

วิจารณ์หนังสือ
เรื่อง นิติเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต*

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์^I
สุรพล นิติไกรพจน์^{II}



ผู้แต่ง

เมธี ครองแก้ว

ปีที่ตีพิมพ์: 2558

พิมพ์โดย: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์

จำนวนหน้า: 170 หน้า

ผู้วิจารณ์

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

สุรพล นิติไกรพจน์

ผู้วิจารณ์: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ผู้เขียนได้ระบุประเด็นหลักของการวิจัยในบทที่ 4 ว่ามี 3 ข้อตั้งที่ปรากฏด้านล่าง ผู้วิจารณ์เห็นว่าควรมีการระบุโจทย์วิจัยดังกล่าวไว้ในบทแรกเพื่อที่ผู้อ่านจะสามารถเข้าใจโจทย์ที่ผู้เขียนต้องการจะตอบและการลำดับก่อนหลังของ

การนำเสนอเนื้อหาสาระ 1) เหตุผล ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรเฉพาะ ที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน 2) ลักษณะพิเศษขององค์กร และ 3) ผลสัมฤทธิ์ขององค์กร

* หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย” สนับสนุนทุนวิจัย โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สพบ.)

^I ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

^{II} คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้เขียนได้ใช้หลักเศรษฐศาสตร์ในการอธิบายถึงความจำเป็นในการมีองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ว่ามาจากความอ่อนแอของสถาบันที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลทำให้มีแรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะเมื่อระบบเศรษฐกิจยังมีกำไรส่วนเกินในระบบและการตัดสินใจในการจัดสรรผลประโยชน์ยังอิงกับอำนาจแห่งดุลยพินิจมากกว่ากฎ กติกาที่ชัดเจน ผู้วิจารณ์เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชันชื่อดังคือ Robert Klitgaard ที่ได้ให้สมการการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า

$$C = M + D - A$$

C คือ ประมาณการทุจริตคอร์รัปชัน

M คือ กำไรส่วนเกินในระบบ หรือ monopoly นั้นเอง

D คือ อำนาจแห่งดุลยพินิจ หรือ discretion และ

A คือ ความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ หรือ accountability

ในทัศนะของผู้เขียน ได้มองว่า ป.ป.ช. เป็น “ขาที่ 4” ที่เข้ามาเสริมอำนาจบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ และบริหาร ไม่เป็นอิสระจากกันในทางปฏิบัติในกรณีของประเทศไทย เนื่องจาก สว. จำนวนมากเกี่ยวข้องกับพรรครัฐบาล นอกจากนี้แล้ว ผู้เขียนอธิบายว่า องค์กรอิสระที่สร้างขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 นั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีอยู่เดิม เนื่องจากมีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร ต่างจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) สำนักงานป้องกัน

และปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ฯลฯ เป็นต้น ผู้วิจารณ์เห็นว่า รายงานอาจิเคราะห์เพิ่มเติมว่าการที่เราไม่สามารถพึ่งพาฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารประเทศของภาครัฐได้และได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีอำนาจในการคัดเลือกรวมการองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้น มีข้อดีข้อเสียอย่างไร และควรที่จะให้ภาคส่วนอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในองค์กรเหล่านี้หรือไม่

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาทบทวนรูปแบบองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศและพบว่าส่วนมากมีกรอบอำนาจหน้าที่ที่กว้างรวมทั้งมีคณะกรรมการที่ตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรอีกชั้นหนึ่ง

ผู้วิจารณ์เห็นว่า ผู้เขียนอาจิเคราะห์เพิ่มเติมว่าการนำเอารูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบ Independent Commission Against Corruption (ICAC) หรือหน่วยงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกง ซึ่งเป็นแม่แบบของหน่วยงาน Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ในอินโดนีเซีย และ Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC) ในมาเลเซียั้นเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ เพราะเหตุใด นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจารณ์เห็นว่า องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันทั้งสามแห่งที่ผู้เขียนกล่าวถึงว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าของไทยนั้น ล้วนแต่มีโครงสร้างที่อยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหารมากกว่าของไทย จึงมีคำถามว่าหากความเป็นอิสระมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันดังที่ผู้เขียนได้บรรยายไว้ในบทที่ 3 เหตุใดหน่วยงานเหล่านี้จึงมีประสิทธิภาพ มีแหล่งเงินทุนและมีผลงานที่ดีกว่า ป.ป.ช. แม้จะอยู่ภายใต้การเมือง

อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้หน่วยงานเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีของอินโดนีเซียที่ KPK เข้าไปตรวจสอบรัฐมนตรีในรัฐบาลด้วย

ในบทที่ 3 ผู้เขียนวิเคราะห์ความเป็นอิสระของ ป.ป.ช. ใน 5 มิติตามที่ปรากฏใน slide ด้านบน และมีข้อสรุปว่า ป.ป.ช. ยังไม่มีความเป็นอิสระใน 2 มิติ คือ การเข้าสู่อำนาจ คณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้นล้วนได้รับการคัดเลือกมาในสมัยรัฐบาลปฏิบัติทำให้ไม่มีตัวแทนฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในการคัดเลือกกรรมการ มีแต่ผู้แทนจาก 3 ศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผู้ที่เป็นกรรมการต้องการเสียงจาก 2 ใน 3 เท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ป.ป.ช. ยังต้องของบประมาณจาก ครม. และสำนักงานงบประมาณซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร จึงไม่มีความเป็นอิสระทางการเงิน สำหรับในด้านบริหารนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายได้ให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการจ้างพนักงานและกำหนดค่าตอบแทนพนักงานเองได้ รวมทั้งออกระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของตนเองเพื่อที่จะให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ หากแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการเอง ทำให้ไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพได้ ผู้เขียนได้เสนอว่ามีกลไกที่ตรวจสอบถ่วงดุล ป.ป.ช. ที่หลากหลายช่องทาง เช่น การเสนอชื่อถอดถอนกรรมการโดยวุฒิสภา การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน และการที่ สส/สว. สามารถยื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาดำเนนคดีกับ ป.ป.ช. ในกรณีของการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้วิจารณ์เห็นว่า ผู้เขียนได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ของ ป.ป.ช. ที่ให้ ความสำคัญ 3 ส่วน คือ การป้องกัน การปราบปราม และการให้ความรู้แก่ประชาชน แต่อยากจะทำให้ผู้เขียนประเมินว่าที่ผ่านมา ป.ป.ช. ให้น้ำหนักกับด้านไหน

เท่าไร และการให้น้ำหนักแก่ทั้ง 3 ภารกิจนั้นเหมาะสมแล้วหรือยังในฐานะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจารณ์มีคำถามว่าความสำเร็จของ ป.ป.ช. ขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระทางการเงินและการบริหารงานอย่างเดียวหรือปัจจัยอื่น เช่น โครงสร้างของกรรมการ การเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างองค์กรอิสระ การสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กร อาจเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยอาจศึกษาจากกรณีศึกษาของ ICAC MACC และ KPK ที่ได้รับความสำเร็จแม้ไม่ได้มีความอิสระเท่ากับ ป.ป.ช. ผู้วิจารณ์เห็นว่า การตรวจสอบถ่วงดุลของการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน

ผู้วิจารณ์มีความเห็นส่วนตัวว่าโมเดลในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และสืบทอดมาในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 มีจุดอ่อนที่รวมศูนย์อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในการทุจริตคอร์รัปชันไว้ที่ ป.ป.ช. เท่านั้น ทั้ง ส.ต.ง. และผู้ตรวจการแผ่นดินล้วนต้องส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันมาให้ ป.ป.ช. ข้อมูลและดำเนินคดี จากเดิมที่หน่วยงานอื่น ๆ เช่น ส.ต.ง. สามารถระงับการเบิกจ่ายหากพบการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิด “คอขวด” ของเรื่องร้องเรียนที่ค้างอยู่ที่ ป.ป.ช. จำนวนมาก

ผู้เขียนเห็นว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นคุณสมบัติขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่จำเป็นหากแต่ไม่เพียงพอ (necessary but not sufficient) ที่จะไม่นำไปสู่การมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพหากไม่มีการตรวจสอบและประเมินผลงานที่ชัดเจน เท่าที่ทราบระบบการประเมินของ กพ. ทุกวันนี้ไม่สะท้อนผลงานเท่าที่ควร เนื่องจากส่วนมากเป็นการวัดจำนวน

