทางกฎหมายมาเป็นแนวทางในการปฏิรูปกลไกหลักด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ⁵³ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการทางกฎหมายที่มีขั้นตอนซ้ำซ้อนและมากเกินไปจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี ทั้งขาดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เต็มขนาด การทำงานยังคงยึดติดกับขั้นตอนทางกฎหมายที่ยากต่อการปฏิบัติปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการกิจการต่อต้านการทุจริต

ในด้านนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจต่อต้านการทุจริตอย่างยิ่งในฐานะ “วาระแห่งชาติ”⁵⁴ ด้วยมุ่งให้องค์กรและกลไกภารกิจด้านต่อต้านการทุจริตมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล สามารถทำให้การทุจริตในประเทศไทยลดลงได้ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) การแต่งตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.)⁵⁵ ทำหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติเพื่อให้การแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 69/2557 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2557 กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบสำหรับเป็นกลไกในการต่อสู้และยับยั้งปัญหาการทุจริต มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาการทุจริตให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพื่อสนองความต้องการของสังคมและประชาชนอย่างยั่งยืนโดยเร็ว นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความต้องการส่งเสริมภาพลักษณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยอาศัยการปฏิรูปและประสานการทำงานร่วมกันในทุกภาคส่วน ปฏิบัติมาตรการและกลไกการป้องกันการทุจริตที่มีการพัฒนารูปแบบให้มีความสอดคล้องกับบริบทสภาพปัญหาของการทุจริตที่เกิดขึ้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในภาพรวม มีการส่งเสริมสนับสนุนเครือข่ายในภาคส่วนต่างๆ ให้ร่วมกันต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น เด็ก เยาวชน นักศึกษา ประชาชน เป็นต้น ส่วนหนึ่งที่ทำให้การต่อต้านการทุจริตมีความสำเร็จอาจเนื่องมาจากสังคมในปัจจุบันได้แสดงออกถึงความต้องการเห็นภาพของการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนมากขึ้น โดยใช้ทั้งหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตเป็นหลักการสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการป้องกันและ

⁵³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาชญากรรมคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

⁵⁴ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557

⁵⁵ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 226/2557 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริต ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2557

ปราบปรามการทุจริต อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลจะมีการพัฒนาและมีความพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่องและรอบด้านแบบทั้งระบบ ก็ยังคงพบว่ามี การทุจริตในภาครัฐมากขึ้นและมีความซับซ้อนลึกซึ้งขึ้นจากรูปแบบการทุจริตในอดีตที่ผ่านมา จนประชาชนมีทัศนคติในแง่ลบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือ ในการป้องกันการทุจริตกับประชาชน อีกทั้งประชาชนยังมองว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความจริงจัง ต่อการแก้ไขปัญหาทุจริต เป็นเพียงแต่ทำตามข้อตกลงตัวชี้วัด ขาดความต่อเนื่อง และยังพบว่าการ จัดทำและรวบรวมเอกสารของบางหน่วยงานมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ผ่านตัวชี้วัดเท่านั้น ในส่วนของกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐหรือการเลือกตั้งยังขาดมาตรการป้องกันการทุจริต ขาดการ เลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้นักการเมืองที่มุ่งเข้ามาหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง อันเป็นสาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การต่อต้านการทุจริตไม่ประสบความสำเร็จ และยังเกิดจาก บริบททางสังคมที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิรูป และเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการทำงานด้าน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ก็สืบเนื่องมาจากสังคมไทยมีวัฒนธรรมยอมรับในระบบ อุปถัมภ์ และประชาชนยังขาดค่านิยมร่วมในการร่วมด้านทุจริตและยังเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของชาติบ้านเมือง⁵⁶

พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยในอดีต⁵⁷ ระยะเวลา 30 ปีแรกของการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (2489 – 2519) เป็นยุคที่ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพียงเล็กน้อย คือ การเลือกตั้งขณะที่การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่นๆ เกิดขึ้นน้อย และมักเป็นเรื่อง ของการเมือง การปฏิวัติรัฐประหารการประท้วงหรือเดินขบวน เช่น การมีส่วนร่วมของนักศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเรียกร้องมหาวิทยาลัยคืนจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน(พ.ศ.2492) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างขบวนการสันติภาพซึ่งมีเป้าหมายในการต่อต้านสงคราม (พ.ศ.2495) การเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง (พ.ศ.2500) การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้าน รัฐบาล (14 ต.ค.2516) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ (พ.ศ.2517) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินและการครอบครองที่ดิน (พ.ศ.2517) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประท้วงรัฐบาล พ.ศ.2518 – 2519

ระยะ 20 ปีต่อมา (2520 – 2539) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่พอใจรัฐบาลยังคงเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออก (พ.ศ.2523) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชาติไทยตามนโยบาย

⁵⁶ คณะเจ้าหน้าที่ยกร่างยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564), 2559

⁵⁷ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กรราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2552, หน้า 37 – 55 และหน้า 85 – 93

66/23 และที่สำคัญคือ เหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งผู้นำกระบวนการและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทำให้พลังมวลชนเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐกลับใช้แนวปฏิบัติแบบเดิมๆ ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงจนนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งของประชาชนและของรัฐ เป็นผลให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยเพิ่มเติมหมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ส.ส. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด และ ส.ส.ร.ประเภทนักวิชาการ ซึ่งจัดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช 2540)

ในระยะ 10 ปีต่อมา (2540 – 2549) เป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปรีกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ โดยสันติวิธี จึงมีเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึง 16 ฉบับ การมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาสังคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 มีผลให้แผนการนำ กฟผ. เข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต้องมีอันยุติลง และมีหลายกรณีที่ประชาชนประสบความสำเร็จในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจของรัฐ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำหนองหาร จังหวัดสกลนคร นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัวกันของตัวแทนหน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษา และปราชญ์ชาวบ้าน ตั้งเป็นเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ที่มีผลงานอันถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตโดยแท้จริง

ต่อมา ได้เกิดเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต้องบันทึกไว้อีกเหตุการณ์หนึ่งคือการที่ประชาชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็มีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

นำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการนำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ในวันที่ 19 สิงหาคม 2550

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกไปโดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ขึ้น และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการดำเนินการกันอย่างเข้มข้นตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2559 นายบรรณิทธิ์ สิงห์เสณี โฆษกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แถลงว่าคณะกรรมการได้พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีเนื้อหา 16 หมวด 279 มาตรา และในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 มีชัย ฤชุพันธุ์ แถลงข่าวเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พ.ศ. 2559 และเมื่อ 7 เมษายน พ.ศ. 2559 สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. วาระ 2 และ 3 ตามที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาว่าพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเอกสมเจตน์ บุญถนอม เป็นประธาน โดยมีสาระสำคัญ คือ เปิดโอกาสให้แสดงความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ปิดกั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2559 สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบ เป็นเอกฉันท์ให้เพิ่มคำถามประชามติว่าจะให้รัฐสภาลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีใน 5 ปีหลังรัฐสภา ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ได้หรือไม่ โดยเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2559 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 เป็นวันออกเสียงประชามติ และในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญผลออกมาปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญ ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 15,562,027 คะแนน ขณะที่มีการกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลา 5 ปีแรกผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 13,969,594 คะแนน⁵⁸ จากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนำร่าง รัฐธรรมนูญไปปรับปรุงในบางมาตราและในบทเฉพาะกาลเพื่อให้เข้ากับคำถามที่มีการถามเพิ่มมานั้น เป็นเวลา 30 วันหลังจากนั้นเมื่อปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะทำการส่งร่างกลับคืนนายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

⁵⁸ สืบค้นจาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2_%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A_2560 เมื่อ 3 มกราคม 2561.

จะได้ทำการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 4 ฉบับจากทั้งหมด 10 ฉบับได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะได้ส่งความคิดเห็นไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะได้ส่งไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ โดยใช้เวลาดังกล่าวทั้งสิ้น 8 เดือนหรือ 240 วัน จากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก 6 ฉบับ จนครบ 10 ฉบับเพื่อจะเข้าสู่การเลือกตั้งในช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 หรือต้นปี พ.ศ. 2561 แต่ในที่สุดแล้วพบว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับทำให้ใช้เวลายาวนาน และในปัจจุบัน ได้มีมติให้มีการเลื่อนการเลือกตั้งออกไป โดยยังไม่มีกำหนดการเลือกตั้งที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ภารกิจการต่อต้านการทุจริตที่ผ่านมา ปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตโดยเฉพาะเจาะจง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา การปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตได้มี “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เป็นเครื่องมือที่ถูกนำไปใช้เป็นกรอบชี้้นำในการจัดทำแผนในระดับรองส่งผลให้การปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตในทุกภาคส่วนมีเป้าหมายเพื่อการบรรลุเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้เนื่องด้วยขาดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่สำคัญหลายด้าน เช่น ยุทธศาสตร์การปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันการทุจริตเชิงรุกที่ปรับตัวได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ ขาดยุทธศาสตร์ด้านการสร้างกระแสสังคม “รังเกียจ” คนโกง ขาดยุทธศาสตร์ด้านการสื่อสารต่อสังคมให้เกิดการตื่นตัวในสังคม ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่ประสบความสำเร็จและไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อสังคมในวงกว้างเท่าที่ควร เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อยุทธศาสตร์ไม่มีความชัดเจน ทำให้การทำงานกับภาคส่วนอื่นๆ จึงเป็นไปด้วยความลำบากในด้านการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตแม้จะมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆ ในรูปแบบของการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เพื่อให้การนำยุทธศาสตร์ชาติฯ ไปสู่การปฏิบัติมีความเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง แต่ในความเป็นจริงนั้นภายในหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตเองยังขาดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง อีกทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตยังขาดความชัดเจนในการดำเนินการร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่า การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการทำพอเป็นพิธี ยังไม่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อสร้างจิตสำนึก

ในการปฏิบัติอย่างแท้จริง อีกทั้งรูปแบบการทำงานยังไม่มีความเท่าทันต่อการทุจริตที่มีพลวัตอีกด้วย⁵⁹ ขณะที่การพัฒนากลไกและรูปแบบการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริต มีการขยายโครงสร้างองค์กรไปยังส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อรองรับภารกิจงานกระจายในระดับพื้นที่ ภารกิจงานไม่กระจุกตัวอยู่แต่ส่วนกลาง ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หากแต่การขยายโครงสร้างของหน่วยงานปฏิบัติการกิจไปยังภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้ปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับพื้นที่นั้นยังขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญ โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริต โดยการเพิ่มกรอบอัตรากำลังให้หน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริต เพื่อให้มีความพร้อมในด้านจำนวนของบุคลากร แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานในระดับพื้นที่นั้นยังไม่สามารถบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของการขยายโครงสร้างเท่าที่ควร อีกทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตยังคงเน้นการดำเนินงานใน “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” ผลการดำเนินงานจึงไม่สามารถสร้างความเกรงกลัวแก่ผู้กระทำทุจริต และไม่สามารถตามทันสถานการณ์การทุจริตที่มีความเป็นพลวัตสูงได้อย่างทันทั่วที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการทุจริตมีระบบการทำงานที่มีขั้นตอนที่สับสนและมีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการบริหารงานยังมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง ขาดทิศทางที่ชัดเจนจนเป็นอุปสรรคในการทำงาน และยังขาดช่องทางการร้องเรียนการทุจริตที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Office of the National Anti-Corruption Commission)

การตรวจสอบทุจริตมีจุดเริ่มต้นขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2518 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 ให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กร และมีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ

⁵⁹ คณะเจ้าหน้าที่ยกร่างยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564), สรุปความเห็นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความเห็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 เมื่อวันที่ 15 และ 29 กุมภาพันธ์ 2559, 2559

ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.”⁶⁰

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บางประการ ที่สำคัญคือให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมอยู่ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 จึงได้ปรับปรุงกลไกและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกเหนือไปจากที่ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หลายประการ ได้แก่

1) การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การคุ้มครองพยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ การจัดให้มีเงินสินบน รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด กับผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริต การยกย่องและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การกันผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้เป็นพยาน การให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริง และกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) การจัดตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ซึ่ง สำนัก ป.ป.ช. จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดครบทั้ง 76 จังหวัด แล้ว

ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และเคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากรรมการ

⁶⁰ ประวัติความเป็นมา, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2559 จาก <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4>

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือรับราชการ หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระ และ สำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ดังต่อไปนี้

หมวด 12 องค์กรอิสระ

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

มาตรา 220 ให้องค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุภารกิจและหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่องค์กรอิสระกำหนด โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระ แต่ละองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 221 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้ บรรลุเป้าหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่าผู้กระทำการอัน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจต่อไป

ส่วนที่ 4

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และ อำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีกรกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือ ใต้สวน เบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

มาตรา 235 ภายใต้อำนาจมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติกรรมตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ใต้สวน ข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมหรือกระทำความผิดตามที่ ใต้สวน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้ เสนอเรื่อง ต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การ พิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการ ใต้สวน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการ ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้อง ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใดผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้บริบททรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิดรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 236 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม

หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวน อิสระให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 237 เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ส่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด
- (2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม (3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดการผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา และมีใช้กรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง
- (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ
- (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
- (4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหาย แก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้ การได้สวนข้อเท็จจริง หรือการตรวจสอบตาม (1) (2) (3) (4) และ (6) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานได้สวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานได้สวนดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 103/2 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัยผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการ หรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

มาตรา 103/3 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีเงินสินบนแก่บุคคลตามมาตรา 30 หรืออาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณีจากงบประมาณตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 103/4 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 103/5 ในกรณีบุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูก ก่อกวนแก้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐาน เบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใด ตามที่เห็นสมควรต่อไป

มาตรา 103/6 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็น สาระสำคัญ ในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รายอื่นนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการ ทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศ กำหนดและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า ออกจากตำแหน่ง

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการ สูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวล กฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

⁶¹ โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(13) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(14) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(15) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิ แก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(16) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(17) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(18) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ

(19) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(20) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ข. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ค. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใด

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน

(7) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ข. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(8) ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นได้เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

(9) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี ดังนี้

ก. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้ง คณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

ข. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

(10) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(11) จัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายโครงการ ที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีคู่สัญญาใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือแสดงบัญชีรายรับรายจ่าย ไม่ถูกต้องครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือกรณีมีความจำเป็นจะต้องตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน หรือการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยการประสานหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องรับเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วให้หน่วยงานของรัฐนั้นรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นภารกิจที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากการป้องกันการทุจริตมีประสิทธิภาพปัญหาการทุจริตย่อมไม่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยมาก เมื่อเทียบกับปัจจุบัน อย่างไรก็ตามลำพังเพียงมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เสนอต่อองค์กรต่างๆ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอ เนื่องจากเครื่องมือหรือกลไก ที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการป้องกันการทุจริต ก็คือ การได้รับความร่วมมือของประชาชนในการผลักดัน ให้มาตรการป้องกันการทุจริตต่างๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตระหนักและมองเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นนักเรียน นักศึกษา ข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ และประชาชน โดยทั่วไปทุกสาขาอาชีพ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกลไก สำคัญที่สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยการให้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้อง ลงโทษได้ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดระเบียบเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ เพื่อเปิดช่องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นตัวการสำคัญ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 19 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

กรณีการร้องขอให้ถอดถอนนั้น ได้แก่ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

การใ้สอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ได้แก่ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น กรณีร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ชี้หรือผู้สนับสนุนด้วย

(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะ

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา

การไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองตาม (2) คือ บุคคลตามมาตรา 84 อันได้แก่

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66

ข. ผู้บริหารระดับสูง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรง
ตำแหน่งระดับสูง กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่ง
ตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงาน
ที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคล
หรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น
ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶²

ค. ผู้อำนวยการกอง หมายความว่า ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่
ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือ
ข้าราชการตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶³

ง. ผู้พิพากษาและตุลาการ

จ. พนักงานอัยการ

ฉ. เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ช. ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยบริหารท้องถิ่น
และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซ. เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและ
สำนักเลขาธิการวุฒิสภา

ฅ. เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ญ. เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดกับบุคคลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

⁶² มาตรา 4 นิยาม “ผู้บริหารระดับสูง” เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁶³ มาตรา 4 นิยาม “ผู้อำนวยการกอง” เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งโดยวิธีการส่งเสริมและแสวงหาการมีส่วนร่วมจากประชาชน หรือกลุ่มบุคคล เพื่อร่วมป้องกันมิให้เกิดปัญหาการทุจริต

3.2.1 กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.2 เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต ต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม

3.2.3 ดำเนินการส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิกเพิกถอน สิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือขอเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุ ให้เสียหายแก่ทางราชการ

3.2.4 ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

3.2.5 ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือ ระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตาม พันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

3.3 การส่งเสริมการป้องกันการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้เพิ่มเติมหมวด 9/1 การส่งเสริมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม⁶⁴ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 กรณี คือ

3.3.1 การส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1) การจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ข้อมูล หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การร้ายผิดปกติหรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ

⁶⁴ หมวด 9/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 หรือในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

2) การจัดให้มีเงินสินบนแก่บุคคลตามมาตรา 30 หรืออาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูล จากงบประมาณ อายกย่องบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยทั่วไป โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษได้ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหา หรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า มีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรด้วย

3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการคุ้มครองบุคคลได้เช่นเดียวกับพยานในคดีอาญา และให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

3.3.2 ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาวิจัยแก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2550 เพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ทำการวิจัยสถาบัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพด้านการวิจัย การสร้างผลงานวิจัย การเผยแพร่ ผลงานวิจัยตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การรวมกลุ่มวิจัย และการนำผลการวิจัยมาใช้ประโยชน์กับองค์กร ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ตามภารกิจด้านการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สิน

2) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2553 มีเนื้อหาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาให้ทุนสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนโครงการ กิจกรรมที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ประเภททั่วไป ได้แก่ เงินสนับสนุนการดำเนินงานที่ผู้เสนอแผนงานโครงการกิจกรรมเป็นผู้กำหนดด้วยตัวเองภายใต้ขอบเขตยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ประเภทกำหนดเรื่อง ได้แก่ เงินสนับสนุนการดำเนินงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนดชื่อเรื่อง ข้อปัญหา หรือโครงการ วัตถุประสงค์ และรายละเอียดอื่นๆ และให้หมายความรวมถึงเรื่องปัญหาสำคัญเร่งด่วนของประเทศหรือเรื่องที่มีความจำเป็นต้องรีบดำเนินการทันที

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิขอรับทุน ได้แก่ บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล สถาบัน หรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งได้เสนอแผนงาน โครงการ กิจกรรม เพื่อขอรับทุนตามระเบียบนี้

3) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการยกย่องผู้ประพฤติปฏิบัติตนชอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 เพื่อพิจารณาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ยกย่องเป็นผู้ประพฤติปฏิบัติตนชอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

4) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตอบแทนผู้ทำคุณงามความดีในการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 เพื่อพิจารณาตอบแทนผู้ทำคุณงามความดีในการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต

5) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองช่วยเหลือพยานในคดีเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริต การร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลรวมทั้งเกิดประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีสาระสำคัญโดยให้ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสามิ ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของผู้ร้องขอ และบุคคลอื่นใดที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ร้องขอ เป็นผู้ร้องขอได้

(1) พยานตามระเบียบนี้ คือ ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ รวมทั้งบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีด้วย

(2) ขั้นตอนการพิจารณาในการคุ้มครองช่วยเหลือพยานนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องขอแล้ว จะพิจารณามีมติว่าสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานหรือไม่ และให้แจ้งมติให้ผู้ร้องขอทราบ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งให้สำนักงานคุ้มครองพยานกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือพยานให้ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมระหว่างสำนักงานและหน่วยงานนั้นๆ โดยให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงาน และติดตามผลด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานกับหน่วยงานนั้นๆ ด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยานใหม่

(3) กรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ร้องขอ ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้มีการคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เลขานุการต้องรายงานเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยเร็ว ทั้งนี้ การคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวดังกล่าว ให้นำวิธีการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

(4) การยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยานนั้น ผู้ร้องขอสามารถร้องขอได้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. (สำนักงานใหญ่) หรือที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดก็ได้

6) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้มีรางวัลตอบแทนแก่บุคคลซึ่งได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือกระทำการใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยทั่วไปและส่งเสริมให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

ก. เป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือดำเนินการอย่างใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข. เป็นบุคคลที่ได้เสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ค. เป็นบุคคลที่ได้เข้าร่วมการดำเนินกิจกรรม สนับสนุนค่าใช้จ่ายหรือบริจาคทรัพย์สิน หรือให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยประการอื่นๆ จนก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ง. เป็นบุคคลที่ได้กระทำการใด นอกจาก ก. ข. และ ค. อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) บุคคลดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ก. เป็นผู้มีส่วนร่วมกระทำความผิดในเรื่องที่ตนให้ถ้อยคำ ทำคำร้อง ร้องทุกข์กล่าวโทษ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล

ข. เคยได้รับรางวัลหรือประโยชน์อื่นใดจากการกระทำหรือการดำเนินการในเรื่องเดียวกันจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ค. เป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ

(3) บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

ก. เป็นผู้บงการในศีลธรรม

ข. เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการกระทำนั้น

ค. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำนั้น

(4) การพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลซึ่งได้กระทำการใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีลำดับชั้น ดังนี้

ก. รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง

ข. รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง

การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติ
อันดับหนึ่ง ให้พิจารณาจากการกระทำหรือการดำเนินการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต ดังนี้

ก. เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำ
ผิดทางวินัยหรือทางอาญา หรือทั้งทางวินัยและทางอาญา

ข. เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิด
ฐานร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ค. เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจ
ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ
หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ง. ดำเนินการหรือกระทำการใดๆ อันเป็นผลให้ได้ตัวผู้กระทำผิด
มาดำเนินคดีหรือลงโทษ

จ. ดำเนินการหรือกระทำการใดๆ อันเป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.
มีมติให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง

ฉ. สามารถบรรเทาความเสียหาย หรือป้องกันมิให้ผลประโยชน์
ของรัฐสูญหายไป หรือทำให้ทางราชการได้รับชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ตั้งแต่
100,000 บาท ขึ้นไป

ช. สนับสนุนค่าใช้จ่าย หรือบริจาคเงินหรือทรัพย์สินอื่นหรือเสียสละ
แรงงานช่วยเหลือในการป้องกันการทุจริต ซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป

ซ. เสนอความเห็นและให้ข้อเสนอแนะ หรือมาตรการในการป้องกัน
การทุจริต เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีการดำเนินการ หรือเป็นผลให้มีการนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต

ฅ. การพิจารณารางวัลตอบแทนการกระทำอันเป็นประโยชน์
ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง ให้มอบโล่หรือรางวัล
เชิดชูเกียรติ โดยอาจมีเงินรางวัลด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวน 100,000 บาท

การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งรางวัลเชิดชูเกียรติ
 อันดับสอง

ก. ให้พิจารณาจากการกระทำหรือการดำเนินการซึ่งเป็นประโยชน์
 ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นการกระทำอันเป็นประโยชน์
 ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง

ข. การพิจารณารางวัลตอบแทนการกระทำอันเป็นประโยชน์
 ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง ให้มอบโล่หรือรางวัลเชิด
 ชูเกียรติ โดยอาจมีเงินรางวัลด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวน 5,000 บาท

7) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553
 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน
 สำหรับผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูก
 กล่าวหาหรือผู้ที่ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่
 ของรัฐรั่วรัวผิดปกติหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง
 ทางการเมือง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน คือ บุคคลผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล
 หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาในการได้สวนข้อเท็จจริง กรณีที่มีการ
 กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ หรือของผู้ถูกตรวจสอบในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง
 ของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน
 ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว
 เป็นผลให้ทรัพย์สินที่รั่วรัวผิดปกติหรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดย
 คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลและนำส่งกระทรวงการคลังแล้ว และได้รับความเห็นชอบ
 จากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนต้องไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนหรือเงิน
 อื่นใดที่ส่วนราชการอื่นมีอำนาจจ่ายให้ได้ตามกฎหมาย และเป็นการจ่ายเงินในลักษณะ
 เดียวกับระเบียบนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนต้องไม่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ
 พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่มีอำนาจหรือหน้าที่เกี่ยวข้องกับการได้สวนข้อเท็จจริง หรือตรวจสอบ
 ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สิน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานโดยตรงไม่มีสิทธิ
 รับเงินสินบน

(3) การชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ก. ชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

ข. ชื่อและที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ

ค. ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้ง ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ที่ชัดเจนเพียงพอ

(4) ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่นำมาแจ้งต้องเป็นสาระสำคัญของการตรวจสอบ ซึ่งหากไม่มีการแจ้งข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น จะไม่สามารถรู้หรือตรวจสอบการร้ายวชิคปกติ หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติได้ และจะต้องไม่เป็นปกติวิสัยที่จะตรวจพบได้อยู่แล้ว และผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ และจะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนต่อเมื่อ

ก. การชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร้ายวชิคปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาล

ข. นำส่งกระทรวงการคลังแล้ว

ค. ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ง. กรณีมีผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือของผู้ถูกตรวจสอบหลายรายให้คณะกรรมการพิจารณาเงินสินบนพิจารณาจ่ายเงินสินบนตามที่เห็นสมควร และในกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนถึงแก่ความตายให้ทายาทโดยธรรม หรือผู้จัดการมรดกของผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนเป็นผู้ยื่นคำขอรับเงินสินบนแทน

จ. การจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน ให้จ่ายเมื่อทรัพย์สินที่เกิดจากการร้ายวชิคปกติ หรือที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหา กรณีบังคับเอาทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยให้จ่ายในอัตราร้อยละสิบของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินสิบล้านบาท

ฉ. การคำนวณมูลค่าทรัพย์สิน กรณีอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่มีเงินฝากหรือเงินสด ให้จ่ายโดยคำนวณตามมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลัง อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดิน เงินสินบนให้จ่ายเฉพาะ

ส่วนของทรัพย์สินหรือหนี้สินที่ได้มีการชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง และไม่อาจรู้ได้ตามปกติจากการไต่สวนหรือตรวจสอบการพิจารณาจ่ายเงินสินบน ให้พิจารณาจากข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากการชี้ช่องหรือแจ้งเบาะแส

3.3.3 การยกย่องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นแบบอย่าง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการ หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ⁶⁵

3.3.4 การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกลั่นแกล้ง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป⁶⁶

3.3.5 การกันไว้เป็นพยาน

บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาใด ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาผู้อื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด

⁶⁵ มาตรา 103/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁶⁶ มาตรา 103/5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่นไว้เป็นพยาน เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่ง “พยาน” ตามประกาศดังกล่าว หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งยังมีได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาใดก็ได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กั้นไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินการคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกั้นไว้เป็นพยานต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ที่มีส่วนเห็นเหตุการณ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) เป็นผู้ที่ได้ให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น

(3) เป็นผู้ที่มีเจตนาที่จะให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล และรับรองว่าจะไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาลตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้

2) การกั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้กระทำได้ในขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) การไต่สวนข้อเท็จจริง

3) การพิจารณากันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานและการสอบปากคำผู้ถูกกั้นไว้เป็นพยาน ต้องมิได้เกิดจากการขู่ข่มขู่ หลอกลวงหรือโดยมิชอบด้วยประการอื่นใดแก่ผู้ถูกกั้นไว้เป็นพยาน เพื่อชักจูงใจให้บุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือข้อมูลในเรื่องที่กล่าวหา

4) ในกรณีที่บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาใด ประสงค์ที่จะให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่น หรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญต่อการกระทำผิดของตนที่อาจตกอยู่ในฐานะผู้ร่วมกระทำผิดหรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่นในภายหลังก็ให้บุคคล

หรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นมีคำขอด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้กันตนไว้ เป็นพยานในคดีนั้น ได้นับแต่ได้ทราบเหตุแห่งการกล่าวหาในคดีนั้น

5) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานไต่สวน หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน แล้วแต่กรณี พบว่าคำให้การของบุคคลใด จะเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา รายใด และสามารถที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา นั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานไต่สวน หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน แล้วแต่กรณีสอบปากคำ บุคคลดังกล่าวไว้และทำความเข้าใจว่าสมควรกันบุคคลผู้นั้นเป็นพยานหรือไม่ เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยให้นำมาใช้บังคับกับการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เองทั้งคณะด้วยโดยอนุโลม

6) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำขอแล้ว จะต้องพิจารณาคำขอหรือความเห็น ดังกล่าว โดยคำนึงถึงเหตุดังต่อไปนี้

(1) หากกันไม่กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอและไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอ แก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา รายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญ

(2) บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะต้องเบิกความตามที่ให้การไว้

7) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กับบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดไว้ เป็นพยานแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่ได้รับไว้พิจารณานั้น และอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือ ตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย หากพยานไม่ไปเบิกความหรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไป ตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้ หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณา หรือเป็นปฏิปักษ์ ย่อมไม่ได้รับการกันไว้เป็นพยานและให้การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นพยาน สิ้นสุดลง

3.4 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ.

มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร้ายผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใต้วงวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

มาตรา 32 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือการกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้ เกิดผลดีต่อราชการได้ ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 33 เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแสหรือพยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือน กรณีพบว่ามิพพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

(4) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นประธานกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ให้เลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขานุการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติการใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา 131 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับ โดยอนุโลม และให้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองหรือช่วยเหลือก่อน ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินงานหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 132 ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิด ทั้งทางแพ่งและทางอาญา

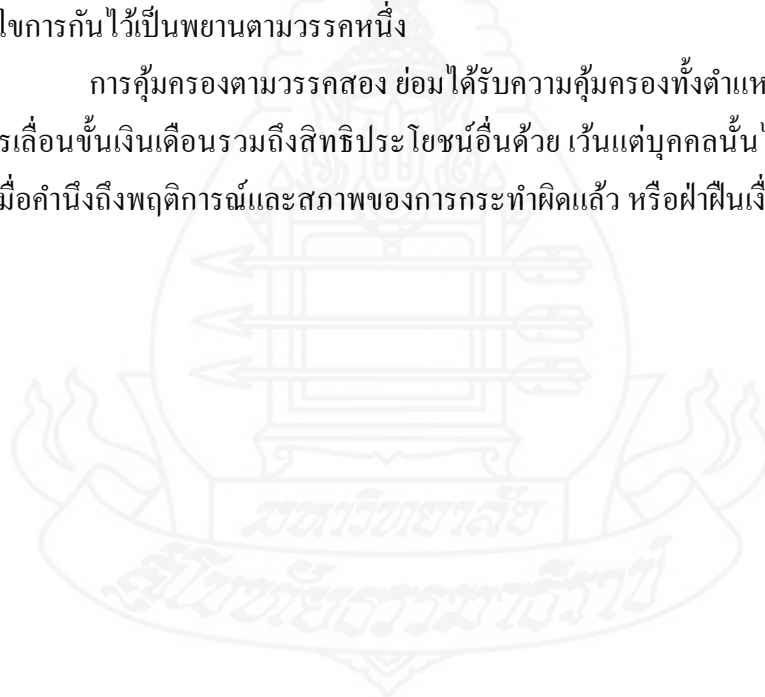
มาตรา 133 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม

มาตรา 134 ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง หรือให้ยื่นยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น ไม่ต้องรับโทษ

มาตรา 135 บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลตามวรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้น อาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจรรยาจรคติถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง

การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรง อยู่และการเลื่อนขึ้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการ คุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็น พยาน



ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
<p>มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง</p> <p>(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ</p> <p>(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้</p> <p>(4) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม</p>	<p>มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือ จงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือ ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง</p> <p>(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม</p> <p>(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว</p> <p>(4) ใ้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
<p>หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ</p> <p>(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด</p> <p>(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและ</p>	<p>(5) หน้าที่และอำนาจอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้</p> <p>มาตรา 32 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม</p> <p>(2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด</p> <p>(3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้ ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช.</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
สมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี หน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและ หนี้สิน	อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะใน เรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการ ปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ ประกาศ รายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผย ต่อสาธารณะด้วย	เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่ ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.
(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะ ต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการ ปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน ของรัฐเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต ต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม	มาตรา 33 เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของ รัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้ (1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมี ส่วนร่วมในการณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้ เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มี ช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือ พยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทาง ดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอน ยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้ง ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจน เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์สุจริต
(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอัน เป็นเหตุให้เสียหาย แก่ทางราชการ	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและ เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต	(2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงาน ของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือน กรณี พบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงาน ของตน
(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและ ข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการ ทุจริต	(3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ อย่างกว้างขวาง
(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ	(4) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงาน ของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติ หน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย	ในการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่งเพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลือ และ ร่วมมือกันดำเนินการ
(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็น การตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะ ดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่ง เรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการ ต่อไปก็ได้ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการ ตรวจสอบตาม (1) (2) (3) (4) และ (6) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็น ผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ แล้ว รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นประธาน กรรมการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดย ตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชา สังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตไม่เกินสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
<p>เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานได้สวนดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด</p> <p>มาตรา 103/2 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัวยผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการ หรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.</p>	<p>การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติการใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย</p> <p>มาตรา 131 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้</p> <p>การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองหรือช่วยเหลือก่อน</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
<p>ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย</p>	<p>ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย</p>
<p>มาตรา 103/3 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีเงินสินบนแก่บุคคลตามมาตรา 30 หรือ อาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี จากงบประมาณตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด</p>	<p>ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย</p>
<p>มาตรา 103/4 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่งและสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินงานหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>
<p>มาตรา 103/5 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคง</p>	<p>มาตรา 132 ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามี การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิด ทั้งทางแพ่งและทางอาญา</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
<p>ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใด ตามที่เห็นสมควรต่อไป</p>	<p>มาตรา 135 บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่น หรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด</p>
<p>มาตรา 103/6 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่น นั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด</p>	<p>เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลตามวรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจรรยาจรคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง</p>
	<p>การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนขึ้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน</p>

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาบทบาท ป.ป.ช. กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากการศึกษาพบว่า การสร้างเครือข่ายและกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของคนให้มีจิตสำนึก เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และให้คนในสังคมร่วมมือกันก่อให้เกิดพลังของกลุ่มคนร่วมกันตรวจสอบการทุจริตร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยสร้างพลังคุณธรรมเพื่อปฏิบัติผู้สังคมด้วยการส่งเสริมและสร้างกลไกที่ส่งผลให้เครือข่ายของผู้ที่มีจิตสำนึกรักความถูกต้องก่อให้เกิดพลังในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอีกทั้งเป็นกลไกสำคัญในการเข้าร่วมตรวจสอบและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณะ สร้างพลังในการต่อต้านและลงโทษทางสังคมต่อผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน

ซึ่งการใช้ภาคประชาสังคมและเครือข่ายคนในสังคมต่างๆ นั้น หากจะให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงก็ย่อมต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายและองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทุจริตที่มีกฎหมายและการบังคับใช้ที่กฎหมายเข้มแข็งรวมทั้งมีบุคลากรที่สามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อศึกษาถึงบทบาทหน้าที่และกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริตในต่างประเทศแล้วจะพบว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะมีหลักการทางกฎหมายการตรวจสอบการทุจริตเน้นไปในการป้องกันการทุจริตและกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตตลอดจนเน้นการมีบุคลากรและสำนักภายในองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่และภารกิจในการป้องกันการทุจริตมากกว่าการปราบปรามการทุจริตเสียอีก ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบแล้วพบว่าองค์กรตรวจสอบการทุจริตของต่างประเทศเหล่านั้นเน้นความโดดเด่นของกฎหมายในเชิงป้องกันการทุจริตโดยการเข้าถึงประชาชนและใช้สื่อต่างๆ ทำความเข้าใจกฎหมายของตนเอง จนทำให้ภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนมีความเข้าใจกฎหมายและให้ความร่วมมือกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

