

การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วย
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
THE DEVELOPMENT OF LAW TO INTEGRATE THE PRINCIPLE OF
GOOD GOVERNANCE IN TO THE NATIONAL-ANTI
CORRUPTION COMMISSION ACT

อตนัย สายรัตน์

ATTANAI SAIRAT

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2565

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**THE DEVELOPMENT OF LAW TO INTEGRATE THE PRINCIPLE
OF
GOOD GOVERNANCE IN TO THE NATIONAL-ANTI
CORRUPTION COMMISSION ACT**

ATTANAI SAIRAT

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
OF DOCTOR OF LAWS
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2022

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์เรื่อง	การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
คำสำคัญ	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ / อำนาจหน้าที่/ หลักธรรมาภิบาล/การพัฒนากฎหมาย
นักศึกษา	อัครณัฐ สายรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาส
หลักสูตร	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2565

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมปรับใช้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่ การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่า หลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการใช้อำนาจหน้าที่ มี 10 หลัก คือ 1.หลักนิติธรรม 2.หลักคุณธรรม 3.หลักความโปร่งใส 4.หลักการมีส่วนร่วม 5.หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก 6.หลักความคุ้มค่า 7.หลักการระมัดระวัง 8.หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล 9.หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และ 10.หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หลักธรรมาภิบาลนี้ นำไปสู่การบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเป็นกฎหมายรองรับ

การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักไปเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเป็นกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

THESIS TITLE	THE DEVELOPMENT OF LAW TO INTEGRATE THE PRINCIPLE OF GOOD GOVERNANCE INTO THE NATIONAL-ANTI CORRUPTION COMMISSION ACT
KEYWORDS	NATIONAL-ANTI CORRUPTION COMMISSION, AUTHORITY, GOOD GOVERNMENT
STUDENT	ATTANAI SAIRAT
THESIS ADVISOR	PROFESSOR DR.SUNEE MALLIKAMARL
LEVEL OF STUDY	DOCTOR OF LAWS
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2022

ABSTRACT

The objective of the research is to develop the law on the National Anti-Corruption Commission in integrating principle of good governance to the National Anti-Corruption Commission in performing its duties. Data collection and analysis adopted is a qualitative research consisting of Documentary research, In-depth interview, Participatory design, Co – design and Hearing.

The results showed that There are 10 principles of good governance, the National Anti-Corruption Commission in exercising its powers and duties, which are:

1. Rule of law.
2. Moral principles
3. The principle of transparency
4. Principles of participation
5. Principles of external auditing
6. Value principle
7. Principle of liability
8. Principles of efficiency and effectiveness
9. Principles of equality and objectivity and
10. Principles of access to information

This principle of good governance led to additional provisions in the Organic Act on Anti-Corruption. to support the law.

The research recommends that the 10 principles of good governance shall be added to the Organic Act on Anti-Corruption as a law to support the exercise of the power of the National Anti-Corruption Commission in preventing and suppressing corruption.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำคุษฎีนิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรคุษฎีบัณฑิตเล่มนี้ที่สำเร็จ และลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ เป็นอย่างสูงที่ให้ความอนุเคราะห์และสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบ ให้คำอบรมสั่งสอนรวมถึงกำลังใจตลอดทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขเรียบเรียงในการทำคุษฎีนิพนธ์จนเสร็จสิ้น นอกจากนี้ ยังได้รับความกรุณา ความเมตตา กำลังใจและแบบอย่างที่ดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะะ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ และ ดร.น้ำแท้ มีบุญสร้าง กรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ซึ่งต่างให้ความกรุณาให้คำแนะนำเพิ่มเติมทำให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

เหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ซึ่งเป็นต้นแบบของความพยายาม และเป็นผู้คอยผลักดันและสนับสนุนให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอบคุณน้องชาย คุณน้ำและครอบครัวของผู้วิจัยที่เป็นกำลังใจและคอยช่วยเหลือเสมอมา

ขอขอบคุณ ดร.รัชนิพร พุคยาภรณ์ พุกกะมาน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จรรยา พุคยาภรณ์ ที่สนับสนุนทุนการศึกษา อาจารย์กุศล สังขนันท์ ผู้สนับสนุนและให้โอกาสในการเรียน และขอขอบคุณผู้เปรียบเสมือนพี่ชายของผู้วิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธรรมศักดิ์ เสนามิตร ที่ได้ให้คำแนะนำและเป็นแบบอย่างที่ดีในการเรียน อยู่เคียงข้างและให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยเสมอมา ตลอดทั้งเพื่อนร่วมงานคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ทุกท่าน ที่เป็นกำลังใจให้กันและกัน และสนับสนุนข้อมูลในการทำคุษฎีนิพนธ์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานทุกท่านตลอดเวลากการทำคุษฎีนิพนธ์ ที่คอยช่วยเหลือและแจ้งข้อมูลข่าวสารทั้งหลาย ขอขอบคุณผู้สร้างสรรค์หนังสือ บทความทางวิชาการ รวมทั้งความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นต้นกำเนิดในการศึกษา ค้นคว้า ในการเรียบเรียงจนสำเร็จเป็นคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ หากคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดนี้มอบเป็นกตเวทีกแก่ บิดา มารดา และครูบาอาจารย์ ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานในการศึกษาอันเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตผู้เขียน หากคุษฎีนิพนธ์ของผู้เขียนผิดพลาดในส่วนใด ผู้เขียนต้องกราบขออภัย และขออน้อมรับความผิดนี้ไว้แต่ผู้เดียว

อัตนัย สายรัตน์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	II
กิตติกรรมประกาศ	III
สารบัญ	IV
สารบัญตาราง	IX
สารบัญภาพ	X

บทที่

1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	4
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
3. ขอบเขตของการวิจัย.....	13
3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	13
3.2 ขอบเขตด้านประชากร.....	15
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่.....	15
4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย.....	16
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework).....	16
4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)	18
5. คำถามการวิจัย.....	18
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
7. นิยามศัพท์เฉพาะ.....	19
2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	21
1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎี.....	21
1.1 หลักนิติรัฐ.....	21

บทที่	หน้า
1.2	หลักนิติธรรม..... 27
1.3	หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ 36
1.4	หลักธรรมาภิบาล..... 44
1.5	หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 69
1.6	แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม 73
1.7	ทฤษฎีอำนาจรัฐ 83
2.	กฎหมายไทย..... 86
2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 86
2.2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ.2561..... 90
2.3	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2552..... 96
2.4	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. 2542 98
2.5	พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551..... 101
2.6	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 .. 101
2.7	ประมวลกฎหมายอาญา 103
2.8	ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 104
2.9	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542..... 105
3.	กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต 106
3.1	อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน..... 106
3.2	ธนาคารโลก..... 110
3.3	องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา 111
3.4	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)..... 115
3.5	คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) 119

บทที่	หน้า
3.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของ “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต และสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี.....	125
3.7 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์.....	127
3.8 กฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในสหรัฐอเมริกา Foreign Corrupt Practice Act 1977 (FCPA)	130
3.9 คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย	131
4. งานวิจัย และบทความที่เกี่ยวข้อง	136
4.1 กะเทาะปัญหาธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ	136
4.2 บทความ	140
3 วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology).....	143
1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research).....	143
1.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎี.....	143
1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	144
1.3 เอกสารอื่น ๆ	146
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview).....	146
3. การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design).....	147
4. การวิเคราะห์ข้อมูล	154
5. การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะ- กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	154
6. การรับฟังความคิดเห็น	155
4 การจัดทำกรพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วย.....	158
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	158
1. สภาวะการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการทุจริตประพศติมิชอบของเจ้าหน้าที่ ภาครัฐ	160
2. หลักธรรมาภิบาลในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารปกครองภาครัฐของไทย	170
3. หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและต่างประเทศ.....	181
4. การเปรียบหลักธรรมาภิบาลในกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ	189

บทที่	หน้า
5. หลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	191
5 การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	204
1. กระบวนการดำเนินการการมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co – Design)	205
2. การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติจากผลวิจัยกับผลการทำ Co – Design	227
3. การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	228
4. กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช.	234
5. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)	256
6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	273
1. สรุปผลการวิจัย	274
2. การอภิปรายผล	281
3. ข้อเสนอแนะ	283
4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย	285
บรรณานุกรม	287
ภาคผนวก	292
ภาคผนวก ก. รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview).....	293
ภาคผนวก ข. รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัย การมีส่วนร่วม ออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design).....	299
ภาคผนวก ค. รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing).....	304
ประวัติผู้จัดทำ	307

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในองค์การระหว่างประเทศ...	184
4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล.....	187
4.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล.....	189
4.4 ตารางเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ.....	190
4.5 สถิติจำนวนเรื่องคำกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563)	196
4.6 แสดงให้เห็นถึงหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	198
5.1 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มเฉพาะ	220
5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม	225
5.3 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co - Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	226
5.4 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.....	240

สารบัญภาพ

ภาพประกอบที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework).....	17
3.1 กลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ.....	149
3.2 ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม.....	149
3.3 ประชากรกลุ่มผสม.....	150
3.4 ประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม	150
3.5 การจัดสัมมนาการมีส่วนร่วมออกแบบ	151
3.6 ภาพนำเสนอ.....	152
3.7 ภาพกลุ่มเฉพาะนำเสนอผล	152
3.8 ภาพกลุ่มผสมนำเสนอ.....	153
3.9 การสัมมนารับฟังความคิดเห็น.....	156
3.10 กระบวนวิธีวิทยาการวิจัย	157
5.1 การจัดทำ Co- Design	206
5.2 ประชากรกลุ่มเฉพาะ	207
5.3 ประชากรกลุ่มผสม	208
5.4 บันทึกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกลุ่มประชากรเฉพาะและ ประชากรกลุ่มผสม	209
5.5 ประชากรกลุ่ม Co-Design.....	210
5.6 รับฟังความคิดเห็น (Hearing).....	256