หรือปริมาณงานเชิงปริมาณ เช่น จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจที่บิดเบือน โดยเจ้าหน้าที่เลือกทำคดีที่ง่าย

ผู้วิจารณ์เห็นว่า ป.ป.ช. ยังขาดความโปร่งใสในการทำงานและในการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น ในการแถลงผลการพิจารณาบางครั้งต่อสู้ เช่น กรณี 3G ไม่มีการระบุรายละเอียดของคะแนนเสียงในการลงมติ และไม่มีกรออธิบายรายละเอียดของการตัดสินใจทำให้เป็นที่กังขาของสังคม ตัวอย่างเว็บไซต์ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในมลรัฐ New South Wales ของออสเตรเลีย (Independent Commission Against Corruption: ICAC) แสดงถึงกรณีการทุจริตที่ชี้ขาดไปแล้วในอดีต และที่มีการพิจารณาในปัจจุบัน โดยมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาคดีทั้งหมด (exhibit) รวมทั้งคำให้การในศาลทุกครั้ง (transcripts) ทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างโปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสีย สำหรับคดีที่สิ้นสุดไปแล้วจะมีการจัดทำรายงานอย่างเป็นระบบ มีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาที่ไปของคดี กระบวนการที่ได้ดำเนินการในการไต่สวน สอบสวน ข้อมูลที่ได้รับ การประมวลผล และเหตุผลประกอบการตัดสินใจ ฯลฯ

นอกจากการเปิดเผยข้อมูลแล้ว หน่วยงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันแนวหน้า เช่น ICAC ของฮ่องกงนั้นจะให้ความสำคัญแก่การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมากเพราะตระหนักว่า ICAC เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจอย่างกว้างขวาง กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลของ ICAC รวมถึงมีคณะกรรมการที่พิจารณาประเมินผลการดำเนินงานของ ICAC โดยเฉพาะในรัฐสภามีผู้ตรวจสอบอิสระ (ICAC Inspector) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรรมการ

พนักงาน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และตรวจสอบความเหมาะสมและประสิทธิภาพของกระบวนการภายในของหน่วยงาน

สุดท้าย ผู้วิจารณ์เห็นว่าโมเดลของการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่พึ่งพาองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้นไม่มีประสิทธิภาพในการกำจัดการทุจริตคอร์รัปชันที่แพร่กระจายไปทุกซอกทุกมุมของสังคม แนวทางการต่อต้านปัญหาที่ร้ายแรงเช่นนี้ต้องพึ่งพาทุกภาคส่วนของสังคม เช่น ประชาชน องค์กรเอกชน สื่อ วิชาการ มาตรการที่ควรดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นมีดังนี้:

- ประชาชน/NGO: ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 ให้มีเขี้ยวเล็บมากขึ้น โดยมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลตามคำสั่งของสำนักงานข้อมูลข่าวสารราชการภายในเวลาที่กำหนด และกำหนดกรอบข้อยกเว้นจากการเปิดเผยให้แคบลงและมีความชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการกำกับดูแลของรัฐ ต้องปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการทำประชาพิจารณ์/รับฟังความคิดเห็นให้ได้มาตรฐานสากล

- สื่อ: ควรมีกฎหมายป้องกันการใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ มิให้หน่วยงานรัฐใช้เงินงบประมาณในการ “ซื้อสื่อ” เพื่อที่จะให้สื่อเลือกที่จะรายงานข่าวที่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลเท่านั้น ทำให้ข้อมูลที่ออกไปสู่ประชาชนบิดเบือน

- ธุรกิจ: รัฐมักใช้ “กรมสรรพากร” ตรวจสอบธุรกิจที่ต่อต้านรัฐบาลว่าเสียภาษีถูกต้องหรือไม่ จึงต้องมีการปรับปรุงระบบภาษีให้ชัดเจนโปร่งใสไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

ผู้วิจารณ์: สุรพล นิติไกรพจน์

งานวิจัยเรื่องนี้ได้นำเสนอแนะทางที่เป็นหลักในสามส่วน ได้แก่ ส่วนแรก เกี่ยวกับแนวคิดในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุและทฤษฎีต่าง ๆ ว่าด้วยการทุจริต ส่วนที่สอง ว่าด้วยแนวทางการจัดการของรัฐเพื่อต่อต้าน หรือจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชันในรูปองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนสุดท้ายเป็นเรื่องการสำรวจเปรียบเทียบองค์กรที่มีบทบาททำนองเดียวกันนี้ในประเทศเอเชียรวมสี่ประเทศ