วิเคราะห์ปัญหาของการดำเนินการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงของภารกิจองค์กรแล้ว ยังพบว่าประเทศไทยถึงแม้จะมีองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ สำนักงาน ป.ป.ช. แต่จากการศึกษาเปรียบเทียบแล้วภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ภารกิจทางด้านการตรวจสอบหรือการปราบปรามการทุจริตมีบทบาทที่ชัดเจนและโดดเด่นมากกว่า ในขณะที่ส่วนของภารกิจด้าน

การป้องกันการทุจริตนั้น กลับถูกบัญญัติเป็นภารกิจอื่นๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีได้บัญญัติบทบาทหน้าที่ของภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตไว้ให้ชัดเจน หรือให้ความสำคัญว่าเป็นภารกิจหลักแต่อย่างใด ซึ่งมีวิเคราะห์แล้วจึงเห็นได้ว่าภารกิจด้านการป้องกันการทุจริต อันถือเป็นการวางรากฐานของการป้องกันมิให้การทุจริตเกิดขึ้นตั้งแต่ระดับพื้นฐานกลับไม่ได้รับการส่งเสริมที่แท้จริง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายที่รองรับถึงบทบาทหน้าที่หลักของภารกิจงานด้านการป้องกันการทุจริต ให้มีความก้าวหน้าและสามารถใช้บังคับระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นประสบกับปัญหาของการขอความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับภาคส่วนต่างๆ มากมาย ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ดังนี้

ในส่วนของภาครัฐ ที่ถึงแม้หน่วยงานในภาครัฐจะยินดีร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ แต่การร่วมมืออยู่บนผลประโยชน์ของผู้ขอความร่วมมือเป็นหลักมากกว่าเป็นผลประโยชน์ร่วม ไม่มีการระบุว่าการความร่วมมือในเรื่องใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการกล่าวถึงเป้าหมายที่จะร่วมมือกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และที่เป็นปัญหา ก็คือ แต่ละหน่วยงานไม่มีหน่วยงานภายในของตนที่จะประสานความร่วมมือโดยตรงการแลกเปลี่ยนข้อมูลไม่เกิดขึ้น และมักเป็นข้อมูลที่รับเข้าทางเดียว ไม่ใช่การรับส่งทั้งสองทาง และมีได้ทำพร้อมๆ กันหลายทางในรูปแบบของความร่วมมือที่แท้จริง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความจำกัดของขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสำนักงาน ป.ป.ช. จะสามารถนำมาดำเนินคดีได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. มีงานมากเกินไป ประกอบกับปัญหาในการร่วมมือระหว่างกันเอง ในช่วงที่คดียังไม่ดำเนินไปสู่ศาลหรือกระบวนการสืบสวนสอบสวนในหน่วยงานของตนยังไม่สิ้นสุดเพื่อความล่าช้ายิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นงานในลักษณะตั้งรับ ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ทันเวลาและโอกาสได้ทันทั่วทั้ง ความล่าช้าส่วนหนึ่งในปัจจุบันเกิดจากความร่วมมือระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สตง. กับ ปปง. เนื่องจากปัญหาทางกฎหมายที่ไม่เอื้อให้ฝ่ายให้ข้อมูลแก่กันในช่วงระยะเวลาการสืบสวนจึงทำให้ข้อมูลบางส่วนที่ควรจะต้องเอื้ออำนวยกันเพื่อเป็นข้อมูลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องล่าช้าและมีความไม่ครบถ้วนจนทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น

ดังที่กล่าวแล้วว่าถึงแม้หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่จะยินดีให้ความร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ด้วยขีดจำกัดของแต่ละหน่วยงานที่ต้องมีความรับผิดชอบงานของตนเองอย่างสิ้นมือ การขอข้อมูลในแต่ละครั้งจึงอาจต้องใช้เวลา เพราะหน่วยงานเจ้าของข้อมูลก็มีความจำเป็นที่จะต้อง รับผิดชอบงานในภารกิจหลักของตนเองก่อน

ส่วนภาคสถาบันการเงินและภาคธุรกิจเอกชน ที่ผ่านมาพบว่ามีกรให้ความร่วมมือ น้อยมาก เพราะธุรกิจเกรงจะถูกขึ้นบัญชีดำจากหน่วยงานของรัฐที่จะต้องติดต่ออย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนของภาคธุรกิจเอกชนก็มีการร่วมมือกันน้อยมาก และในหลายกรณี ถ้าหาก จะให้ความร่วมมืออย่างที่ควรจะเป็น ก็อาจจะถูกแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบทางลบ ต่อธุรกิจได้ อีกทั้งผู้ประกอบการบางรายมองว่าการมาให้ข้อมูลหรือให้ข้อเท็จจริงเป็นการเสียเวลา หรือเกิดความเกรงกลัวและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ การใช้กฎหมาย ในลักษณะมีมาตรการบังคับ นอกจากจะไม่ช่วยแก้ปัญหาแล้วยังอาจทำให้เกิดมีปัญหามากขึ้น เนื่องจากภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมบางส่วนอาจยังไม่เข้าใจตัวบทกฎหมายและไม่สามารถ เข้าถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบงานในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เท่าที่ควร เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในระดับภูมิภาค คือ มีอยู่ ครบทั้ง 76 จังหวัด ทั่วประเทศ แต่จากการศึกษาก็พบว่าประชาชน ซึ่งหมายรวมถึงภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมนั้น ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงหน่วยงานดังกล่าวได้อย่างแท้จริง เพราะแม้แต่ส่วนราชการบางส่วนก็ยังไม่มีความเข้าใจว่าสำนักงาน ป.ป.ช. คืออะไร มีบทบาทหน้าที่ อย่างไรบ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. กฎหมายของ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถ เข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาจากการทำความเข้าใจ ขาดการประชาสัมพันธ์ อย่างถูกต้อง จนทำให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันไม่สามารถลดลงได้

ในส่วนขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ได้วางแผนนโยบาย จำนวนมากที่จะประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรไม่ว่าจะเป็นการจัดทำคู่มือการจัดทำ แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Action Plan for Zero Tolerance and Clean Thailand⁶⁷ ซึ่งจัดทำและเผยแพร่โดย สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช. และจากสถิติจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความร่วมมือจัดทำ แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต 4 ปี (พ.ศ. 2561 - 2564) มีจำนวนทั้งสิ้น 6,371 แห่ง จาก 7,853 แห่ง ใน 76 จังหวัด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 81 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ มีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตผ่านเกณฑ์มาตรฐาน จำนวน 4,270 แห่ง

⁶⁷ สามารถดาวน์โหลดคู่มือได้ที่ www.nacc.go.th

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตไม่สมบูรณ์ จำนวน 2,101 แห่ง และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต จำนวน 1,482 แห่ง⁶⁸ แต่ก็ยังพบว่ามีการร้องเรียนปัญหาการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือการฮั้วประมูลซึ่งเป็นการผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เข้ามาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่สื่อให้เห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องดำเนินการทำความเข้าใจและประสานความร่วมมืออย่างต่อเนื่องภายในเครือข่ายการทำสัญญาประชาคมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม และจากการศึกษาพบว่าภาคประชาสังคม ซึ่งหมายถึง ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนนั้น ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงหน่วยงานดังกล่าวได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงในส่วนของงานของการประสานความร่วมมือกับภาคประชาสังคมนั้นพบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าปัจจุบันนี้กฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือกันของภาคประชาสังคมและสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง เช่น หากชาวบ้านหรือประชาชนโทรศัพท์แจ้งเบาะแสการทุจริตและให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ลงพื้นที่ภาคสนามไปตรวจโดยทันที เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็ยังไม่สามารถลงไปตรวจได้ทันทีเนื่องจากเรื่องดังกล่าวยังมีข้อติดขัดทางด้านกฎหมาย นั่นคือ เรื่องยังไม่เข้าสู่กระบวนการของสำนักงาน ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็จะใช้วิธีการแนะนำให้ประชาชนนั้นมาร้องเรียนที่สำนักงาน ป.ป.ช. แทน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้พบว่า ทำให้ประชาชนจำนวนมากเกิดความไม่มั่นใจและรู้สึกติดขัดใจว่าแท้ที่จริงแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จริงจังในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ และแม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม แต่ในข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าสำนักงาน ป.ป.ช. เอง ยังขาดกระบวนการในการคัดสรรคนเพื่อเข้ามาเป็นเครือข่าย การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีหลักเกณฑ์ หรือระเบียบกฎหมายที่ชัดเจน และไม่มีคู่มือในการปฏิบัติให้เป็นไปแนวทางหรือแบบอย่างเดียวกัน ส่วนภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นเครือข่ายนั้น ส่วนหนึ่งแล้วจากการสอบถามพบว่าบางรายยังมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. และยังมีส่วนหนึ่งใช้คำว่าเครือข่าย ป.ป.ช. ไปหาผลประโยชน์ส่วนตัว จนทำให้การทำงานในระบบของภาคประชาสังคม ไม่มีความชัดเจนเกิดขึ้น และในทางกลับกันก็ยังไม่สามารถแน่ใจได้ว่าภาคประชาสังคมไว้ใจการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. มากแค่ไหน เนื่องจากในปัจจุบันการทำงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีจุดที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเกิดความไม่เชื่อมั่นในการทำงาน ดังนั้น เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช.

⁶⁸ คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Action Plan for Zero Tolerance and Clean Thailand สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช., พิมพ์ครั้งที่ 2, พฤศจิกายน 2560.

ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อใจในการทำงานให้ประชาชนยอมรับได้ จึงเป็นการยากที่ประชาชนอยากจะมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว และในส่วนของกฎหมายคุ้มครองพยาน นั้น จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว หรือบางคนทราบว่ามีความหมายฉบับดังกล่าวอยู่ แต่ก็ไม่เคยทราบว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถใช้ได้จริงเพียงใด และมีการปฏิบัติจริงหรือไม่ อีกทั้งเมื่อรู้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีกระบวนการที่ยุ่งยาก ขั้นตอนวุ่นวายก็ทำให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมส่วนใหญ่ไม่อยากจะมีส่วนร่วม และประเด็นที่สำคัญอีกอย่างนั้น คือ กฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมแสดงความคิดเห็นในเวทีต่างๆ จำนวนมากมาย แต่ท้ายที่สุดความคิดเห็นเหล่านั้นไม่สามารถที่จะสะท้อนไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ ประชาชนหรือชาวบ้านบางพื้นที่ได้เคยแสดงความคิดเห็นว่า ตนเองรู้ว่าพูดไปก็เท่านั้น เพราะปัญหาต่างๆ สะท้อนไปทุกเวที แต่สุดท้ายปัญหาก็จบลงแค่เมื่อจบโครงการนั้นลงไป และทุกคนก็แยกย้ายไปทำหน้าที่ของตน โดยที่ปัญหาทุกอย่างก็ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม