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตโดยการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในลักษณะที่มีความต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุแห่งการทุจริต คือการเลือกปฏิบัติ การกลั่นแกล้ง การใช้งบประมาณแผ่นดินผิดประเภท รวมถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต หรือเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลที่สามให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือที่เรียกว่า คอร์รัปชัน การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรม ความเจริญรุ่งเรือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่รัฐบาลเองตระหนักเป็นอย่างดีถึงผลกระทบที่ประเทศจะได้รับจึงมีการหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อปราบปรามและป้องกัน เป็นต้นว่าการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริต หรือการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) พ.ศ. 2518 และจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ก็ยังไม่สามารถปราบปรามการคอร์รัปชันที่ได้ผล และเมื่อประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชันเป็นองค์กรอิสระจึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้น เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ถูกยุบเลิกไป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐอื่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต

โดยทำการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมีผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ลดการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ทั้งจากการทุจริตภาครัฐและภาครัฐเกี่ยวเนื่องกับภาคเอกชน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 ฉบับ พุทธศักราช 2550 และ ฉบับ พุทธศักราช 2560 องค์กรอิสระ ป.ป.ช. ก็ยังคงทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่เช่นเดิมซึ่งแสดงถึงปัญหาการทุจริตหรือการคอร์รัปชันของประเทศยังคงมีอยู่และแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามมาเป็นเวลานานถึง 20 ปี ปัญหาก็มิได้ลดน้อยลงไปแต่กลับมีเพิ่มมากขึ้นดังปรากฏจากสถิติข้อมูลขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) เปิดเผยคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี พ.ศ. 2564 ผลปรากฏว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ได้ 35 คะแนนอยู่ในอันดับที่ 110 จากทั้งหมด 180 ประเทศ ซึ่งแสดงถึงการเป็นประเทศที่มีการทุจริตประพฤติมิชอบในอัตราที่สูง ปัญหาที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลในการลดการทุจริตภาครัฐลงไปได้นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวอ้างว่าเป็นเพราะมีบุคลากรน้อยทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานในขณะที่จำนวนการทุจริตภาครัฐมีมาก ข้อกล่าวอ้างนี้มีการแก้ไขโดยลดจำนวนคดีด้วยการแบ่งผู้กระทำการทุจริตที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการระดับต่ำกว่าระดับ 8 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17 แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังไม่สามารถที่ลดจำนวนการทุจริตให้น้อยลงไปได้

การแก้ไขปัญหาจำนวนคดีทุจริตที่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนองค์กรคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อกล่าวอ้างนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะตั้งอนุกรรมการทำหน้าที่ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ พิจารณาเสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะ และรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (คณะกรรมการ ป.ป.จ.) เพื่อกระจายการปราบปรามการทุจริตไปสู่ส่วนภูมิภาค แต่ก็ยังไม่สามารถปราบปรามการทุจริตให้ลดน้อยลงไปได้

ปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังกล่าวมานั้นกลับกลายเป็น ปัญหาที่ขัดแย้งกันระหว่างการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภาครัฐที่หากได้ผลจริงย่อมจะสร้างความหวาดกลัวหรือเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับแต่ผลที่ตามมา กลับไม่เป็นไปเช่นนั้นเนื่องจากพบว่ามีคดีสะสมจำนวนมากที่รอการพิจารณาสอบสวนเพื่อนำตัว ผู้กระทำผิดไปลงโทษตามกระบวนการวิธีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติไว้ ส่งผลให้มีหลายคดีขาดอายุความ ดำเนินคดีจนเป็นข้อสงสัยได้ว่าอาจเป็นช่องทางให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ โดยไม่ชอบในการประพฤติมิชอบ แสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะเป็นการทุจริตเสียเอง เพราะ สามารถให้คุณหรือให้โทษแก่ผู้กระทำผิดได้

ปัญหาที่ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าจะมีมาตรการที่นำมาใช้ดังกล่าวมานั้น แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ปัญหาการทุจริตภาครัฐลดน้อยลงไปได้ การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไข ที่ต้นเหตุโดยการนำเอาหลักการปกครองที่ดีที่จะให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทาง ปฏิบัติ ซึ่งก็คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็นกรอบ ในการใช้อำนาจบริหารและปกครองที่ดีที่องค์กรหรือหน่วยงานรัฐพึงใช้เพื่อความถูกต้องของกรอบ ที่เป็นขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักการนี้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ นำมาใช้อธิบายกับผู้ปกครองรัฐ แนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลนั้นหากพิจารณา ถึงการปกครองในอดีตที่ประเทศมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมี พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองประเทศมีอำนาจเบ็ดเสร็จยังมีการนำเอาหลักทศพิธราชธรรม หรือ ราชธรรม 10 คือ จริยวัตร 10 ประการ ประกอบด้วย 1.ทาน 2.ศีล 3.บริจาค 4.ความซื่อตรง 5.ความ อ่อนโยน 6.ความเพียร 7.ความไม่โกรธ 8.ความไม่เบียดเบียน 9.ความอดทน และ 10.ความยุติธรรม ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือเป็นคุณธรรมประจำตนของ ผู้ปกครองบ้านเมืองให้มีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนจนเกิด ความชื่นชมยินดี หลักทศพิธราชธรรมมีแนวคิดที่ไม่แตกต่างไปจากหลักธรรมาภิบาลเนื่องจากเป็น หลักการปกครองที่ดีเหมือนกัน แม้ว่าจะเป็นหลักการปกครองที่ใช้ในยุคสมัยต่างกันก็ตาม แต่ก็ยัง ถือเป็นหลักที่สามารถนำมาเป็นแนวทางการปฏิบัติได้เช่นเดิม

หลักธรรมาภิบาลมีพัฒนาการจากต่างประเทศซึ่งมีการกำหนดเป็นหลักไว้หลายข้อ เป็นหลักการที่มีการนำไปใช้กับองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในหลาย ประเทศ เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยมีการนำมาใช้โดยองค์กร หน่วยงานภาครัฐ และองค์การอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้การมีบัญญัติไว้ในมาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการสำคัญที่องค์กรภาครัฐได้นำมาใช้ กล่าวคือ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มุ่งให้เกิดเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุที่ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่เป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ การที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้น การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความสุจริต ยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรอื่นของรัฐและโดยที่องค์กรตนเองก็จะต้องถูกตรวจสอบโดยหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน

จากที่กล่าวมานี้ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีความสำคัญต่อประเทศในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยคาดหวังว่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเกิดประสิทธิผลคือ สามารถที่จะลดการทุจริตลงไปได้ แต่โดยเหตุที่หลักธรรมาภิบาลมีหลายหลัก ดังนั้นการจะนำมาใช้จึงต้องวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลเฉพาะที่มีความเหมาะสมกับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดหัวข้อวิจัย คือ “การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” เพื่อให้เป็นฐานของกฎหมายที่จะกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากปัญหาตามที่กล่าวมาในการหาคำตอบหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลดจำนวนคดีทุจริตให้น้อยลงได้ นั้นการวิจัยให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้

1.2.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

ในการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาหลักการ แนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย

หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ หลักธรรมาภิบาล แนวคิด รัฐธรรมนูญนิยม ทฤษฎีอำนาจรัฐ

1) หลักนิติรัฐ หมายถึง ประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยมีกฎหมายหรือ กฎที่ออกโดยกระบวนการออกกฎหมายที่กำหนดโดยกฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้ในประเทศ ที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม มีความเสมอภาค ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน และ ประชาชนยอมรับปฏิบัติตาม และเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องใช้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำใดอันเป็นการรุกราน สิทธิจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐและหน่วยงานกระทำไปเพื่อ เป็นการดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ , 2551:21-22)

หลักนิติรัฐจึงมีความเกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์ เพราะ ประเทศไทยเป็นนิติรัฐที่ปกครองประเทศด้วยกฎหมายซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่จึงต้องเป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนดไว้

2) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักความเป็นธรรมของกฎหมายซึ่งเป็นหลักข้อหนึ่งใน หลักธรรมาภิบาลความสำคัญของหลักนิติธรรมก็คือ เป็นหลักการประการแรกของหลักธรรมาภิบาล ที่มีความสำคัญต่อการประกอบการวิเคราะห์สำหรับการจะนำมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็น หลักความเป็นธรรมตามกฎหมายที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม เพื่อให้ การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วย คุณธรรม จริยธรรม และเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีขอบ หลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญ ที่จะต้องประกอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้

3) หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ เป็นหลักที่ประกันว่าการใช้อำนาจ ตรวจสอบขององค์กรอิสระจะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่นใดของรัฐ เพราะถ้าปล่อยให้มีการ

แทรกแซงเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้นองค์กรอิสระจึงเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้โดยอิสระภายใต้หลักความเป็นอิสระ โดยพ้นจากการแทรกแซง พ้นจากการแทรกแซงองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้น ภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (วิษณุ วรรุญ, 2538, หน้า 48)

องค์กรอิสระเกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามหลักการและรูปแบบโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “แต่คำว่าองค์กรอิสระนั้น” มิได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แต่ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในหมวด 12 ว่าด้วยองค์กรอิสระ เริ่มตั้งแต่ มาตรา 215 ถึงมาตรา 247 ได้แก่

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)
- (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)
- (5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระดังกล่าว คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติภารกิจใด ๆ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือหลักจริยธรรมเป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อน ดังนั้น องค์กรอิสระจึงทำหน้าที่เหมือนเป็นกรรมการ ระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับผู้กล่าวหาที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐ หากมีการยินยอมให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นคู่กรณีมาเกี่ยวข้องให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้แล้วก็ย่อมจะมีผลเสียหายแก่การทำหน้าที่อำนวยความสะดวกที่องค์กรอิสระจะต้องให้แก่คู่กรณี

อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของศาล จึงจำเป็นต้องมีการรับรองความเป็นอิสระของศาลไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่เว้นแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้รับรองความเป็นอิสระของศาลไว้ตามมาตรา 188 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

ส่วนองค์กรอิสระนั้นมีการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 215 ดังนี้ “องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด คณะหนึ่งคณะใด แต่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น แต่หากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระปฏิบัติตนไม่เหมาะสม ผู้มีหน้าที่แนะนำตักเตือนก็คือประธานกรรมการองค์กรนั้น ๆ