ผู้วิจารณ์ไม่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในรายงานในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตการศึกษา โดยแบ่งเป็นสามส่วนดังที่กล่าว หากแต่จะมีข้อสังเกตในประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของงานวิจัยซึ่งจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป และมีเพียงข้อสังเกตในภาพรวมว่า กรณีตัวอย่างของประเทศที่นำมาศึกษาเป็นกรณีของประเทศในทวีปเอเชียทั้งสิ้น ซึ่งอาจจะหมายความว่าในประเทศตะวันตกไม่มีการจัดการในลักษณะให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ ซึ่งอาจหมายความว่ากลไกหรือองค์กรตรวจสอบปกติของประเทศเหล่านี้ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จนไม่จำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรเฉพาะเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นก็ได้

ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการต่าง ๆ ของรัฐโดยให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ ซึ่งในรายงานการวิจัยเรียกว่าเป็นองค์กรอำนาจที่สิ้นนอกเหนือไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตามแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และได้นำเสนอข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเหตุผล

ความชอบธรรมของการจัดองค์กรลักษณะนี้ และขอบเขตอำนาจขององค์กรเช่นนี้เปรียบเทียบกับอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความชอบธรรมในอำนาจมากกว่า เนื่องจากมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น

ผู้วิจารณ์มีความเห็นว่า ข้อถกเถียงในเรื่องการมีองค์กรตรวจสอบอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจที่ปรากฏอยู่ในทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแบบดั้งเดิมนั้น เป็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากกรณีศึกษาของประเทศเยอรมนี ในสมัยที่ฮิตเลอร์ปกครองประเทศและได้นำเอาเยอรมนีเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง โดยอาศัยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพรรคนาซีเยอรมนีมีเสียงข้างมากอยู่ในสภา จนทำให้รัฐบาลสามารถผ่านร่างกฎหมายซึ่งขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรมออกมาให้บังคับได้ โดยไม่มีผู้ใดสามารถควบคุมตรวจสอบได้ จนกระทั่งรัฐบาลนาซีซึ่งมีทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติอยู่ในความควบคุมสามารถก่อสงครามโลกครั้งที่สองได้ หลังสงครามโลกจึงได้มีการยอมรับหลักเรื่องที่ว่าระบบการเมืองแบบรัฐสภาอาจนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจภายใต้พรรคการเมืองเสียงข้างมากได้ไม่ยากนัก เพราะแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบไว้กับรัฐบาลและรัฐสภาให้ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันเท่านั้น โดยเหตุนี้ จึงได้มีการออกแบบระบบและสถาบันการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น โดยไม่ได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบผู้มีอำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งในเรื่องการทุจริตประพฤติดมิชอบด้วย

และรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการในเรื่องการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในทำนองเดียวกับที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาอื่น ๆ ทั่วโลกด้วย

ดังนั้น ในปัจจุบันจึงไม่มีข้อถกเถียงในประเด็นทางกฎหมาย สำหรับการจัดตั้งองค์กรในลักษณะที่ให้มอำนาจหน้าที่และสถานะเท่าเทียมหรือตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ หรือแม้แต่อำนาจตุลาการอีกต่อไป และข้อถกเถียงในเรื่องความชอบธรรมของการใช้อำนาจตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ที่ไปตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเดิมที่มีที่มาจากทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจก็ค่อย ๆ ลดลงตามเหตุผลและความจำเป็นของการจัดระบบการตรวจสอบในรัฐสมัยใหม่ด้วย

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มีการเอื้อประโยชน์ทางการเมือง ประโยชน์ทางการเงินของพวกพ้องหรือนำไปสู่การทุจริตประพัตติมิชอบ ซึ่งในงานวิจัยเรียกว่าการทุจริตในเชิงนโยบาย ซึ่งมักจะเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของรัฐบาลและอาจกลายเป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า อาจจะไม่อยู่ในข่ายของการตรวจสอบการทุจริตได้นั้น