นอกจากนี้จากการศึกษาายังพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต โดยเป็นผู้ประสานความร่วมมือและร่วมงานกับภาคประชาสังคม โดยตรงนั้น มองว่า การที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นบ้านเมืองที่ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก เนื่องจากที่ผ่านมากภาคประชาสังคมจะพูดแสดงความคิดเห็นหรือร่วมกระทำการอย่างใดก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก ด้วยทั้งเหตุที่เกรงกลัวต่ออิทธิพล ทั้งเหตุที่ไม่รู้ว่าตนเองควรจะทำอะไรหรือมีสิทธิหรือหน้าที่อย่างใดบ้าง หรือแม้แต่ไม่ทราบเลยว่าจะสามารถร้องทุกข์ร้องเรียนในเรื่องต่างๆ ที่ตนเองต้องประสบหรือที่ตนเองได้มีส่วนรับรู้ รับทราบ ว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมหรือมีความประพฤติในทางทุจริตหรือส่อไปในทางทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น สามารถที่จะร้องเรียนเรื่องดังกล่าวได้กับใคร องค์กรใด หน่วยงานใด ได้บ้าง และจากการศึกษายังพบว่าเคยมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่โดนหลอกลวงจากกลุ่มมิจฉาชีพหรือโดนปิดบัง กีดกันและ โดนข่มขู่จากผู้มีอิทธิพล เมื่อหวังจะพึ่งพาภาครัฐหรือนักการเมืองหรือองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวดังกล่าวก็รู้สึกลำบากใจ ทั้งยังไม่มีความไว้วางใจ อีกทั้งยังเกรงกลัวว่าอาจจะมีการช่วยเหลือหรือเปิดเผยความลับข้อมูลที่ตนนำไปแจ้งเบาะแสหรือร้องทุกข์ร้องเรียนนั้นหรือไม่

ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนเป็นข้อพิสูจน์ที่ทำให้เห็นว่าในระยะเวลาที่ผ่านมากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง และกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมยังไม่เพียงพอ เข้าถึงได้ยาก และมีผลในทางปฏิบัติน้อย ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหวังให้การทุจริตคอร์รัปชันลดลง

นอกจากนี้ยังปรากฏว่าปัญหาการปฏิบัติงาน ป.ป.ช. ในส่วนของการป้องกันการทุจริต ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยังมีสาเหตุเนื่องจาก

1) ประชาชนยังไม่ตระหนักในจริยธรรม และจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม
 2) ผลการจัดกิจกรรมมีลักษณะเป็นเชิงกระตุ้นจิตสำนึกหรือปลุกกระแสเพียงช่วงเวลาหนึ่ง (เนื่องจากกิจกรรมเป็นการให้ความรู้ระดับพื้นฐาน ไม่มีการสร้างเครือข่าย ความรู้และความสนใจไปสู่การกระทำอย่างเป็นรูปธรรม)

3) ขาดการนำมาตรการป้องกันการทุจริตไปสู่การปฏิบัติ (เนื่องจากขาดแคลนเครื่องมือ และวิธีการบังคับใช้ที่เด็ดขาด หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร)

4) ขาดการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

5) ขาดการประชาสัมพันธ์สู่สาธารณะเพื่อตรวจสอบและติดตามผล ขาดแนวทางการพัฒนาความร่วมมือจากทุกภาคส่วน (ภาคกฎหมาย ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ท้องถิ่น ชุมชน ภาคสื่อมวลชน และ ฯลฯ) (เนื่องจากไม่ได้รับนโยบายหรือข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ)

6) ขาดแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน

7) ขาดการเก็บข้อมูลที่ดี

8) ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน (เนื่องจากปัญหาช่องทางการแจ้งเบาะแส การปกปิดความลับโดยประชาชน ไม่เชื่อมั่นที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และไม่ยอมเป็นพยาน)

ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ภาคประชาสังคมไม่สามารถเข้าถึงและร่วมแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้อย่างเต็มที่ ได้แก่

1) ภาคประชาสังคม “ขาดหรือเข้าไม่ถึง” เครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน คือ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

2) เจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. และ ภาคประชาสังคม ยังขาดการรับรู้หรือองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับแนวคิดและการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะของภาคประชาสังคม

3) โครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการของนโยบายทั้งของ ป.ป.ช. และภาครัฐบาลเองยังไม่เชื่อมั่นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอย่างเพียงพอ จริงจังและจริงจัง

4) สำนักงาน ป.ป.ช. ขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

5) การไม่มีหรือไม่กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ที่จะแสดงหรือบ่งบอกให้ทราบว่าภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมแล้วหรือยัง หรือการที่ ป.ป.ช. ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของงาน ป.ป.ช. มากน้อยเพียงใด ทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานหรือปฏิบัติงานอย่างทุ่มเทให้ดีขึ้นได้ เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

6) ลักษณะงานคุ้มครองช่วยเหลือพยานของ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นงานเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองพยาน ดังนั้นการประสานงานอาจทำให้เกิดความล่าช้าหรืออาจไม่ทันต่อสถานการณ์ เมื่อจำเป็นต้องดำเนินการคุ้มครองโดยเร่งด่วน อีกทั้งยังขาดอัตรากำลังและงบประมาณที่เหมาะสมกับภารกิจการคุ้มครองพยาน ทำให้งานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการปราบปรามการทุจริตขับเคลื่อนไปได้อย่างเต็มที่

ความมุ่งหวังที่จะทำให้ภาคประชาสังคม สามารถรวมตัวกันเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศชาติ โดยกำหนดให้ภาครัฐหรือรัฐบาลต้องจัดตั้งที่เป็นอุปสรรคสำหรับภาคประชาสังคมควบคู่ไปกับการจัดให้มีการสนับสนุนอย่างเหมาะสมเพียงพอ รมรณรงค์ให้ความรู้และเสริมสร้างค่านิยมให้คนไทยมีวัฒนธรรมและแนวความคิดที่เกื้อต่อการโกงและไม่ยอมให้ใคร โกงซึ่งถือเป็นแนวทางที่จะเสริมสร้างให้ภาคประชาสังคมได้แสดงบทบาทความเป็นเจ้าของประเทศและเป็น active citizen ที่กล้าลงมือกระทำเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมอย่างยั่งยืนและเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของประเทศชาติอย่างแท้จริงและยั่งยืน

โดยในปัจจุบันนี้ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคม ที่เข้ามามีบทบาทอย่างมากในสังคมไทยนั้นคือ สื่อสังคมออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็น facebook, line หรือช่องทางการสื่อสารอื่นๆ ที่สามารถส่งต่อข่าวสารไปถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากประเด็นการทุจริตในหลายคดี สื่อสังคมออนไลน์สามารถหาข้อมูลและส่งต่อไปยังพื้นที่ออนไลน์ จนเข้าถึงประชาชนทุกคนอย่างรวดเร็ว และที่น่าสนใจ คือ ประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อในข้อมูลที่มีการส่งกันในพื้นที่สื่อดังกล่าวนี้ ซึ่งหากเราพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยในยุคไทยแลนด์ 4.0 ดังกล่าวนี้นี้ ควรจะคำนึงถึงว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลอย่างรวดเร็วที่สุด ซึ่งนั่นก็คือสื่อออนไลน์และสื่อสารมวลชนต่างๆ ซึ่งถ้าหากภาครัฐหรือสำนักงาน ป.ป.ช. ใช้ช่องทางภาคประชาสังคม ในส่วนของสื่อสารมวลชนนี้ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนก็จะทำให้สามารถทำความเข้าใจและชี้แจงรวมทั้งปลูกฝังคุณธรรมต่างๆ ให้กับเยาวชนและประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าหากสามารถประสานความร่วมมือและทำความเข้าใจกับภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ทุกภาคส่วนแล้ว องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งไม่ใช่แต่เพียง สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นองค์หลักเท่านั้น แต่องค์กรอื่นๆ ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น สำนักงาน ป.ป.ท.⁶⁹ องค์กรอิสระอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงาน ก.ก.ต.⁷⁰, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน⁷¹ รวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนก็ต้องหันมาประสานความร่วมมือโดยเน้นภาคประชาสังคมให้ร่วมกันเข้ามาให้ข้อมูลตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความรู้และทำความเข้าใจให้ภาคประชาสังคมมีความเชื่อมั่นว่ากฎหมายอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำหลักการป้องกันการทุจริตนำการปราบปรามการทุจริตนั่นเอง

เมื่อได้ทำการศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยและต่างประเทศ (สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้) ในบทที่ 3 แล้วพบว่า ในประเทศที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่เน้นแนวทางและมาตรการหลักที่ทำให้ประเทศเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็คือ การตระหนักในปัญหาการทุจริตและทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง และการประสานงานและบูรณาการร่วมกันจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการปลูกฝังค่านิยมให้มีความรักในความซื่อตรง และความสุจริต และขยายความร่วมมืออย่างเข้มแข็งในภาคประชาสังคม

ประเทศฮ่องกง จากการศึกษาพบว่า ICAC ของประเทศฮ่องกงนั้น พบว่า

1) ประเทศฮ่องกงมักจะได้รับความร่วมมือจากบุคลากรชั้นนำ จากหน่วยงานที่เป็นพันธมิตรสำคัญๆ เช่น กระบวนการยุติธรรม ธุรกิจเอกชน และมหาวิทยาลัย ให้เข้าร่วมให้ความรู้ เป็นเสมือน Role Model ซึ่งจะมีผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว เช่น ผู้พิพากษา ตำรวจ อัยการ นักธุรกิจที่เป็นที่รู้จักและยอมรับกันในวงสังคมประเทศฮ่องกง และศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียง

⁶⁹ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมดูแล รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ท.

⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพิ่มเติมที่ https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=2387

⁷¹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Office of the Ombudsman Thailand) เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนักงานเลขานุการของผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยใช้ชื่อว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปัจจุบันมีนายเฉลิมศักดิ์ จันทรม เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากต่างประเทศ ขึ้นเวทีเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ในการทำงานให้เยาวชนของประเทศฮ่องกง ได้รับฟัง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วพบว่าเราแทบไม่เคยเห็นว่าผู้พิพากษาขึ้นเวที ในการป้องกันการทุจริตเพื่อเป็นการปลูกฝังเยาวชนขอเลย แต่ในทางกลับกันประเทศฮ่องกงนั้น ในแทบทุกงานของการป้องกันการทุจริตจะมีบุคลากรเหล่านี้ขึ้นเวทีด้วยเสมอ

2) ในภาคเอกชนนั้นให้ความสำคัญในด้านกิจกรรมประชาสังคมของ ICAC เป็นอย่างมาก ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ภาคประชาสังคมยังไม่ได้แสดงออกในการร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเหตุผลที่สืบเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักถึงผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลมาจากปัญหาด้านการ ประชาสัมพันธ์ เนื่องจากการขาดการใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่หลักการและแนวคิดต่อต้าน การทุจริตคอร์รัปชัน โดยถือได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ประเทศฮ่องกงนั้นประสบความสำเร็จในด้านชุมชนสัมพันธ์ที่ทำให้ประชาชน ภาคประชาสังคมตระหนักในการทุจริต คอร์รัปชัน เยาวชนเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และมีความตระหนักในภัยของการคอร์รัปชันอย่างถ่องแท้ และเข้ามาให้ความร่วมมือกับ ICAC ในการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก ประเทศฮ่องกงมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตถึงสองในสามฉบับจากกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ การจัดตั้งองค์กร ICAC นั่นคือ กฎหมายฉบับที่ 2 คือ the prevention of bribery ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตที่ทำการตรวจสอบทั้งองค์กรของรัฐ ข้าราชการ และองค์กรของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยจะเน้นไป ในทางทุจริตที่เกี่ยวกับการให้สินบนและให้อำนาจหน้าที่ต่อ ICAC ในการสืบสวนคดี อันเป็นส่งเสริม ให้เข้าถึงข้อมูลซึ่งสามารถนำไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการทุจริตได้ เช่น ให้อำนาจ ในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร, ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจ, ให้อำนาจ ICAC ในการ ปกปิดความลับในการสืบสวนสอบสวนโดยให้ถือว่าบุคคลใดก็ตามนำเรื่องร้องเรียน ไปแจ้ง แก่ผู้ต้องสงสัยทราบให้ถือว่าเป็นความผิด และประเทศฮ่องกงยังมีกฎหมาย ฉบับที่สาม election (corrupt and illegal conduct) ordinance โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการกระทำ ที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

3) ICAC ประกอบไปด้วยสำนักงานย่อย 3 สำนักงาน ได้แก่ (1) the operations department หรือ สำนักปฏิบัติการ (2) the corruption prevention department หรือ สำนักป้องกันการทุจริต และ (3) the community relations department หรือ สำนักประชาสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่ง ICAC มีชื่อเสียงเป็นอย่างมากด้านการป้องกันการทุจริต เพราะหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ของ ICAC คือ “prevention is better than cure” หรือ กันไว้ดีกว่าแก้ โดยเน้นการป้องกันการทุจริต มากกว่าการปราบปรามการทุจริต โดยมุ่งทำลายโอกาสที่บุคคลจะกระทำการทุจริตด้วยวิธีการ