แต่ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เช่น แสดงกริยาหรือวาจาทำให้บุคคลสับสนซึ่งอาจเกิดความวุ่นวายขึ้นในประเทศ กรณีนี้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรคหนึ่ง แม้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จะมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม แต่หากปฏิบัตินอกเหนือกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ก็ย่อมถูกดำเนินคดีอยู่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และมีบทลงโทษหากผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือกรอบอำนาจ เป็นเรื่องที่เหมาะสมอยู่แล้ว และหากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้หนึ่งผู้ใดประพฤติตนไม่เหมาะสม ก็ควรเป็นหน้าที่ของประธานองค์กรอิสระนั้น ๆ จะเป็นผู้ให้คำแนะนำตักเตือน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่ให้มีองค์กรอิสระเกิดขึ้น และให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่ไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล่าวหา และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งวันใดวันหนึ่งอาจจะตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา สามารถใช้อำนาจให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแล้ว จะทำให้เสียหายแก่ระบบกฎหมาย ในการสถาปนาองค์กรอิสระทั้งระบบ กล่าวคือ ตัวผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็จะเกิดความเกรงกลัวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้โดยปราศจากอคติ โดยเฉพาะภยาคติ คือ ลำเอียงด้วยความกลัว ประชาชนจะสิ้นความศรัทธาในองค์กรอิสระ หลักการดังกล่าวนี้จึงมีความสำคัญต่อการวิจัยเพื่อการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ด้วยความเป็นอิสระอันปราศจากการถูกแทรกแซงจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงการเข้าสู่ตำแหน่งอีกด้วย

4) หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการปกครองที่ดีเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานปกครองให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย, 2541, หน้า 5 ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล ว่า หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหาร สังคมที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกส่วนราชการ องค์กรของรัฐ

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีทั้งการให้คุณและให้โทษ จึงต้องมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความรอบคอบ ความโปร่งใส หลักธรรมาภิบาลจึงถือเป็นหลักที่สำคัญที่จะใช้เป็นหลักยึดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมากยิ่งขึ้น

5) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม หมายถึง แนวคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิ และวัตถุประสงค์เป็นกลไกที่จะทำให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่อง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ในการสร้างเสถียรภาพ ประสิทธิภาพให้กับรัฐเพื่อโดยมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ และมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิด ทั้งให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครอง และจัดตั้งองค์กรบริการของรัฐ ที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจำกัดควบคุมอำนาจผู้ปกครอง โดยหลักการของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือซึ่งเน้นการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองตามที่ออกแบบไว้ (เชาวนะ ไตรมาศ, 2546, หน้า 3-4)

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1.การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หมายถึง การให้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยให้รัฐมีหน้าที่ปกป้องและเคารพสิทธิศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้เกิดเป็นรูปธรรมและมีผลในทางปฏิบัติ อาทิ การพิจารณาอย่างรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม 2.การตรวจสอบการใช้อำนาจ หมายถึงการสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความครอบคลุมและครบถ้วนขึ้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทุกลักษณะของการใช้อำนาจ และ

ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ และ 3.การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล หมายถึง การกำหนดมาตรการมุ่งให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดกรอบหรือวัตถุประสงค์ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 142-152)

ดังนั้น แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ไม่ใช่จะมุ่งเพียงแต่นำตัวผู้กระทำการทุจริตไปลงโทษเท่านั้นแต่ต้องนำเอาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในส่วนที่เป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาใช้โดยการให้การรับรองสิทธิว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิจะโต้แย้งหาพยานหลักฐานมาเพื่อแสดงความบริสุทธิ์สิทธิในลักษณะนี้ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญต้องให้ความคุ้มครองและการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตลอดทั้งการใช้อำนาจในการตรวจสอบผู้ที่กระทำการทุจริตภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอีกด้วย

6) ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมรัฐหรือประเทศ โดยจะมีองค์ประกอบคือ ดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอนเป็นของตนเอง มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตแดนแห่งรัฐนั้น มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปกครอง และมีอำนาจอธิปไตยที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินการทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจนั้นผ่านกฎ กติกา ที่รัฐกำหนดเองหรือที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของประชาชนในรัฐ เพื่อใช้ควบคุมมิให้ผู้คนหรือสังคมกระทำล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศ ที่สามารถกำหนดให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองปฏิบัติตามความต้องการของรัฐ รวมเรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจปฏิเสธได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85)

อำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าประชาชนเพื่อดูแลประชาชนหรือสังคมส่วนรวม โดยกำหนดกติกาขึ้นใช้บังคับให้ทุกคนในรัฐปฏิบัติตาม ในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการและมีข้อห้ามไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้สังคมเกิดความปกติสุข คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับเช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็ถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทฤษฎีอำนาจรัฐจึงมีความสำคัญที่จะต้องประกอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้

1.2.2 สถานการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัญหาการทุจริตของประเทศมีมาตั้งแต่ยุคอดีตจนถึงปัจจุบันที่ปัญหามีได้ลดน้อยลงไปได้โดยมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดเป็นประเด็นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของการจัดตั้งให้มีองค์กรทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ปัญหาการทุจริตก็มีได้ลดน้อยลงไปและสร้างผลกระทบต่อประเทศชาติทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมมากมาย และอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขององค์กรนี้ก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐทั้งการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ตลอดจนการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถที่จะใช้สิทธิผ่านกระบวนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินการโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการถ่วงถ่วง และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสามารถใช้สิทธิดำเนินคดีต่อศาล ว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านหรือไม่ ดังนั้นหากนำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดไว้ในกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแม้ว่าจะเป็นองค์กรอิสระที่มีความอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นองค์กรอิสระที่มีความอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นองค์กรอิสระที่ไร้การตรวจสอบจะกระทำผิดเสียเอง และหากปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแล้วกฎหมายดังกล่าวจะถือเป็นเครื่องมือ ให้กับประชาชนในการนำมาฟ้องร้องต่อศาลที่มีอำนาจ เพื่อให้ดำเนินการลงโทษแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

การวิจัยกำหนดให้เป็นประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการขององค์กรกับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผลกระทบที่ประเทศได้รับเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2.3 รูปแบบหลักธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาลในการปกครองเป็นหลักการที่มีการนำมาใช้ในระดักระหว่างประเทศ ที่มีจุดเริ่มมาจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก (World Bank) ได้วางหลักการสำหรับการตรวจสอบสถานะทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศที่มาจากเงินจากธนาคาร โดยมีแนวคิดว่าหากประเทศที่กู้เงินนั้นมีการบริหารจัดการด้านการเงินของประเทศตามหลักธรรมาภิบาลแล้วภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ดีขึ้นจึงได้วิจัยและได้ข้อยุติของหลักการและหลักการนี้เรียกว่า หลักธรรมาภิบาลซึ่งมีหลายประเทศนำไปใช้ รวมทั้งประเทศไทยก็ได้นำเอาหลักการนี้มาใช้กับองค์กรรัฐหลายองค์กรเพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีหลักการปกครองที่ดีที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชน

การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศมีในหลายประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ มีหน่วยงาน คือ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง ทบวงสืบสวนการประพฤติทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau) หรือ CPIB และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลายฉบับ คือ การป้องกันปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC) Foreign Corrupt Practice Act 1977 (FCPA); Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC; Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2014; Enforcement Decree of The Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti Corruption and Civil Rights Commission, 2014; Code of Conduct for Public Officials, 2010; Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers, 2014; Enforcement Decree of The Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers, 2014; The Improper Solicitation and Graft Act 2016 ประเทศสิงคโปร์ มีหน่วยงาน คือ หน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau : CPIB) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ The Prevention of Corruption Act ,1988 สหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ Foreign Corrupt Practice Act, 1977 (FCPA) คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย อนุสัญญาขององค์การนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต (Inter-American Convention Against Corruption, 1997: IACAC) ธนาคารโลก (World Bank) The Bank's 1996 Guideline for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits และ The Bank's 1997 Guideline for Selection and Employment of Consultant under IBRD Loans and IDA Credits องค์กรเพื่อความร่วมมือและ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP)

ในการวิจัยให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบกฎหมายของต่างประเทศที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำลัทธิธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2.4 รูปแบบการพัฒนากฎหมายเพื่อนำลัทธิธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของไทย

การวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของลัทธิธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นการวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาคำตอบจากการวิเคราะห์ข้อ 1 - ข้อ 3 มาใช้วิเคราะห์ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้รวมถึงการวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งการวิเคราะห์ลัทธิธรรมาภิบาลแต่ละข้อที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่เพื่อให้ได้ลัทธิธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับการนำมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบของหลักการที่จะนำมาใช้จึงเป็นต้นแบบสำหรับการนำไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับต่อไป

1.2.5 การพัฒนากฎหมายเพื่อนำลัทธิธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของลัทธิธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงลัทธิธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นการวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการนำลัทธิธรรมาภิบาลในด้านที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำมาวิเคราะห์เพื่อพัฒนากฎหมายและนำลัทธิธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการการพัฒนากฎหมายเพื่อนำลัทธิธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์แห่งปัญหา และผลกระทบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลของไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและ กฎหมายต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของไทย

5. เพื่อการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีขอบเขตด้านเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1.1 การวิเคราะห์หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 1) หลักนิติรัฐ
- 2) หลักนิติธรรม
- 3) หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ
- 4) หลักธรรมาภิบาล
- 5) แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม
- 6) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

3.1.2 กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561
- 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2552
- 4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- 6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 7) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
- 8) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552

3.1.3 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

อนุสัญญาขององค์การนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต
Inter-American Convention Against Corruption (IACAC), 1997

ธนาคารโลก (World Bank)

- The Bank's 1996 Guideline for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits
และ The Bank's 1997 Guideline for Selection and Employment of Consultant under IBRD Loans
and IDA Credits

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ
(UNESCAP)

3.1.4 กฎหมายต่างประเทศ

1) สาธารณรัฐเกาหลี

- Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and
Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2014

- Enforcement Decree of The Act on The Prevention of Corruption and
The Establishment and Management of The Anti Corruption and Civil Rights Commission, 2014

- Code of Conduct for Public Officials, 2010

- Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers, 2014

- Enforcement Decree of The Act on The Protection of Public Interest
Whistleblowers, 2014

- The Improper Solicitation and Graft Act, 2016

- Enforcement Decree of The Improper Solicitation and Graft Act, 2016

- Administrative Appeals Act, 2017

- Enforcement Decree of The Administrative Appeals Act, 2017

2) สาธารณรัฐสิงคโปร์

- The Prevention of Corruption Act, 1988

3) สหรัฐอเมริกา

- Foreign Corrupt Practice Act, 1977 (FCPA)

4) เครือรัฐออสเตรเลีย

- คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW)

ประเด็นวิเคราะห์

- 1) สภาพการณ์แห่งปัญหา และผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีหลักธรรมาภิบาล
- 2) หลักธรรมาภิบาลสากล และหลักธรรมาภิบาลต่างประเทศ
- 3) กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล
- 4) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย
- 5) หลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทย
- 6) การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- 3.2.1 นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน
- 3.2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 3.3.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 3.3.4 คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.)