ผู้วิจารณ์เห็นว่า โดยปกติแล้วการกำหนดนโยบายของรัฐโดยรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งและนำเอาแผนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ประกาศไว้ในเรื่องต่าง ๆ มาใช้เป็นกรอบนโยบายของรัฐบาล ว่ารัฐบาลจะดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ได้รณรงค์หาเสียงไว้นั้น ย่อมไม่มีความผิดและไม่อาจก่อความเสียหายอย่างใด ๆ ได้ เพราะยังไม่มีมีการดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ

อาทิเช่น นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในระบบรถไฟความเร็วสูง นโยบายการนำเข้าหรือนโยบายเรื่องรถคันแรก ฯลฯ เพราะยังมีได้มีการดำเนินการใด ๆ ในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางกฎหมายเกิดขึ้น แต่การดำเนินการตามนโยบายหนึ่ง ๆ ต้องมีการดำเนินการทางปกครองจำนวนมากเป็นการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงการประกาศประกวดราคา การจัดซื้อจัดจ้าง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มาดำเนินการ การอนุญาต อนุมัติอย่างหนึ่งอย่างใด ฯลฯ การดำเนินการที่มีลักษณะเช่นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเช่นนี้ ที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เหล่านี้ต่างหากที่ทำให้นโยบายที่ประกาศไว้สามารถดำเนินไปได้จนประสบผลสำเร็จ และการดำเนินงานโดยการกระทำปกครองต่าง ๆ เหล่านี้ก็อยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุม และอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะจัดการหากมีการทุจริตประพัตติมิชอบได้โดยตรงอยู่แล้ว เช่น มีการจ่ายเงินมากไปกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด จ่ายเงินให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิ จัดการประกวดราคาหรือจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบ เป็นต้น

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การประกาศหรือกำหนดนโยบายย่อมไม่อาจเป็นความผิดหรือถูกตรวจสอบควบคุมได้ เพราะมีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมืองตามนโยบายของรัฐบาลที่เรียกว่า การกระทำของรัฐบาล (Act of Government) แต่กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลย่อมอยู่ในความหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั่นเอง

ในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินการ ตรวจสอบทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการฟ้องคดีอาญาเอง โดยตรงขององค์กรตรวจสอบทุจริตในบางประเทศ ว่าควรจะต้องพิจารณาประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องคดี โดยตรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่ต้องเสนอให้อัยการเป็นผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความเห็นในทางคดีที่แตกต่างกันระหว่างสององค์กร ซึ่งมักเกิดขึ้นช่วงในระยะหลัง และทำให้กระบวนการทำงานปราบปรามการทุจริตต้องล่าช้าออกไปนั้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากพิจารณาจากสภาพและลักษณะการบริหารจัดการองค์กรของคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอไว้เองตั้งแต่ต้นว่า มักจะนำเอาระเบียบข้อบังคับของระบบราชการมาใช้ในการดำเนินการทั้งในด้านการจ้างงานบุคลากร การเลื่อนตำแหน่งหรือระบบค่าตอบแทน ซึ่งมักจะอิงกับระบบข้าราชการพลเรือนเช่นนี้ ย่อมเห็นได้ชัดว่าเงื่อนไขการรับบุคลากร คุณสมบัติ ความสามารถและค่าตอบแทนบุคลากรที่จ่ายให้ ย่อมแตกต่างไปจากหน่วยงานทางกฎหมาย ภาครัฐอื่น เช่น ศาล อัยการ หรือแม้กระทั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่เป็นอย่างมาก เงื่อนไขเช่นนี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องสูญเสียบุคลากรทางกฎหมายที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความสามารถให้หน่วยงานภาครัฐด้านกฎหมายอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลา และเมื่อพิจารณาจากความเชี่ยวชาญของการดำเนินคดีอาญาโดยเฉพาะของพนักงานอัยการที่เหลือองค์กรรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรงแล้ว