ส่งเสริมกระบวนการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ส่งเสริมภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ เพื่อคอยสอดส่องการทุจริต และการปรับปรุงระบบควบคุมและป้องกันการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบอย่างละเอียดถึงช่องโหว่ที่ก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่ายโดยสำนักป้องกันการทุจริต (the corruption prevention department) และทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับองค์กรกลุ่มเสี่ยงเหล่านั้น เพื่อระบุดูอ่อนด้านโครงสร้างหน้าที่และระบบที่เป็นจุดเสี่ยงที่ทำให้บุคคลกระทำการทุจริตได้ง่าย และเน้นการให้คำแนะนำอย่างทันทั่วทั้งที่ เพราะ ICAC เชื่อว่าการป้องกันที่รากเหง้าของปัญหาเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการลดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต

4) ICAC ใช้วิธีสร้างพันธมิตรกับนักบริหาร เพราะ ICAC เชื่อว่าการป้องกันการทุจริตเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหาร โดยสำนักป้องกันการทุจริตจะต้องพร้อมเสมอที่จะช่วยเหลือผู้บริหารทั้งในภาครัฐและเอกชนในการป้องกันการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ โดยการจัดเตรียมบริการให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด เป็นความลับ และไม่คิดค่าใช้จ่ายแก่บริษัทเอกชนต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต โดยการจัดตั้งกลุ่มคณะผู้ให้คำปรึกษาประจำสำนักป้องกันการทุจริต

5) สำนักป้องกันการทุจริตของ ICAC ประกอบไปด้วยบุคลากรมืออาชีพที่มีคุณภาพสูง ซึ่งทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อกำจัดช่องโหว่ที่เสี่ยงต่อการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อทบทวนหาจุดอ่อนที่เสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต

นอกจากนี้ประเทศฮ่องกงยังมีจุดเด่น คือ มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันการทุจริตในระยะยาวโดยมียุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ ที่เน้นย้ำแนวทางสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ สืบสวน ป้องกัน และให้การศึกษา โดยการสืบสวนกำหนดให้มีสำนักปฏิบัติการที่ทำงานด้านการสอบสวนข้อเท็จจริง สำหรับแนวทางป้องกัน จัดให้มีสำนักป้องกันการทุจริตที่ทำหน้าที่ในการป้องกันเพื่อลดโอกาสในการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยจัดให้มีสำนักประชาสัมพันธ์ชุมชน ทำงานด้านการศึกษา เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความเลวร้ายของการทุจริต รวมถึงขยายความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง โดยมีกรอบวางไว้เป็นพื้นฐานว่า “ต้องเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนให้ได้ว่าการตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นการส่งเสริมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้น ทำให้ธุรกิจกำไรลดลง และเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจ” ซึ่งในส่วนนี้เราจะเห็นได้ว่ากรอบพื้นฐานในการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันพบว่าประชาชนชาวไทย มีความเพิกเฉยต่อการทุจริตจนถึงขั้นมีความคิดที่ว่า “โกงไม่เป็นไร ขอให้ฉันได้ประโยชน์” ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนว่า ประเทศไทยต้องหันกลับมามองว่าในปัจจุบันการศึกษาและการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงพิษภัยของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น สามารถทำได้ดีและทั่วถึงแล้วหรือไม่ การเข้าถึง

ภาคประชาสังคม หรือการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเราได้มีกฎหมาย และแผนนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นภาคประชาสังคมที่สำคัญเข้ามามีส่วนร่วม อย่างแท้จริงหรือยัง เพราะหากท้ายที่สุดแล้วหากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความตระหนักในพิษภัย ของการทุจริตคอร์รัปชัน ก็คงเป็นการยากที่จะให้พวกเขาเหล่านั้นอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง เพราะแท้ที่จริงแล้วความสำเร็จในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตของประเทศฮ่องกงนั้น มาตรการส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมให้การปราบปรามและป้องกันการทุจริต มีประสิทธิภาพ ก็คือ การเกิดจากการประสานบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนไม่ว่า จะเป็นภาครัฐและภาคเอกชน โดยสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่มีประสิทธิภาพนั้นก็คือการปรับฐานความคิดของคนทั้งประเทศให้มีค่านิยมที่เชิดชูความซื่อตรง และต่อต้านการทุจริตและขยายความร่วมมืออย่างเข้มแข็งในภาคประชาสังคม

ประเทศสิงคโปร์ถือเป็นอีกประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต โดยมีได้มีมาตรการหรือแนวทางที่แตกต่างกับประเทศฮ่องกงมากนัก ดังนี้

1) ประเทศสิงคโปร์มุ่งเน้นไปที่การมีกฎหมาย มาตรการและสภาพบังคับที่ชัดเจน สามารถใช้บังคับได้จริง

2) ประเทศสิงคโปร์เน้นย้ำในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นตัวอย่างที่ดี แก่ประชาชนในชาติ โดยหากบุคคลที่กระทำการทุจริตเป็นข้าราชการจะต้องถูกลงโทษอย่างรุนแรง จนทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธาในหน่วยงานของรัฐ และหันมาให้ความร่วมมือกับองค์กร และหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) ประเทศสิงคโปร์เน้นสร้างให้ประชาชนตระหนักในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต มีการสร้างให้พลเมืองรักในความมีระเบียบวินัย อันเป็นอีกพื้นฐานหนึ่งของความซื่อสัตย์ สุจริต และปลูกฝังค่านิยมรักการสุจริตซึ่งประเทศสิงคโปร์สามารถทำได้อย่างยอดเยี่ยมจนทำให้ เป็นประเทศที่ได้รับคะแนนหรือ ค่า CPI สูงที่สุดในอาเซียนมาโดยตลอด

4) ความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์นี้มี จุดเริ่มต้นจากการที่ผู้นำของประเทศมีความตั้งใจจริงที่จะแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยอาศัย มาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ การมุ่งเน้น สร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน การลดโอกาสการทุจริตโดยการเพิ่มรายได้ รวมถึงการมีบทกฎหมาย ที่มีบทลงโทษที่เข้มงวดรุนแรงต่อผู้กระทำความผิด แต่ที่สำคัญและแตกต่างจากกฎหมายในการ คู้มครองพยานของประเทศไทย ก็คือ

5) ในส่วนของการคู้มครองผู้ร้องเรียนนั้นกฎหมาย the prevention of corruption act ได้บัญญัติให้การคู้มครองไว้ใน section ที่ 28 ซึ่งมีใจความสำคัญ คือ รายละเอียดต่างๆ ของผู้ร้องเรียน

จะถูกเก็บไว้เป็นความลับแม้กระทั่งการเป็นพยานในชั้นศาลก็ถูกคุ้มครองโดยไม่ทำการเปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียน อนึ่งถึงแม้จะมีการคุ้มครองผู้ร้องเรียนแต่ถ้าผู้ร้องเรียนเจตนาว่าร้องเรียนโดยข้อมูลอันเป็นเท็จก็จะถูกลงโทษปรับ ซึ่งในประเทศไทยนั้นหากถึงกระบวนการในชั้นศาลแล้ว หากผู้ร้องเรียนอ้างตนเองเป็นพยานก็จำเป็นจะต้องเปิดเผยตนเองในชั้นศาลเพื่อดำเนินการตามกระบวนการกฎหมายอาญาต่อไป

ประเทศเกาหลีใต้ ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้เกาหลีใต้จะได้รับผลกระทบอย่างหนักจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ แต่ในท้ายที่สุดประเทศเกาหลีใต้ก็ได้ดำเนินการ ดังนี้

1) ประเทศเกาหลีใต้ดำเนินการตามเจตจำนงอันแน่วแน่ของภาคประชาสังคม (People's Solidarity for Participatory Democracy – PSDP) ในการกดดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย 4 ฉบับ คือ (1) The Real Name Financial Transactions Act ค.ศ. 1993 (พระราชบัญญัติธุรกรรมทางการเงิน 1993) (2) The Administrative Procedure Act ค.ศ. 1996 (แก้ไข ค.ศ. 2002) (ประมวลกฎหมายอาญา) (3) The Official Information disclose Act ค.ศ. 1996 (พระราชบัญญัติการเปิดเผยข้อมูล 1996) (4) The Public Service Ethics Act ค.ศ. 1981 ซึ่งบังคับให้มีระบบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

2) มีการวางมาตรการพัฒนาและสร้างช่องทางในการร้องเรียนการทุจริตและพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะราชการให้มีประสิทธิภาพ และสร้างสังคมใสสะอาดโดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน และ มาตรการให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำที่มิชอบโดยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เกิดจากข้าราชการฝ่ายบริหาร

3) ACRC มีทิศทางเชิงนโยบายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ พัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพและบูรณาการเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนแก่พลเมือง ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และปลูกฝังค่านิยมให้เกิดความซื่อตรงขึ้นในสังคม โดยดำเนินการดังนี้

(1) พัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพและบูรณาการเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนแก่พลเมือง ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และปลูกฝังค่านิยมให้เกิดความซื่อตรงขึ้นในสังคม จนสามารถประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อีกระดับหนึ่ง

(2) มีมาตรการสร้างความตระหนักว่าการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญทั้งสำหรับปัจเจกบุคคลและสังคม, มาตรการขจัดระบบที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบราชการ อาทิเช่น การจัดตั้ง ACRC เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, มาตรการพัฒนาและสร้างช่องทางในการร้องเรียน

การทุจริตและพัฒนากระบวนการทำงานของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะราชการให้มีประสิทธิภาพ และมาตรการที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำที่มิชอบ โดยกฎหมาย

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าประเทศเกาหลีใต้เป็นอีกประเทศที่เคยได้รับผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแสนสาหัสและพบว่าการทุจริตส่วนใหญ่เกิดในกลุ่มนักการเมือง แต่เมื่อรัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศสงครามต่อต้านการทุจริตและริเริ่มโปรแกรมต่อต้านการทุจริตที่ครบวงจรและเป็นระบบเพียงครั้งแรกของประเทศ โดยการกำหนดนโยบายต่อต้านการทุจริตของชาติที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การใช้มาตรการสำรวจความเห็นจากประชาชนที่ใช้บริการของรัฐ เป็นผู้วัดความเที่ยงตรงขององค์กรต่างๆ ในทุกปี รวมทั้งการปิดช่องโหว่ของกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ โดยการแก้ไขประเด็นที่เป็นการเสี่ยงต่อการทุจริต และส่งเสริมให้มีการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในกลุ่มข้าราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศเกาหลีใต้ก็ยังมุ่งมั่นเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินความโปร่งใส หรือความซื่อสัตย์สุจริตขององค์กรของรัฐ และเน้นย้ำในการปลูกฝังจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ก็พบว่าหลังจากที่รัฐบาลมีมาตรการในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง และดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง ก็สามารถทำให้ประเทศเกาหลีใต้ผ่านวิกฤตการณ์อันร้ายแรงจากการทุจริตคอร์รัปชันมาได้

ดังจะเห็นได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศนั้นล้วนมีมาตรการที่เป็นพื้นฐานสำคัญที่เหมือนกันประการหนึ่งก็คือ การปลูกฝัง และสร้างค่านิยมให้คนในประเทศรักความซื่อสัตย์ และเห็นคุณค่าของความสุจริตและตระหนักในโทษของการทุจริตคอร์รัปชันว่ามีภัยร้ายแรงเพียงใด โดยใช้ตัวบทกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและใช้นโยบายโดยออกกฎหมายที่เน้นการป้องกันการทุจริตเป็นหลัก เนื่องมาจากว่าทั้งสามประเทศคิดว่าหากคนในประเทศตระหนักถึงภัยร้ายของการทุจริตและรังเกียจในการคดโกงแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนเหล่านั้นหันมาให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างไร้ปัญหาและอุปสรรคใด ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าทั้งสามประเทศจะเน้นหลักการเข้าถึงใกล้ชิด และทำความเข้าใจกับประชาชนของตนในทุกช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษา การใช้หลักชุมชนสัมพันธ์ การใช้สื่อสารมวลชนที่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นสื่อกลางในการสื่อสาร ติดต่อระหว่างกันกับหน่วยงานของภาครัฐและภาคประชาชน ภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันเรียกรวมกันว่า “ภาคประชาสังคม” (civil society) นั้น โดยมีจุดมุ่งหมายและมีเจตนารมณ์ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรและหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และมุ่งเน้นการออกกฎหมายให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีบุคลากร และมีกฎหมายป้องกันการทุจริตที่มีคุณภาพ จนผลสุดท้ายก็ทำให้แต่ละประเทศที่กล่าวมานั้น

ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสามารถทำให้การทุจริตคอร์รัปชัน
ในประเทศของตนลดลงไปได้



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ที่ผ่านมาสังคมไทยยังไม่ตระหนักถึงผลกระทบของการทุจริต เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศแล้วพบว่า ประเทศที่ได้ทำการศึกษาดังกล่าวนั้น ประชาชนของประเทศเหล่านั้นมีความตระหนักและต่อต้านในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน และประเทศเหล่านั้นใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตเป็นหลักในการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในประเทศไทยนั้นพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีค่านิยมที่ยึดถือในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งค่านิยมดังกล่าวก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติและนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่เสมอภาค และขาดความเป็นธรรม ซึ่งทั้งนี้มีสาเหตุมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและองค์กรของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตนั้นยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีประเด็นของกฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงจนมีความเชื่อมั่นที่จะเข้ามาให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐได้ ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตลอดจนการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ นอกจากต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในความซื่อสัตย์สุจริต และมีหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการผนึกกำลังกับทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรต่อต้านการทุจริต ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง ภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน ในการขับเคลื่อนขจัดภัยแห่งการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการปรับความคิดของทุกภาคส่วนให้หันมาให้ความร่วมมือและเห็นแก่ส่วนรวมของประเทศชาติแล้ว ยังต้องพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานร่วมมือกับเครือข่ายภาคีทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคีเป็นเครือข่ายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็ง ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ความกระตือรือร้นของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมซึ่งสะท้อนจากความเข้มแข็งและการมีจิตอาสาของเครือข่ายทั้งภาคประชาชน องค์กรด้านการศึกษา และศาสนา ซึ่งให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลาง

และส่วนภูมิภาคเป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน
 ทันท่วงทีทันการของการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรหลัก
 ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จำเป็นต้องทำงานเชิงรุกในการพัฒนาประสิทธิภาพในการ
 ทำงานร่วมมือกับเครือข่ายทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ สนับสนุนให้ภาคีเครือข่าย
 เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนและ
 องค์กรต่างๆ มีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตและการประพฤติมิชอบมากขึ้น
 ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบการสื่อสารที่ทันสมัย พัฒนาระบบฐานข้อมูลการทุจริต
 ที่สมบูรณ์ พร้อมทั้งจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตแบบเป็นระบบ มีการถ่ายทอด
 และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ รวมถึงสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ที่จะประโยชน์ในการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริต ภาคประชาสังคมสามารถให้การสนับสนุนและเฝ้าระวังผลประโยชน์
 สาธารณะและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ภาคสื่อมวลชน
 มีบทบาทในการช่วยสนับสนุนการต่อต้านการทุจริต อาทิ การให้ความรู้และการสร้างทัศนคติ
 ในการต่อต้านการทุจริต การเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้สังคมมีความตื่นตัวในเรื่องการต่อต้าน
 การทุจริตและติดตามข่าวการทุจริตอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งการดึงเครือข่ายภาคประชาสังคม
 และสื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จะเป็นผลดีช่วยมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง
 กระบวนการสืบสวนสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน อีกทั้ง สำนักงาน ป.ป.ช. จำเป็นต้องพัฒนา
 เครือข่ายในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้ใหม่ๆ และเสริมสร้าง
 ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะเมื่อประเทศไทยมีการ
 เชื่อมโยงกับต่างประเทศมากขึ้น เช่น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เป็นต้น คดีต่างๆ
 อาจจะมีการเชื่อมโยงมากขึ้น เช่น คดีการทุจริต คดีการค้ามนุษย์ คดียาเสพติด ฯลฯ จึงจำเป็นต้อง
 ทำความตกลงกับประเทศต่างๆ อาทิ ประเทศสมาชิกอาเซียนก่อตั้งองค์กรหรือสมาคมระหว่าง
 ประเทศ เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์
 ด้านการต่างประเทศให้เข้มข้นมากขึ้น และอนุวัติกฎหมายให้ทันสมัยเพื่อรองรับการที่ประเทศไทย
 ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) และข้อตกลงต่างๆ
 ในลักษณะพหุภาคี ทวิภาคี และอื่นๆ

นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น เกิดจากการขาดความรู้
 ความเข้าใจ และความตระหนักรู้ถึงผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลมาจากปัญหา
 ด้านการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากการขาดการใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่หลักการและแนวคิด
 ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยถึงแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีความพยายาม
 ในการประชาสัมพันธ์งานของสำนักงานผ่านทางช่องทางต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่ออินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์

แผ่นพับ แต่จากการประเมินผลการปฏิบัติของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมต่อการสร้างสังคมสุจริต ดังนั้น ในยุคที่เทคโนโลยีการสื่อสารมีความรวดเร็วและครอบคลุมทำให้การใช้ประโยชน์จากสื่อที่ทันสมัยจะมีผลกระทบต่องานของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการใช้สื่อสารมวลชนเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการต่อต้านการทุจริต อาทิ การให้ความรู้และสร้างทัศนคติในการต่อต้านการทุจริต เผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้สังคมมีความตื่นตัวในการต่อต้านการทุจริต รวมถึงการประชาสัมพันธ์และติดตามข่าวกรณีทุจริตอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตให้ประชาชนรับทราบ โดยนำหลักแนวคิดของการตลาดเชิงสังคม⁷² มาปรับใช้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.

2. ข้อเสนอแนะ

สิ่งที่สำคัญของการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตและการสร้างเครือข่ายป้องกันการทุจริตในพื้นที่นับเป็นมาตรการสำคัญสำหรับการจัดการทุจริตให้หมดสิ้นไป ซึ่งนอกจากจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด ควบคู่กับการให้ความรู้แก่ชุมชนและภาคประชาสังคม (civil society) และมีการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตอย่างจริงจัง ทั้งในรูปแบบของการติดต่อสัมพันธ์โดยตรง (face to face interaction) และเข้าถึงเป้าหมายตั้งแต่เริ่มต้น (target oriented approach) ทั้งภาคธุรกิจ (business sector) ภาคราชการ (public sector) ภาคเยาวชน (young people) และที่สำคัญคือ ภาคประชาสังคม (civil society) โดยในส่วนภาคประชาสังคม หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงาน ป.ป.ช. ควรลงไปพบประชาชนทุกกลุ่ม ทุกโอกาส และเข้าถึงโครงการที่เกี่ยวข้อง

⁷²Kotler P, Zaltman G (1971), Social marketing: an approach to planned social change. แนวคิดของการตลาดเชิงสังคม หมายถึง การประยุกต์ใช้แนวคิดทางการตลาดกับสาเหตุทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การตลาดเพื่อสังคม หมายถึง การออกแบบการดำเนินงานและการควบคุม โปรแกรมที่คำนวณเพื่อมีอิทธิพลต่อการยอมรับแนวคิดทางสังคมและการพิจารณาการวางแผนผลิตภัณฑ์การกำหนดราคาการสื่อสารการกระจาย และการวิจัยการตลาด เมื่อตรวจสอบแคมเปญโฆษณาทางสังคมทั้งสี่แคมเปญและสรุปว่าประสิทธิภาพของพวกเขายืนอยู่กับการบังคับทิศทางทิศทางการตลาดเชิงสังคมที่เพียงพอและเข้ากันได้และระยะทาง (“ค่าใช้จ่าย” ของทัศนคติใหม่ดังที่เห็นได้จาก “s recipient”) การตลาด วิธีการวางแผนไม่ได้เป็นหลักประกันสำหรับความสำเร็จของวัตถุประสงค์ทางสังคม แต่เป็นกลไกการเชื่อมโยงความรู้ของนักวิทยาศาสตร์ด้านพฤติกรรมกับการใช้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

กับชุมชนให้มากที่สุด และให้การศึกษาทำความเข้าใจแก่ประชาชนให้ตระหนักถึงความเลวร้ายของการทุจริต และสนับสนุนประชาชนในการต่อต้านการทุจริต โดยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

2.1 การปรับปรุงโครงสร้างภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. เกี่ยวกับงานด้านป้องกันการทุจริต ดังนี้

โดยจากการศึกษาพบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ประเทศที่เน้นการป้องกันการทุจริตมากกว่าปราบปรามการทุจริต และในบางประเทศ เช่น ประเทศฮ่องกง มีกฎหมายการป้องกันการทุจริตและสำนักป้องกันการทุจริต มากกว่าสำนักที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตเสียอีก ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายรองรับให้ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นภารกิจหลัก โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างให้ภารกิจป้องกันการทุจริตมีความเป็นเอกเทศ และมีคณะกรรมการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตโดยตรงอย่างเต็มที่ และควรเพิ่มสำนักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตโดยตรงให้มีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ซึ่งมีภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตที่ใกล้ชิดกับภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก ก็ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ในภารกิจป้องกันการทุจริตให้มีจำนวนมากขึ้นอีก เพราะในปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด นั้น มีเจ้าหน้าที่ป้องกันการทุจริตแก่จังหวัดละ 1-2 คนเท่านั้น ซึ่งหากพบว่าการป้องกันการทุจริตยังคงไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตโดยตรง โดยแยกจาก สำนักงาน ป.ป.ช. ให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีภารกิจแค่การตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและเจ้าหน้าที่แต่ละภารกิจสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในด้านการปฏิบัติงานป้องกันการทุจริตเมื่อได้รับผิดชอบงานที่อยู่ในองค์กรของตนที่มีภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตเป็นภารกิจหลักแล้ว ก็เชื่อได้ว่าจะสามารถดำเนินการป้องกันการทุจริตได้อย่างเต็มที่ และทำให้การป้องกันการทุจริตในประเทศไทยตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกันพยานและคุ้มครองพยาน

โดยกฎหมายเกี่ยวกับการกันพยานและคุ้มครองพยานนั้น ซึ่งในส่วนของ การกันพยานมีทั้งการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงและในชั้นของการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่จากการศึกษาพบว่ามีขั้นตอนที่ยุ้งยากและซับซ้อนจนทำให้เข้าถึงได้ยาก และยังไม่มีความเชื่อมั่นจากภาคส่วนต่างๆ ว่าจะสามารถใช้ได้จริง ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกันพยานดังกล่าวให้มีขั้นตอนที่กระชับ รัดกุม และสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น

นอกจากนี้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กับบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายได้ว่าเป็นพยานแล้ว ย่อมและอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าบุคคลผู้ได้รับการกันพยานและไม่ได้รับการคุ้มครองพยานนี้ไม่ไปเบิกความ หรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้ หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือเป็นปฏิปักษ์ หรือให้การเท็จ นอกจากจะไม่ได้รับการกันไว้ เป็นพยานและให้การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานสิ้นสุดลงก็ควรจะมีมาตรการบังคับ ที่เป็นการลงโทษ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นมาในกรณีอื่นๆ ด้วย

2.3 ควรมีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตโดยปรับรูปแบบให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มมากขึ้น ดังนี้

2.3.1 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต โดยมุ่งเน้นให้มีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้กับประชาชน เพื่อเกิดประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อเป็นการให้องค์ความรู้ถึงผลเสียที่เกิดขึ้นและควรทำอย่างไรให้สังคมปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน และควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันการทุจริตในภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม และให้มีเครือข่ายภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ในชุมชนของตนเองและควรมีกิจกรรมรณรงค์ส่งเสริมการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยให้การให้ความร่วมมือกันระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐนั้นดำเนินไปโดยถูกต้องตามหลักของการจัดการบริหารบ้านที่ดี รวมทั้งหลักนิติรัฐ นิติธรรม