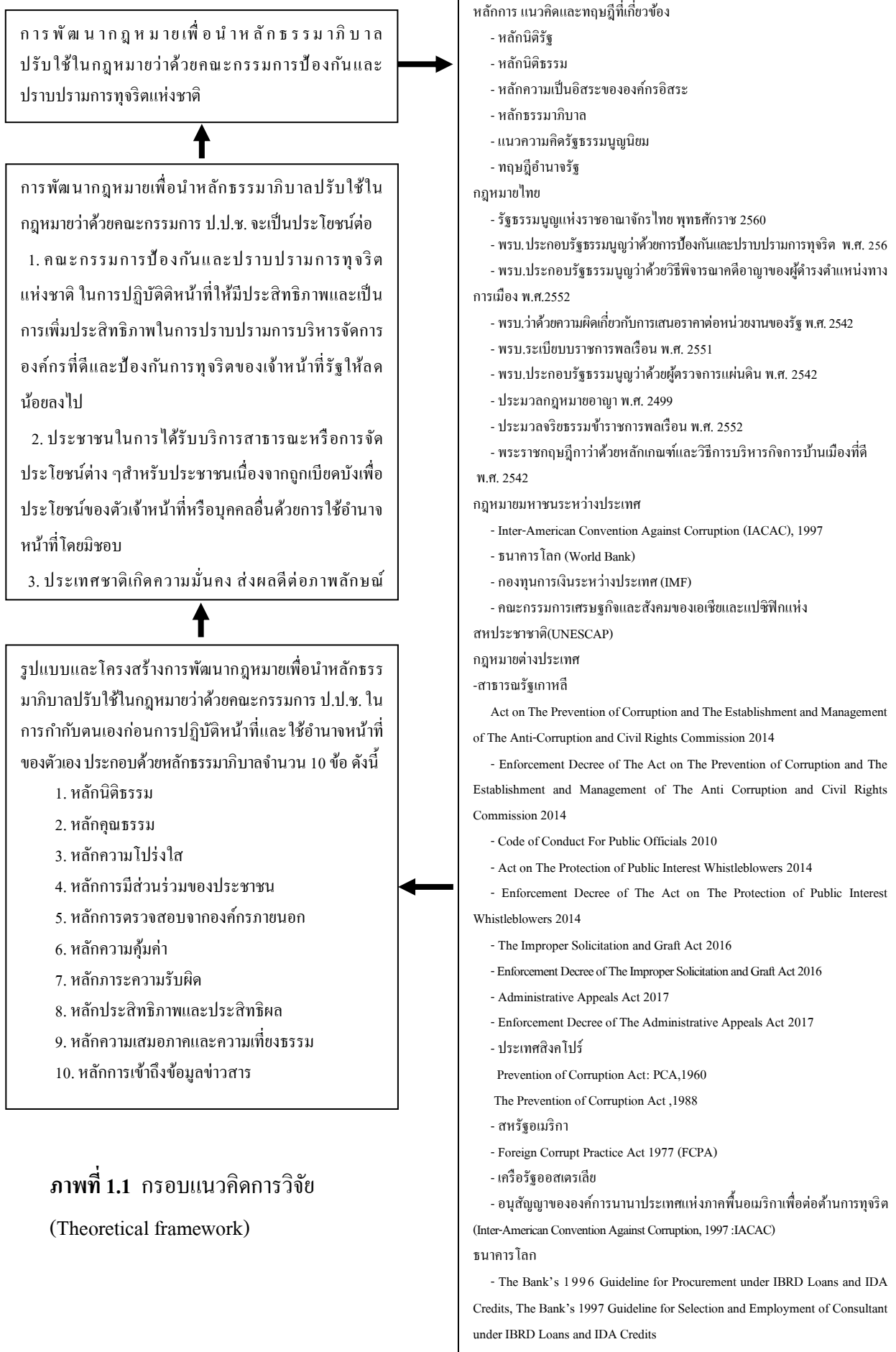
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ใช้ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก และระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจงและรับฟังความคิดเห็น

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันปัญหาได้ จำนวนคดี จำนวนข้อกล่าวหาที่มีค้างคั่งมาก จนกระทั่งปล่อยให้อายุความหมดไป ตลอดทั้งการทุจริตคอร์รัปชัน ก่อให้เกิดผลเสียหายเกิดขึ้นมามากมาย การวิจัยจึงจะหาคำตอบด้วยการนำเอาหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำเอาหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดมาใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายไทย กฎหมายมหาชน ระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้คำตอบของหลักการในหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำได้รูปแบบองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่งผลให้การป้องกันและปราบการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ดูภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถทำให้การทุจริตลดน้อยลงไปได้ การนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้จะช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักการระบอบรับผิด หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

5. คำถามการวิจัย

1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอะไรบ้าง
2. สภาพการณ์แห่งปัญหา และผลกระทบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทยเป็นอย่างไร
3. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลของไทย มีอะไรบ้าง
4. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลของต่างประเทศเป็นอย่างไร
5. หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับองค์กรในระดับระหว่างประเทศมีอะไรบ้าง
6. หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับองค์กรรัฐของไทยมีอะไรบ้าง
7. ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทยมีอะไรบ้าง
8. หลักการและเหตุผลในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทย เป็นอย่างไร
9. รูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของไทยเป็นอย่างไร
10. การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีรูปแบบและโครงสร้างประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบจากผลจากการวิจัย (Output) เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประโยชน์ ต่อไปนี้

1. องค์กรคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามหลักธรรมาภิบาลที่สามารถจะช่วยให้ การปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและเป็นการเพิ่มความสามารถในการปราบปราม การบริหารจัดการองค์กรที่ดีและป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐให้ลดน้อยลงไป
2. ประเทศจะได้รับผลจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ
3. ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะหรือการจัดประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นจากการไม่ถูกเบียดบังเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นด้วยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ
4. ประชาชนเกิดความมั่นใจ ส่งผลดีต่อภาพลักษณ์เนื่องจากการทุจริตลดน้อยลง

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการวิจัยเรื่องนี้ ประกอบด้วย
คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ย่อ: คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (อังกฤษ: National Anti-Corruption Commission)

อำนาจหน้าที่ หมายความว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้เสียหาย หมายความว่า ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ผู้ถูกกล่าวหา หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ **หลักธรรมาภิบาล** หมายความว่า เช่น หลักธรรมาภิบาลที่ใช้สำหรับสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หมายความว่า ธนาคารโลก (World Bank) หรือเรียกว่า ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ

องค์การภาครัฐ หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทนี้เพื่อที่จะทำการศึกษาและวิจัย ถึง หลักการ แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎี
2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
3. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล
5. การพัฒนากฎหมายและหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย
6. งานวิจัย และบทความที่เกี่ยวข้องหลักธรรมาภิบาล

สิ่งที่สำคัญของการทำหน้าที่ในฐานะองค์การอิสระในนามคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นถือว่าเป็นภาระความรับผิดชอบที่มีผลกระทบตลอดทั้งเป็นคุณประโยชน์แก่บ้านเมืองและประเทศชาติ ซึ่งในการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่เพื่อที่จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะตรวจสอบตัวเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนึกในความรับผิดชอบต่อการใช้งานหน้าที่ของตนเอง นั่นก็คือความรับผิดชอบต่อการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองโดยมีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎี

1.1 หลักนิติรัฐ

Carré de MALBERG นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำนิยามว่า “นิติรัฐ” (Etat de Droit) เป็นรัฐที่ในความสัมพันธ์กับประชาชนและเพื่อให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลแล้วอยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย ซึ่งจะผูกพันการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนหนึ่งกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งจะกำหนดไว้ล่วงหน้าถึงหนทางและวิธีการที่จะถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปกครองของรัฐ กฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐโดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดดังกล่าวสร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ลักษณะเฉพาะของ “นิติรัฐ” ที่ชัดเจนอันหนึ่งก็คือ

การปกครองที่อยู่ใต้กฎหมาย ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ได้แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นให้อำนาจไว้ ซึ่งนิติรัฐนี้แตกต่างกับ “รัฐตำรวจ” (Etat de police) ซึ่งเป็นรัฐที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำเอาวิธีการต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการดำเนินการปกครองมาใช้กับประชาชนได้ในลักษณะที่มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายว่า การปกครองในประเทศที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและการควบคุมของศาล ทั้งนี้หมายความว่า ฝ่ายปกครองมีความผูกพันจะต้องดำเนินการปกครองในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ โดยไม่อาศัยอำนาจตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองผู้อยู่ใต้ปกครอง ถ้าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พลเมืองผู้ต้องประสบความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาล เพื่อให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระบบการปกครองเช่นนี้เรียกว่า “ระบบนิติรัฐ”

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ได้ให้ความหมายว่าระบบนิติรัฐ (System of legal State) คือระบบซึ่งฝ่ายปกครองอยู่ใต้กฎหมายเช่นเดียวกับพลเมืองซึ่งเป็นเอกชน และอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาล ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย พลเมืองซึ่งได้รับความเสียหายก็มีทางที่จะได้รับการเยียวยาในทางกฎหมาย เพราะศาลมีอำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง”

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่า “หลักนิติรัฐ” หมายถึงหลักการที่รัฐได้ยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด กล่าวคือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นการที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายการกระทำใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและเป็นไปภายในขอบเขตแห่งกฎหมายด้วย หากกระทำการใดโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจนหรือเกินขอบเขตของกฎหมาย ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวได้

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่รัฐที่ดำเนินไปภายใต้กฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหัวใจของ

พัฒนาการของรัฐในยุคสมัยใหม่ และถือเป็นผลผลิตทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักกฎหมายหลักนิติรัฐจึงถือเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลและสมาชิกในประชาคมมนุษย์ที่ไขว่คว้าหาความยุติธรรมและความแน่นอนของกฎหมายโดยหลักนิติรัฐมีจุดเริ่มต้นจากประเทศเยอรมนีในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศเยอรมนีเคยอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการของระบบนาซีมาก่อน

ดังนั้น แนวความคิดของหลัก“นิติรัฐ” (Rechtsstaat) จึงเน้นให้ความสำคัญในการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยในระบบกฎหมายของเยอรมัน หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบ 2 ประการ ดังนี้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, หน้า118-119)

1) องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองกับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้น ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใด ต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และต้องทำตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะได้รับการคุ้มครองและกระทำการใด ๆ ของรัฐจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ที่เป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ ในรัฐที่เรียกตัวเองว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายนั้นจะต้องมีระบบองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระคอยทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย

2) องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยภาครัฐต้องกระทำการอย่างยุติธรรมและถูกต้อง นักกฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐ กฎหมายเป็นหลักพื้นฐานและเป็นแบบแผนชีวิตในปี ค.ศ. 1993 Heirich Siedentopf ได้พัฒนาหลักนิติรัฐเป็นการเพิ่มเติม โดยมีองค์ประกอบ 7 ประการ คือ

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองถ่วงดุลและคานอำนาจในการปกครอง

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายรองรับและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

(3) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย

(4) สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อฝ่ายตุลาการเพื่อให้ทบทวนการดำเนินการของฝ่ายบริหาร

(5) หลักความได้สัดส่วน โดยการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายบริหารจะต้องไม่เป็นภาระที่มากเกินไปแก่ประชาชน

(6) ความแน่นอนของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลมีความเชื่อมั่นในกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับตามกฎหมาย รวมทั้งหลักการคุ้มครองความเชื่อในผลทางกฎหมายและหลักการไม่ใช้บังคับกฎหมายย้อนหลัง

(7) ความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจปกครองของรัฐ

“กฎหมาย” ในความหมายของนิติรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, หน้า 120-121) กล่าวว่า ต้องเป็นกฎหมายที่มาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชน ประชาชนเป็นผู้สร้างความชอบธรรมให้กฎหมายและทำให้เกิด “หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น ทุก ๆ คนในรัฐจึงต้องเคารพต่อกฎหมายที่ประชาชนสร้างขึ้นเพราะโดย สภาพของกฎหมายนั้นมีความชอบธรรม การเคารพต่อกฎหมายก็คือ การกระทำของทุกคนในรัฐ ทุกองค์กรของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายของศาลจะต้องไม่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายและต้องมีความเป็นธรรม ณ จุดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การกระทำต่าง ๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวต้องเคารพต่อ “หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย” (Le principe de legalité) กล่าวอีก นัยหนึ่ง กฎหมายในนิติรัฐมาจากประชาชนและประชาชนได้สร้างความชอบธรรมให้กับกฎหมายและเมื่อกฎหมายมีความชอบธรรมทุกคน ทุกองค์กรในรัฐจึงต้องเคารพต่อกฎหมาย การแสดงความเคารพต่อกฎหมายของทุกคนและทุกองค์กรในรัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดต่อกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำนั้น ๆ ต้องชอบด้วยกฎหมายจึงก่อให้เกิด “หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย” ขึ้น ดังนั้น หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นหลักที่มาจากหรือต่อเนื่องมาจากหลักนิติรัฐ และการที่ทุกคนต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เท่ากับว่าเป็นการเคารพกฎหมายที่มาจากประชาชนซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคมตามแนวคิดของฌอง ฌาคส์ รูสโซ และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวว่ายอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน กฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชน

ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการที่สอดคล้อง และอยู่ในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญ ต้องให้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องยอมรับได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพเป็นรากฐานสำคัญที่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายได้ให้การยอมรับต่อหลักการพื้นฐานการปกครองโดยยึดหลักนิติรัฐและการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐเพื่อมิให้รัฐกระทำการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งอาจกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยที่บุคคลทุกคนและทุกชนชั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองและกฎหมายที่กำหนดขึ้นไว้ก็ต้องชอบด้วยทำนองคลองธรรม จึงจะถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ กล่าวคือหลักนิติรัฐเป็นหลักการแห่งกฎหมายที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราษ หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ทั้งนี้ภายใต้หลักการที่ว่ากระทำความผิดอันเป็นการถูกล้ำสิทธิของประชาชน จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐและหน่วยงานกระทำให้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยไม่สมควรใจได้ การที่กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายให้ไว้ หรือที่เรียกว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย²⁰ นั่นเอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ ได้มีผู้อธิบายได้ดีที่สุดคนหนึ่งคือ กาทเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักที่รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์สองนัยคือการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ จากหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ และเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมควรใจไม่ได้ เว้นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ดังนั้นหลักนิติรัฐอันเป็นการต้องดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายนั้นจึงเป็นหลักที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิติรัฐนั้นไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นแต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้ต้องอยู่ภายใต้ระบบนิติรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้ได้ และ

กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็หาเป็นการกระทำโดยเป็นการกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมาจากประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการก็มีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากการกระทำนั้นก่อความเสียหายก็มีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ถูกกระทบได้รับการเยียวยา จึงถือว่าอิสระขององค์กรตุลาการเป็นสิ่งสำคัญโดยจะต้องไม่ถูกรอบงาโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรมแต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ย่อมต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

จากหลักการของหลักนิติรัฐพบว่ามีหลักอยู่สองประการตามแนวคิดของ A.V.Dicey ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายดังนี้คือ

1. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่มีชอบด้วยกฎหมาย
2. การเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐไปละเมิด

สิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากหลักดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังนั้นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนในด้านต่าง ๆ ก็อาจกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน ดังนั้น การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครองเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์มหาชนอันเป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนในด้านต่าง ๆ จนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องมีระบบแห่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จัดระเบียบราชการบริหารและที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งรวมเรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” กับเอกชน โดยระบบแห่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวต้องรวมอยู่บนพื้นฐานของหลักการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง

ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจและหน้าที่ทั้งในการบังคับใช้กฎหมายและป้องกันรวมทั้งปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจและบนพื้นฐานของการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งเยียวยาความเสียหายอันเป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ

1.2 หลักนิติธรรม

คำว่าหลักนิติธรรมนั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ อย่างไรก็ตาม แม้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ คำว่า rule of law ก็เหมือนกับคำว่า Rechtsstaat ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันเป็นยุติได้ การทำความเข้าใจความหมายของ rule of law จึงควรต้องทำความเข้าใจจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวความคิดนี้

แนวความคิดว่าด้วย rule of law หรือนิติธรรมอาจสืบสาวย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งย้อนกลับไปถึง ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้น ได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลง อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ไม่เพียงเข้าใจว่าเมื่อมีการลงนามใน Magna Carta แล้วกษัตริย์เป็นอันถูกจำกัดอำนาจลงจนไม่มีอำนาจ ในเวลานั้นอำนาจยังคงอยู่ที่กษัตริย์ กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงในเวลานั้นก็มีแต่ Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law อันเป็นกฎหมายประเพณีที่รับสืบทอดและพัฒนาโดยศาลเท่านั้น

แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการตั้งรัฐสภาขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1265 แต่อำนาจในการปกครองบ้านเมือง (Prerogatives) ก็ยังคงอยู่ในมือของกษัตริย์อย่างเดิม จะถูกจำกัดลงบ้างก็เพียงเล็กน้อย อำนาจของกษัตริย์อังกฤษพัฒนาขึ้นถึงจุดสูงสุดในสมัยราชวงศ์ Tudor อันเป็นช่วงเวลาที่ยบอบาของรัฐสภาถดถอยลง อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้นกษัตริย์อังกฤษมีอำนาจมากและเข้าใจวิธีการในการรักษาอำนาจของตนและจำกัดอำนาจของรัฐสภา อีกทั้งยังรู้จักที่จะใช้รัฐสภาเป็นฐานในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนด้วย อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมารัฐสภาได้พัฒนาต่อไปกลายเป็นสถาบันซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มคนต่าง ๆ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนกลายเป็นคู่ปรับสำคัญของกษัตริย์

ใน ค.ศ. 1628 ในยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ.1600 ถึง 1648) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพ

ส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง รัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ภายหลังจาก ได้มีการตรา Petition of Rights ได้สิบสองปี ได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในอังกฤษ ตามมาด้วยการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ 1 Petition of Rights ไม่ได้เป็นเพียงเอกสารที่กล่าวถึงความยินยอมในการเสียภาษีเท่านั้น แต่ยังเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก

ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่ง ที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. 1679) เอกสารฉบับหลังนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เนื้อหาหลักของเอกสารฉบับนี้ คือ การให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาล โดยคำฟ้องที่เรียกว่า writ of habeas corpus ทันที

รัฐสภาสามารถที่จะสถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลทำให้กษัตริย์ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลง และในที่สุดกษัตริย์เริ่มรู้สึกว่ารัฐสภามีอำนาจมากเกินไปและเริ่มเป็นอันตรายต่อพระองค์เสียแล้ว การแข่งขันเพื่อครองอำนาจที่เหนือกว่าระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์เป็นไปอย่างเข้มข้น และได้เกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่าง ค.ศ.1642 ถึง 1649 หลังจากสงครามกลางเมืองดังกล่าว การต่อสู้ก็คงดำเนินต่อไปอีกจนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาก็กำชัยชนะได้ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ระหว่าง ค.ศ.1688 ถึง 1689 ผลของการปฏิวัตินี้ได้นำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐสภาที่ปัดแข้งกับกษัตริย์