เห็นว่ามาตรฐานและความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ น่าจะมีสูงกว่า ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในเรื่องสำนวนคดีอาญา และเมื่อพิจารณาประกอบกับการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถฟ้องคดีเอง โดยตรงได้หากมีความเห็นแตกต่างจากสำนักงานอัยการสูงสุด และไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ โดยหลักเกณฑ์ปกติ เช่นนี้ก็เห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจสุดท้ายที่จะนำคดีที่ตนเห็นว่ามี การทุจริตประพฤติมิชอบขึ้นสู่ศาลได้อยู่แล้ว หลังจากที่ใช้เวลาตกลงหาข้อยุติกับอัยการอยู่ระยะหนึ่งและไม่สามารถมีความเห็นฟ้องร่วมกันได้เช่นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่ายังไม่สมควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยตรงโดยไม่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ในเชิงระบบ ซึ่งมักพัฒนามาจากการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ จนเกิดความเคยชินและยอมรับได้จากสังคม จนกระทั่งพัฒนาไปเป็นการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ในภาครัฐอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นข้อวิตกกังวลและเป็นปัญหาที่คณะผู้วิจัย ได้ตั้งไว้เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ในประเทศไทยอันเป็นที่มาของการต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้นั้น

ผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง การกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐทั้งระบบให้ต่างเป็นสาเหตุหนึ่งของความไม่พอเพียงและไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ตามมาตรฐานที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

และเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ชักนำไปสู่การทุจริต ประพฤติมิชอบเล็กๆ น้อยๆ เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทน หรือประโยชน์ในการยังชีพของบุคคลกรภาครัฐ ในระดับล่างที่เกิดจากความจำเป็นและความเคยชิน เช่น การเรียกเงินจากผู้จดทะเบียนนิติกรกฎารจร การเรียกรับเงินจากผู้ค้าแผงลอยหรือวินมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ซึ่งหากพิจารณาทั้งระบบจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการกำหนดค่าตอบแทนรายเดือนของผู้บริหาร สูงสุดในภาครัฐไว้เป็นเงินเพียงเดือนละ 120,000 บาทเศษ ดังกรณีของเงินเดือนของนายกรัฐมนตรี บรรดารัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง ฯลฯ เรื่อยมาจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างสุด เช่น พลตำรวจหรือนายสิบตำรวจ ก็ต้องมี ค่าตอบแทนน้อยลดหลั่นกันมาตามลำดับ ในขณะที่ สังคมไทยกลับยินยอมให้ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ บางตำแหน่ง เช่น กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กรรมการผู้อำนวยการ บริษัทการบินไทย ค่าตอบแทนรายเดือนอยู่ที่ มากกว่าหรือเกือบเดือนละล้านบาทเช่นนี้ ย่อมไม่ใช่ ธรรมชาติที่ถูกต้องในการกำหนดค่าตอบแทนบุคลากร ภาครัฐ โดยเฉพาะที่มีผู้อธิบายว่าตำแหน่งหน้าที่ ในภาครัฐเหล่านี้มีช่องทางในการหารายได้พิเศษ มากอยู่แล้ว จึงไม่ควรจ่ายค่าตอบแทนให้สูงอีก เพราะย่อมเป็นการส่งเสริมให้คนของรัฐให้กระทำ ทุจริตโดยการหารายได้เพิ่มโดยอาศัยอำนาจ หน้าที่นั่นเอง ดังนั้น เมื่อในขณะนี้ มีตัวอย่างองค์กร ในภาครัฐที่กำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมเป็น ตัวอย่างอ้างอิงได้ คือ สำนักงานคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ที่มีค่าตอบแทน ต่อกรรมการแต่ละคนเดือนละกว่าสามแสนบาท เช่นนี้ควรจะต้องเป็นข้อเสนอต่อคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะได้ ศึกษาและนำเสนอภาพรวมในเรื่องการปรับอัตรา

ค่าตอบแทนบุคลากรในภาครัฐทั้งระบบให้ เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการดำรงชีพ เศรษฐกิจและสภาพตามที่เป็นอยู่ของผู้คนในสังคม ปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ของคนจำนวนมากในภาครัฐที่เป็นปัญหาเรื้อรัง อยู่ในขณะนี้ด้วย และหากไม่เริ่มจากการยกระดับ ค่าตอบแทนของตำแหน่งสูงสุดในทางบริหาร ดังกรณีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ก็ไม่มีทางยับ โครสร้างและอัตราค่าตอบแทน บุคลากรภาครัฐ ระดับต่ำลงมาซึ่งจะต้องลดหลั่นกันลงไปตามระดับ ให้มีมากจนเพียงพอต่อการดำรงชีพตามปกติของ บุคลากรภาครัฐในระดับล่างเหล่านี้ได้นั่นเอง