2.3.2 ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการแจ้งเบาะแส การเป็นพยาน และเป็นผู้กล่าวหา โดยเพิ่มช่องทางในการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการแจ้งเบาะแส ไม่ว่าจะเป็น การติดต่อโดยตรง หรือการใช้เครื่องมือสื่อสารต่างๆ เช่น อีเมลล์ แอดเดรส แอปพลิเคชันไลน์ เป็นต้น ให้ภาคประชาสังคมตั้งแต่ระดับรากหญ้า ได้เข้ามามีโอกาสในการมีส่วนร่วม มีบทบาทการเป็นผู้แจ้งเบาะแส รวมถึงการเป็นผู้กล่าวหา และให้ความสำคัญ ความปลอดภัย โดยกำหนดให้มีกฎหมาย และมาตรการในการคุ้มครองบุคคลที่เปิดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายแก่ผู้กล่าวหา พยาน ผู้แจ้งเบาะแส อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมดังกล่าวในการที่ให้ความร่วมมือในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) ที่ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของรัฐได้อย่างเต็มที่

2.3.3 ถ่ายทอดเนื้อหาหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตเพื่อการ โดยเน้นการเสริมสร้าง สนับสนุนให้มีกิจกรรมการฝึกอบรม สัมมนา และเสริมสร้างวัฒนธรรม ค่านิยมในเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริต เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แก่ภาคประชาสังคม โดยมีการนำเนื้อหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เข้ามาปรับใช้ให้เท่าทันต่อเหตุการณ์ โดยเน้นหลักการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยควรเน้นให้เห็นว่าการป้องกันการทุจริตนั้นมีความสำคัญ ไม่แพ้การปราบปรามการทุจริต รวมทั้งแสดงถึงจุดยืนว่าแท้ที่จริงแล้วหากมีการป้องกันการทุจริตที่ดี การทุจริตย่อมไม่เกิดขึ้น และจะไม่ต้องทำการปราบปรามการทุจริตแต่อย่างใด โดยดูแนวทางเปรียบเทียบ จากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ประเทศฮ่องกง และ ประเทศสิงคโปร์

2.3.4 จัดให้มีกฎหมายที่กำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาสังคม เข้าสู่กระบวนการ ตรวจสอบโครงการต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนโครงการ เมื่อมีโครงการของภาครัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากๆ โดยให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมตรวจสอบหรือเข้าร่วม สังเกตการณ์ตั้งแต่เริ่มแรกและทุกขั้นตอนหรือทุกกระบวนการของการดำเนิน โครงการ และสามารถ ให้ข้อเสนอแนะหรือทักท้วงได้

2.3.5 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเน้นมาตรการป้องกันการกระทำผิดเชิงรุก เช่น มาตรการ ด้านการข่าว ซึ่งถือเป็นการป้องปรามมิให้กระทำผิดต่อหน้าที่หรือกระทำการทุจริต หรือ การสอบสวน หากมีข่าว เบาะแสว่าจะมีการกระทำความผิด โดยเฉพาะที่มาจากข้อมูลของภาคประชาสังคม เพราะถือเป็นเครือข่ายหรือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับกรณีของเหตุการณ์มากที่สุด

2.3.6 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนภาคประชาชนหรือภาคประชา สังคมในการในการต่อต้านและตรวจสอบการทุจริต รวมทั้งให้ความร่วมมือแก่องค์กรต่างๆ ดังกล่าว ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของ ภาคประชาชน โดยกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมที่ทำงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน มีแหล่งเงินกองทุน ส่วนหนึ่งมาจากเงินหรือทรัพย์สินที่รับจากการกระทำทุจริต

2.3.7 ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่ดีควรมีรูปแบบ “ล่างขึ้นบน” ซึ่งหมายถึงการอาศัยกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมแทนหน่วยงาน ภาครัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถรู้ถึงปัญหาจากระดับต้นตอได้อย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหาสามารถ ทำได้อย่างตรงจุด

2.3.8 ควรกำหนดให้มี “กรรมการภาคประชาสังคมเพื่อการป้องกันการทุจริต” ที่ทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดความร่วมมือ อย่างจริงจังระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมที่จะป้องกันการทุจริต รวมทั้งก่อให้เกิดความร่วมมือกัน

ในการปราบปรามการทุจริต และกำหนดเป็นภารกิจให้กรรมการภาคประชาสังคมเพื่อการป้องกันการทุจริต จัดทำข้อมูลเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ และรายงานผลการจัดทําอย่างสม่ำเสมอในเรื่องความเสี่ยงต่อการทุจริตในการบริหารกิจการสาธารณะ

2.3.9 ปลุกจิตสำนึกและสร้างจริยธรรม คุณธรรมให้กับประชาชนทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่วัยเด็กโดยใช้สื่อสารมวลชน และสื่อ social ไม่ว่าจะเป็น facebook, youtube หรือ line เพื่อให้สามารถที่จะทำให้อภัยเกี่ยวกับ ป.ป.ช. รวมทั้งผลกระทบ ผลเสียที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันว่ามีความรุนแรงมากเพียงใด เข้าถึงแก่ประชาชนในทุกเพศ ทุกวัย ได้อย่างเต็มที่ โดยใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชน

2.3.10 จัดให้มีกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ในเรื่องที่จะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเกิดมีสาเหตุเกิดมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นยังคงเป็นสิ่งที่คอยกัดกร่อนความเจริญก้าวหน้า และการพัฒนาของประเทศชาติ โดยถึงแม้ว่าเราจะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไว้ดีแค่ไหนแต่หากไม่มีการร่วมมือกันของประชาชนในประเทศ กฎหมายนั้นก็คงไม่สามารถที่จะบรรลุเจตนารมณ์ที่ดีได้ ดังนั้น จากการศึกษาข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่จะทำให้อภัยอย่างแท้จริงนั้น จึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในภาครัฐเพื่อลดปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ เน้นการร่วมมือโดยให้ภาคธุรกิจสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือ สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนกล้าเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเหล่านั้นสามารถเข้ามาให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ โดยหากภายหลังภาคธุรกิจ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมตระหนักว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากภาครัฐเท่าเทียมกัน ก็พร้อมจะให้ความร่วมมือ และถ้าหากหน่วยงานของรัฐสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ชี้เบาะแส และให้ความมั่นใจที่จะให้ความคุ้มครองพยานและผู้ชี้เบาะแส และดูแลให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของภาคประชาสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ตามข้อเสนอแนะที่ผู้ศึกษาได้เสนอแนะไปข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเราจะสามารถร่วมกันสร้างมาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกต้องตามหลักแห่งนิติรัฐ นิติธรรม ตลอดจนเป็นไปตามหลักการปกครองที่ดี ที่ให้ประชาชนในรัฐสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ จนท้ายที่สุดก็จะสามารถขจัดภัยที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไปจากประเทศไทยอย่างถาวรและยั่งยืน

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กุสุมา ภูใหญ่. (2556). *แนวคิดพื้นที่สาธารณะ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ก.พ. 2561. จาก <http://kusumakooyai.blogspot.com/2013/05/blog-post.html>.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน*. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- ข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International), สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/356-corruption-perceptions-index-2015>.
- ข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International), สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2017/01/corruption-perceptions-index-2016-thailand/> เมื่อ 23 ธันวาคม 2560.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2559). คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1. สืบค้นจาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=440&filename=index เมื่อ 23 ธันวาคม 2560
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพมหานคร: ชรรคมดาพลส.
- คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คู่มือการนำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ไปสู่การปฏิบัติ. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- จดหมายข่าวเครือข่าย ป.ป.ช. ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 ประจำเดือนกรกฎาคม - กันยายน 2560. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2552). *หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย*. สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.enlightened-jurists.org/>

- เจมส์ แอล. เกรย์ตัน. (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น: สิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- ชนากานต์ เครือรัตนไพบูลย์. (2553). *การวิพากษ์สื่อในชุมชนออนไลน์ของห้องเฉลิมไทย พันทิปดอทคอม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.
- ธัชกรณ์ ชะอุ่ม. (2549). *การตรากฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ธานีินทร์ กรัยวิเชียร. (2554). *หลักนิติธรรม*. สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559, จาก <https://thaijustice.files.wordpress.com/2012/02/book-54-new-year6-no1.pdf>
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2550). *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>.
- นุกูล สัญญัติเสวี. (2546). “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและเสถียรภาพของรัฐบาล”. *รัฐศาสตร์*, 51 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 59-60
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- _____. (2544). *รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณและคณะ. (2554). *รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญเสริม นาคสาร. (2548). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง*. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=697> เมื่อ 30 มกราคม 2561.
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. (2553). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: United Nations Convention against Corruption 2003*. สืบค้นจาก <http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/win18.pdf> เมื่อ 23 ธันวาคม 2560.
- ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2559). สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2559 จาก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ประวัติความเป็นมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2559 จาก <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4> สำนักงาน ป.ป.ช.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). “นิติปรัชญาภาค 2 บทนำทางประวัติศาสตร์”, ใน *เอกสารประกอบการศึกษาชั้นปริญญาตรี, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- ปัทมา สุปกำปัง และคณะ. (2557). *องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- แผนยุทธศาสตร์สำนักงาน ป.ป.ช. 5 ปี (พ.ศ. 2556 - 2560), นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559
- มานี ไชยธีรานุวัฒน์ศิริ. (2560). “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) National Anti-Corruption Strategy - Phase 3 (2017 - 2021)”, *วารสารวิชาการ ป.ป.ช. NACC Journal ISSN 1906-2087*, 10, 1 (มกราคม – มิถุนายน).
- ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). *นิติรัฐกับความยุติธรรมของสังคมไทย*, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559

จาก <http://www.enlightened-jurists.org/>.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*, สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2559

จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>.

วิลาสินี พิพิธกุล. (2547). *กลไกการตรวจสอบสื่อภาคประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิศรา รัตนสมย์. (2560). “สุจริต”, *วารสารสำนักงาน ป.ป.ช.*, 17, 64 (กรกฎาคม – กันยายน),

นันทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

วิษณุ เครืองาม. (2523). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: บรรณการ.

_____. (2535). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในสู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิษณุ วัลญญ. (2538). “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”, *รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สวก.).

วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2549). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.*, หน้า 146.

ศยามล ศักดิ์เสมอพรหม. (2557). “สุจริต”, *จุลสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต*, 14, 50 (มกราคม – มีนาคม), นันทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

_____. (2557). “เทคนิคการสร้างคุณธรรมจริยธรรมและเข้าถึงชุมชนของหน่วยงาน ป.ป.ช. อ่องกง”, *จุลสารสำนักงาน ป.ป.ช. สุจริต*, 15, 53 (เดือนตุลาคม – ธันวาคม).

นันทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สกรรจ์ ปิ่นทองคำ. (2557). *ปัญหาเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ สถานะ และจำนวนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

- สมเกียรติ ตั้งนโม. (2549). การเปลี่ยนรูปโครงสร้างของพื้นที่สาธารณะ ฮาบอร์มาส : พื้นที่สาธารณะ
ที่ถูกรัฐและทุนนิยมปล้นเอาไป. สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 จาก
<http://v1.midnightuniv.org/midnight2544/0009999927.html>
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์และคณะ. (2557). คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่.
กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- สุเทพ พรหมวาส. (2549). การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กร
ตุลาการ : กรณีศึกษาคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาสและคณะ. (2551). การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทย
ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (2539). การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายศึกษา, มปท.
- อัญชญา วุฒิสมบุรณ์. (2549). กรณีศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC -
นิวเซาท์เวล และ ICAC ฮองกง. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ, หน้า 1-2.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวกมลวรรณ ศรีชาย
วัน เดือน ปีเกิด	23 กุมภาพันธ์ 2530
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จบปีการศึกษา พ.ศ. 2552
สถานที่ทำงาน	สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดยะลา
ตำแหน่ง	พนักงานไต่สวนชำนาญการ