โดยเหตุที่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 17 ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษ ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุด อำนาจดังกล่าวควรอยู่กับกษัตริย์ สภา หรือศาล Francis Bacon (ค.ศ.1561 ถึง 1626) เห็นว่าโดยเหตุที่กษัตริย์มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาด และดำรงอยู่นเหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือ Common Law ที่พัฒนาขึ้น โดยศาล ดังนั้นกษัตริย์จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล ด้วยเหตุดังกล่าวกษัตริย์ย่อมต้องมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วและมีอำนาจที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาล โดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานตาม Common Law ได้ อย่างไรก็ตามพัฒนาการทางการเมืองในเวลาต่อมาก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของ Francis Bacon เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์จนสำเร็จและได้กลายเป็นรัฐสภาที่ปัดแข้งแทนที่กษัตริย์อังกฤษ และในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นี้ ศาลก็ได้เข้ามามีบทบาทด้วย โดย Sir Edward Coke (ค.ศ.1552 ถึง 1634) ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้น โดยศาล โดยเห็นว่าทั้งกษัตริย์ และรัฐสภา ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้

Common Law กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาก็ดีจะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของ Coke จะไม่ได้ทำให้ศาลกลายเป็นทรงแรงอำนาจสูงสุดในระบบการปกครองของอังกฤษ เพราะศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่สภาตราขึ้นจะอ้าง Common Law ปฏิเสธกฎหมายที่สภาตราขึ้นไม่ได้ แม้กระนั้นแนวความคิดของ Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาเข้มแข็งมากแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร และในเวลาต่อมาก็ค่อยสลัดตนเองพ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้น และยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

1.2.1 เนื้อหาของหลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ.1834 ถึง 1922) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.1885) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการ ก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตาม

แนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

การที่ Dicey อธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรมในแง่ที่คนทุกคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ส่งผลให้ Dicey ปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดย Dicey เห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้น) แล้ว บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้แล้ว บรรดาสีทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล

โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ศาลของอังกฤษไม่อำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้ว รัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และยอมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่พึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย

แน่นอนว่าในทางทฤษฎี เมื่อยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด กรณีจึงอาจเป็นไปได้ที่รัฐสภานั้นเองจะกระทำการอันก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรากฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิของบุคคลเสียโดยไม่เป็นธรรม และเมื่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอยู่เหนือกว่าหลักนิติธรรมเสียแล้ว ก็ไม่มีอะไรเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการคุกคามโดยรัฐสภาได้ แต่ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษ ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะตามจารีตประเพณีแล้วรัฐสภาจะไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นโดยเหตุที่การตรากฎหมายของรัฐสภา

ยอมขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาล และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลยอมเป็นพรรคการเมืองที่
 ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมาก
 สนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้น
 จากการเลือกตั้งครั้งถัดมายอมเป็นที่คาดหมายได้ ในที่สุดแล้ว การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับ
 กับเจตจำนงของประชาชน กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทาง
 หลัก ๆ ของการตรากฎหมาย และเมื่อกล่าวว่รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ในระบอบ
 ประชาธิปไตยที่พัฒนามาในอังกฤษ ย่อมต้องเข้าใจว่ารัฐสภายอมทรงอำนาจสูงสุดในหมู่องค์กรต่าง ๆ
 ของรัฐ แต่ในที่สุดแล้ว ในทางการเมืองก็อยู่ใต้ประชาชน ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจำกัดอำนาจ
 ของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจากกฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรป แต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมือง
 และจารีตประเพณีที่รับสืบทอดกันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติ
 เช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความเป็น
 นิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตรา ๆ ไป

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่าง
 กันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบาย
 ความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของ
 การกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไป
 ของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจน
 ความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วย
 สร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มี
 ชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะ
 สำคัญ คือ

- 1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กร
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- 3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อ
 ใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- 4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิด
 การบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- 6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

หลักนิติธรรม จึงเปรียบเสมือนเสาหลักที่ค้ำจุนความยุติธรรมเพราะระบอบประชาธิปไตย คือ การให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน และยกสถานะของประชาชนจาก “ผู้อยู่ใต้การปกครอง (Subject)” มาเป็น “พลเมือง (Citizen)” ผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ แต่อีกนัยหนึ่งเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นถือเป็นองค์อิสระที่ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่จึงมีความสำคัญที่จะต้องเป็นไปตามความเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรม

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึงการแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

หลักการพร้อมรับผิด เกิดเป็นประเด็นที่สำคัญของสังคมไทยในปัจจุบัน หลักนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี มีสาเหตุมาจากการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในระบบราชการ การทำงานที่ล่าช้าของภาครัฐ ไม่คำนึงถึงผลได้ผลเสียของผู้รับบริการ องค์กร และผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน ดังตัวอย่างเช่น การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ส่งผลเสียอย่างกว้างขวางทั้งสังคม เป็นผลให้เกิดคำถามว่าผู้รับผิดชอบผลเสียนั้นคือใคร

ความหมายในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลคำว่า Accountability ว่า การรับผิดชอบในขณะที่นักวิชาการ และผู้ศึกษาหลักธรรมาภิบาล ก็มีการเรียกใช้ศัพท์คำนี้อย่างหลากหลาย แตกต่างกันไป อาทิ

ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ ใช้ ความรับผิดชอบ ยุคศรีอาริยะ ใช้คำว่า ความน่าเชื่อถือและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน อมรา พงศาพิชญ์ ใช้คำว่า การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายในทางนิติการเมืองหมายถึง ระบบราชการที่มีคอร์รัปชันน้อยและมีประสิทธิภาพ มีความเปิดเผย โปร่งใส กระจายอำนาจ และสามารถถอดถอนได้

นักวิชาการ หลายคน ให้ความหมายว่า เป็นเรื่องของการตรวจสอบ เน้น ไปในเรื่องกระบวนการบริหาร อาทิ

ปรัชญา เวสารัชช ใช้ในความหมายว่า ความสามารถในการตรวจสอบ

ดิณ ปรัชญพฤษ์ ให้ความหมายว่า ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ

เป็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งว่า แม้ว่า Accountability จะเป็นแนวคิดที่มาจากตะวันตก แต่การให้ความหมายก็แตกต่างกันในหลาย ๆ ประเทศด้วย อันได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน และอิตาลี มีการใช้คำว่า responsibility แทนคำว่า accountability ซึ่งมีการมองว่า แม้ว่าคำสองคำนี้จะไม่ใช้คำที่มีความหมายเดียวกันแต่ก็สามารถใช้ทดแทนกันได้

ส่วนประเทศ เยอรมนี เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ใช้ Accountability ในความหมายที่แตกต่างจาก responsibility แต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า duty หรือ obligation

กล่าวโดยสรุป Accountability และ Responsibility มีความหมายใกล้เคียงกันแต่มิมีนัยยะที่แตกต่างกัน หรือเหมือนกันขึ้นอยู่กับบริบทการตีความ ถูกแปลในภาษาไทยว่า เป็นความรับผิดชอบ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับการพร้อมรับผิด ซึ่งเป็นคำแปลของ accountability ซึ่งการพร้อมรับผิดเป็นการรับถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวกและในทางลบของการตัดสินใจและการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ

ความสำคัญของการรับผิด

Accountability เป็นแนวทาง กลไก และ ข้อปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันผลการงานปฏิบัติ ในระดับที่พอใจ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

- 1) สาธารณชนและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากระบบราชการ และมีความคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งดีจากการจัดการของระบบราชการ
- 2) ผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารองค์กร
- 3) ผู้ให้บริการ (ข้าราชการ)

ดังนั้น Accountability เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลาย ซึ่ง แบ่งได้ เป็น รูปแบบ คือ ตามสายการบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) คือ การรับผิดชอบจากการดำเนินงานตามสายงานของตน ตามกฎหมาย (legal accountability) คือการรับผิดชอบตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ตามวิชาชีพ (professional accountability) คือ การรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ จรรยาบรรณ และ ตามการเมือง (Political accountability) คือการรับผิดชอบจากประชาชนที่ทำการเลือกเขาเหล่านั้นขึ้นมาสู่อำนาจ (Romzek และ Dubnick (1987) และ Samuel Paul (1991)

ในหลักการธรรมาภิบาลต้องการระบบ การบริหาร และผู้นำองค์กร ที่กล้ารับผิดชอบต่อ การกระทำของตน โดยเฉพาะผู้นำที่ต้องการให้คนยอมรับก็ต้องเป็นผู้นำที่กล้าหาญต่อการตัดสินใจและการดำเนินการของตน ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงพฤติกรรมที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าผล

ของการกระทำที่ไม่ดี ส่งผลร้าย และล้มเหลว ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงการหลบหลีกความรับผิดชอบ แต่ในขณะที่ผลของงานออกมาดี ผู้นำที่ไม่ดี ก็จะแสดงออกถึงการได้หน้า รับผลของความดี เหล่านั้น กล่าวอย่างเป็นสำนวนไทย ๆ ผู้นำที่ไม่มีความรับผิดชอบตามหลักการธรรมาภิบาล จะเป็นคนเอาดีแต่ตัว โยนชู้ให้คนอื่น ผู้นำที่มีความเป็นธรรมาภิบาลในหลักการนี้จะพร้อมให้สังคมตรวจสอบ หากสังคมสงสัยก็พร้อมจะแสดงความรับผิดชอบของตนออกมา โดยเสนอให้สังคมตรวจสอบโดยกระบวนการที่เหมาะสม พร้อมแสดงการตัดสินใจรับผิดชอบ เช่นการลาออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ต้องรับผิดชอบ เป็นต้น

ประเภทของการรับผิดชอบ

ผู้นำและผู้บริหารมีประเภทที่แตกต่างกันในการรับผิดชอบ อันขึ้นอยู่กับตำแหน่ง บทบาทความรับผิดชอบ ในระดับองค์กรที่มีความแตกต่าง แต่การรับผิดชอบของผู้นำประเทศ จะมีประเภทการรับผิดชอบใน 5 ประเด็น ได้แก่

- 1) การรับผิดชอบต่อภาระกิจของรัฐบาลและนโยบาย
- 2) การรับผิดชอบต่อความมั่นคงและภาพของรัฐบาล
- 3) การรับผิดชอบต่อผลงานของการเป็นผู้นำและการบริหาร
- 4) การรับผิดชอบต่อผลทางบวกและทางลบทางด้านเศรษฐกิจ
- 5) การรับผิดชอบต่อความเรียบร้อยอันดีต่อสังคม

โดยปกติ ผู้นำซึ่งมีธรรมาภิบาลจะประกาศนโยบายที่มีความชัดเจนและรับผิดชอบต่อตามที่ตนเองประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแสดงออกการรับผิดชอบที่เปิดเผย มาตรการที่ผู้นำผู้บริหาร รัฐบาลที่พึงกระทำคือ การรายงานผลการปฏิรูปการให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบ อย่างเปิดเผย จริงใจ โปร่งใส การสร้างความเข้าใจถึงความรับผิดชอบที่ชัดเจน ถึงบทบาทอำนาจ ภารกิจ จะเป็นการเรียกความเชื่อมั่น ศรัทธา ในระบบธรรมาภิบาล

การตรวจสอบ และการรับผิดชอบ

องค์กร หรือ ผู้นำที่ตรวจสอบได้จะสามารถสร้างความเชื่อมั่น หรือศรัทธาจากสาธารณชน ผู้นำที่มีธรรมาภิบาลจะต้องประกาศตนพร้อมที่จะให้สังคมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ

การตรวจสอบมีการใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษ หลายคำ ได้แก่ audit, examine, inspection, investigation, verification, review, และ scrutiny แม้มีความหมายของศัพท์ภาษาอังกฤษดังกล่าว มีแง่มุมและน้ำหนักความหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบที่แตกต่างกัน อันได้แก่ การตรวจสอบ การปฏิรูปงานควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เรื่องราวแบบละเอียดเจาะลึก จะเป็นการตรวจสอบในความหมายของ scrutiny สำหรับการตรวจสอบทางบัญชี จะใช้คำว่า Audit ซึ่งเป็นข้อน่าสังเกตว่า การตรวจสอบทางบัญชีจะเป็นการตรวจสอบที่ไม่พบความผิดของผู้นำในแง่การกระทำ การสร้าง

มาตรฐานแสดงความรับผิดชอบจำเป็นจะต้องมีกลไกการตรวจสอบ โดยกำหนดเป็นระบบและเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจจะกำหนดในรัฐธรรมนูญ ระเบียบ ประกาศขององค์กร

การรับผิดชอบ

วิภาส ทองสุทธิ ได้เสนอว่า ความพร้อมรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่พึงอันแสดงออกเพื่อเป็นตัวชี้การได้รับมอบหมายภารกิจที่จะนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิผลของการจัดการ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน องค์กรที่มีหลักการธรรมาภิบาลในหลักการนี้ต้องกำหนดเป้าหมายของการกระทำชัดเจน และสร้างเป็นวัฒนธรรม ว่าประสงค์จะบรรลุอะไรและต้องการเห็นผลลัพธ์นั้นอย่างไร

2) กำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกองค์กร หรือทุกคนเป็นเจ้าของผลงาน เพื่อก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงานร่วมกัน เพื่อผลลัพธ์ที่เป็นที่ภาคภูมิใจร่วมกัน

3) วัฒนธรรมการพร้อมรับผิดชอบและสำนึกในความรับผิดชอบจะทำให้ผู้บริหารงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดการประสานงานกันระหว่างสมาชิกในองค์กร

4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงาน ซึ่งอาจมาจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง มักมีการต่อต้าน องค์กรต้องมีมาตรการในการจัดการพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและทำให้ทุกคนยอมรับในการเปลี่ยนแปลง

5) การมีแผนสำรองในการบริหาร วัฒนธรรมการพร้อมรับผิดชอบจำเป็นต้องมีการวางแผนการสื่อสารให้คนในองค์กรรับทราบและเข้าใจแผน และนโยบายขององค์กรที่จะกระจายข่าวสารข้อมูลที่เปิดเผย

6) การติดตามผลและการประเมินการทำงาน เป็นสิ่งที่จะเป็นเครื่องตรวจสอบดูว่าเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้และควรมีการแก้ไขทันทีที่ผลงานนั้นไม่ได้มาตรฐานและได้รับการยอมรับขององค์กร

หลักการรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลและเป็นหลักที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในระบบราชการ หลักการดังกล่าวเป็นหลักที่นักวิชาการให้ความหมายที่แตกต่างกัน แต่เป็นหลักที่จำเป็นและต้องพัฒนาการปฏิบัติใช้ให้เป็นรูปธรรมในสังคมไทย

ดังกล่าวมานั้น หลักนิติธรรม โดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง เป็นอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการ ยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรม โดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้น ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดย

เคร่งครัด ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างด้วย

1.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

แม้ว่าในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตย ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยองค์กรอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด เนื่องจากการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่สำหรับประเทศไทย องค์กรอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงสถาบันตุลาการ นอกจากจะจัดเป็นสถาบันทางการบริหารดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเดิม องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็น องค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งห้าองค์กรดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรอบงำจากฝ่ายการเมือง

สำหรับความจำเป็นที่จะต้องม้องค์กรอิสระ ได้แก่

1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีข้อบังคับทางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและจัดการซื้อเสียง และเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

4) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

5) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ความเป็นอิสระ

- อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ
- อิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร
- อิสระในเรื่องงบประมาณ
- มีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ

ความเป็นกลาง

- ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมือง
- ปราศจากอคติ ไม่ลำเอียง เพราะรัก โกรธ หลง กลัว

ดำรงความยุติธรรม

- มีความเที่ยงธรรม
- มีความชอบธรรม
- มีความชอบด้วยเหตุผล

การแบ่งประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

1) องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล

มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่

ศาลรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายและกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรณีใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีเป็นเท็จ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ศาลยุติธรรม

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เช่น คดีตามประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีตามประมวลกฎหมายอาญาอื่น ๆ และแพ่ง ฯลฯ

ศาลปกครอง

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ถูกกล่าวหาว่าร้าย วัยผิดปกติ กระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นแผนกหนึ่งในศาลยุติธรรม โดยองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับและให้เลือกเป็นรายคดี การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งต่างจากศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหา ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนลงมติ คล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญซึ่งองค์คณะทุกคนต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ

2) องค์กระอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา

มีฐานะเป็นองค์กระตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการ

เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

องค์กระอิสระทั้งห้าองค์กระตาม มีฐานะเป็นองค์กระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบัญญัติจัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญโดยตรง และมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระมีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยสามารถกระทำได้ตั้งแต่ก่อนที่กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตราขึ้น ใช้บังคับ ได้แก่ การพิจารณากรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262

ส่วนในกรณีการควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น สามารถดำเนินการได้สองช่องทาง คือ การควบคุมผ่านกระบวนการตุลาการ ได้แก่ กรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้นโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 และ

อีกช่องทาง คือการควบคุมผ่านกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถส่งกรณีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ตามแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แม้จะยังไม่มียกคดีเกี่ยวกับกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในชั้นศาลก็ตาม

การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ โดยการกระทำของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องมิกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจนั้น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็กระทำไม่ได้ อย่งไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการใช้อำนาจที่เหนือกว่าประชาชนอยู่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจรัฐนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ตั้งแต่อำนาจในกระบวนการยุติธรรม เช่น การจับ การค้น ชั่ง ควบคุมตัว การสอบสวน หรือแม้แต่การเปรียบเทียบปรับ ซึ่งการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมนี้ ล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา หรือผู้ถูกกล่าวหาทั้งสิ้น

ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจเป็นการทั่วไป ซึ่งจะเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยขัดต่อกฎหมายไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การจับ การค้น การสอบสวน การควบคุมตัว อันมีหลักการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาความอาญา ศาลยุติธรรมก็เป็นผู้พิจารณาว่าการจับและค้นนั้นเป็นไปโดยชอบหรือไม่

การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ โดยการกระทำของรัฐในทางปกครอง

นอกจากนี้ การใช้อำนาจรัฐในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การใช้อำนาจปกครอง ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน หรือการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่อประชาชนตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อเอกชน มิให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีที่มีอำนาจเหนือกว่า ใช้อำนาจรัฐโดยขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท ทั้งนี้รวมถึงกรณีการละเมิดทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐกระทำการจนเกิดความเสียหายต่อเอกชน

ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐนั้น ได้รับการแก้ไขเยียวยา ได้แก่ การเพิกถอนการกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น สั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการใช้จ่ายเงินค่าเสียหายหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อการเยียวยาในกรณีที่เกิดการละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งการรับรองสิทธิ หรือให้ปฏิบัติตามสิทธิเป็นต้น

การเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

นอกจากกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านกระบวนการศาลแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างกลไกในการตรวจสอบติดตามการทำงานของภาครัฐ ในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยและบังคับการกับองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานราชการ โดยตรง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำได้เพียงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสั่งให้หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ดำเนินการหรือเสนอแนะให้ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แต่หากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐนั้น

ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจบังคับ ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องให้กับนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมกำกับดูแล เพื่อสั่งการ ตามควรแก่กรณีได้ ในกรณีที่ส่งเรื่องให้กับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังคงไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะข้างต้นในเวลาอันสมควร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและเป็นเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องด่วนได้เท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน มักจะดำเนินการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำให้กระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ถูกเรียกว่า เป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยสันติวิธี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างกลไกเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนด้วย โดยจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการอย่างใดก็ตาม การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ไม่มีอำนาจบังคับ หากเสนอแนะมาตรการแก้ไขแก่บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวแล้วไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็จะรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย

โดยเหตุที่การใช้องค์กรศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองระงับข้อพิพาท อาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย ดังนั้น ในปัจจุบันประชาชนจึงเริ่มนิยมใช้กลไกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อระงับข้อพิพาท “นอกศาล” กันมากขึ้น

องค์กรอิสระกับความคาดหวังของสังคม

1) ความคาดหวังต่อตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

- ต้องเป็นคนที่มีความดี มีคุณวุฒิสูง มีความรอบรู้อย่างแตกฉาน
- ต้องเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- มีผลงานเป็นที่ปรากฏเป็นประโยชน์ต่อราชการ สังคม และประชาชน
- เป็นบุคคลที่ทำงานเพื่อประโยชน์ต่อสังคม นอกเหนือจากงานอาชีพ ทุ่มเท

เสียสละเพื่อส่วนรวม

- มีระบบการสรรหาและการเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่

โปร่งใส

2) ความคาดหวังต่อการปฏิบัติตน

- ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม
- ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ เป็นกลาง ดำรงความยุติธรรม
- ปฏิบัติตนให้สังคมเชื่อมั่นในยุติธรรม
- มีกลไกตรวจสอบและกำกับให้เป็นไปตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

3) ความคาดหวังต่อการปฏิบัติงาน

- ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกระแส
- มีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมและปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อกำหนดวิธีพิจารณาอย่าง

เคร่งครัด

- รับฟังความเห็นของทุกฝ่าย ให้เกิดความโปร่งใสในการพิจารณาวินิจฉัยหรือให้

ข้อเสนอแนะ

- การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย หรือคำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะที่

สมเหตุสมผลเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

- คำวินิจฉัยต้องชัดเจนและอาจเสนอแนะแนวทางปฏิบัติต่อองค์กรของรัฐที่

เกี่ยวข้อง โปร่งใส

4) ความคาดหวังซึ่งเป็นเจตจำนงของประชาชนที่จะให้องค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจ บรรลุผลสัมฤทธิ์ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูประบบราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากประชาชนไม่ศรัทธาเชื่อถือไม่ยอมรับองค์กรอิสระก็จะต้องถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือถูกยุบเลิกไป

ดังกล่าวมานั้น หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ คณะกรรมการการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกคุ้มครองการทำหน้าที่จากการใช้อำนาจรัฐ

หรือการกระทำของบุคคล โอบปราศจากการครอบงำหรือการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจเพื่อก่อให้เกิดอำนาจเหนือต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการขึ้นำการทำงานก็ไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

1.4 หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลระดับสากลโลกถูกอธิบายความหมายโดย (ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552: 25) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลยังไม่มีที่ยืนยันแน่ชัดว่ามีต้นกำเนิดมาจากความคิดของผู้ใด ในสมัยใดแต่มีการศึกษา และกล่าวถึงรัฐและสังคมที่รักความยุติธรรม ผู้ปกครองที่ดี รัฐบาลที่ดี การปกครองที่ดีมานาน แล้วในกลุ่มชาติตะวันตกปรากฏขึ้นในยุคนครรัฐกรีกโบราณเมื่อประมาณ 2,500 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาที่เกี่ยวกับรัฐและสังคมของ Plato และ Aristotle ซึ่งเป็นปราชญ์ที่สำคัญในยุคนั้น

(ประภาพร มาแสง, 2545, หน้า 19 – 21) ยุคปัจจุบันการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลปรากฏเป็นครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ.1989 ซึ่งต่อมาสถาบันการเงินระหว่างประเทศนำมายึดถือเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ของประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ เพื่อที่จะเป็นการย้าเตือนให้ผู้นำแต่ละประเทศคำนึงถึงผลกระทบจากการกระทำของตนเองว่าเป็นการพัฒนาโดยแท้จริงหรือไม่

(ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545, หน้า 31 - 33) กล่าวว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 เป็นต้นมา ความคิดเรื่องการปกครองและการบริหารได้แพร่หลายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ และมีการใช้แนวคิดนี้ในความหมายที่หลากหลายมาก แม้ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการพัฒนาที่มีการใช้อาจดูได้จากรายงานของธนาคารโลกที่ว่าด้วยการจัดการปกครองและการบริหารและพัฒนา (1992) ได้นิยามการจัดการปกครองและการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจุดมุ่งหมายทางการพัฒนาซึ่งให้ความสำคัญกับ 3 มิติด้วยกัน คือ ประเภทของระบอบการเมือง กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อจุดมุ่งหมายด้านการพัฒนา และเพิ่มขีดความสามารถของรัฐ ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนองค์การบริหารการพัฒนานอกราชอาณาจักร (Overseas Development Administration ปัจจุบันเป็น Department For International Development) ของประเทศอังกฤษซึ่งได้นิยามเรื่องธรรมาภิบาลในเชิงคุณค่า โดยพิจารณาการจัดการปกครองและการบริหารในมิติทางการเมืองเศรษฐกิจและการบริหารเพื่อสร้างเกณฑ์ชี้วัดระดับของการจัดการปกครองและการบริหารที่พึงประสงค์ของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และใช้เกณฑ์นี้เป็นฐานในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะให้ความช่วยเหลือมากน้อยเพียงใดแก่ประเทศใดบ้าง ในปฏิญญาของเครือจักรภพประกาศที่กรุงฮาราเร ประเทศซิมบับเว ในปี ค.ศ.1991 ได้กำหนดให้

ประเทศสมาชิกดำเนินการเพื่อสร้างและพัฒนาระบบการและสถาบันประชาธิปไตย โดยให้มีลักษณะสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในของแต่ละประเทศ มีการปกครองตามหลักนิติธรรมและมีระบบการศาลและยุติธรรมที่เป็นอิสระมีรัฐบาลที่ซื่อตรงและเที่ยงธรรม เคารพหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานซึ่งรวมทั้งสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างพลเมืองทุกคน โดยไม่เลือกเชื้อชาติสีผิวหรือความแตกต่างด้านหลักการและความเชื่อทางการเมือง

ธรรมนูญสากล ในยุคกรีกโบราณมีการกล่าวถึงรัฐและสังคมที่รักความยุติธรรม ผู้ปกครองที่ดี รัฐบาลที่ดี เป็นเรื่องของรัฐและสังคม ธรรมนูญกับประชาธิปไตยหรือ Democracy ก็มีจุดกำเนิดและพัฒนามานานแล้วเช่นกันคือเริ่มมาจากยุคกรีกโบราณ ก่อนจะเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ประชาคมโลกจึงได้มีการนำหลักธรรมนูญมาพัฒนาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ความเป็นมาของธรรมนูญสากลในประเทศไทย

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 97 อ้างถึงใน ชีววัฒน์ ชูญาติ, 2552, หน้า 19) ในอดีตภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารกิจการบ้านเมืองต่าง ๆ เป็นภาระหน้าที่ขององค์พระมหากษัตริย์ โดยใช้หลักทศพิธราชธรรมหรือธรรม 10 ประการ อันเป็นคุณสมบัติของพระกษัตริย์เป็นหลักในการปกครอง ในพระไตรปิฎกมีข้อความเกี่ยวกับธรรมนี้สั้น ๆ ในมหาหังสชาดก ว่า ก่อนพระยาหงส์ เราพิจารณาเห็นชัดซึ่งอายุอันเป็นอนาคตยั่งยืนที่ดำรงอยู่ในตนเหล่านี้ คือ ทาน ศีล การบริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทนและความไม่พิโรธ แต่นั้นปิตุและโสมนัสไม่น้อยย่อมเกิดแก่เรา กุสุมุขหงส์นี้ไม่ทันคิดถึงคุณสมบัติของเราไม่ทราบความประทุษร้ายแห่งจิตจึงเปล่งวาจาอันหยาบคายย่อมกล่าวถึงโทษที่ไม่มีอยู่ในเราของกุสุมุขหงส์นี้ย่อมไม่เป็นเหมือนคำของคนมีปัญญาซึ่งทศพิธราชธรรมในพระไตรปิฎกในส่วนของ สุตตันตปิฎก ในคัมภีร์ขุททกนิกายชาดก อันได้แก่

- 1) ทาน หมายถึง การให้สิ่งของ
- 2) ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม
- 3) บริจาคะ หมายถึง ความเสียสละการบริจาค
- 4) อาชวะ หมายถึง ความซื่อสัตย์ ซื่อตรง
- 5) มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน
- 6) ตปะ หมายถึง ความทรงเดชพากิเลสตัณหา
- 7) อักโกธะ หมายถึง ความไม่โกรธ
- 8) อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน
- 9) ขันติ หมายถึง ความอดทน
- 10) อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดธรรมดา

ในหลักทศพิธราชธรรมนี้เปรียบเสมือนว่าเมื่อประเทศมีพระมหากษัตริย์ที่เน้นหลักทศพิธราชธรรมแล้ว บ้านเมืองยุคนั้นจะมีความมั่นคงสงบสุขเพราะเมื่อบริหารบ้านเมืองให้สอดคล้องตามหลักทศพิธราชธรรมแล้วย่อมเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนบริหารอย่างตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียงหรือทุจริต ทำให้ประชาชนมีความพอใจ มีความรักใคร่นับถือ และปฏิบัติตามองค์พระมหากษัตริย์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และนายกรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลก. ที่ 0202/ว.130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ พ.ศ. 2542, หน้า 2) โดยมีสาระสำคัญตามระเบียบดังต่อไปนี้

1) จุดมุ่งหมาย

(1) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดี ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานและประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งที่ในยามที่มีปัญหา

(2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม

(3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

(4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง เพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม

(5) จัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกกับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

2) หลักคิดในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 6 ประการ ได้แก่

- (1) หลักนิติธรรม
- (2) หลักคุณธรรม
- (3) หลักความโปร่งใส

- (4) หลักการมีส่วนร่วม
- (5) หลักความรับผิดชอบ
- (6) หลักความคุ้มค่า

3) กลยุทธ์ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นกับทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยต้องมีกรอบปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

(1) ภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส เชื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงานสามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

(2) ภาคธุรกิจเอกชนต้องปฏิรูปการทำงาน โดยยึดคคกาโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ สามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

(3) ภาคประชาชนต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ และมีส่วนในการประชาพิจารณ์มีความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

รัฐธรรมนูญใน ประเทศไทย เริ่มต้น ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองทรงใช้ทศพิธราชธรรม หรือธรรม 10 ประการสำหรับพระมหากษัตริย์ ถ้าในรัชสมัยใดที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ประเทศชาติก็สงบสุข และที่เป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เด่นชัดในประเทศไทย คือ ปี พ.ศ. 2540 ในขณะนั้นสังคมเศรษฐกิจไทยได้รับความบอบช้ำจากวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างมาก จนต้องได้รับความช่วยเหลือจาก IMF (International Monetary Fund) ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ให้คำมั่นสัญญากับ IMF ว่าจะต้องสร้าง Good governance ขึ้นในการบริหารจัดการในภาครัฐ ดังที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับ IMF และได้เกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใช้ในการบริหารบ้านเมืองตามมา

หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ถือเป็นการสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้ทุกองค์การเกิดการปรับเปลี่ยนหลักคิดและวิธีการทำงาน เพื่อช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนได้เสียเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อองค์การในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลยังมี

ความสำคัญต่อกระบวนการทำงานขององค์กร โดยจะส่งผลให้องค์กรมีการปรับตัวเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ทั้งในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย กลยุทธ์ กิจกรรม และโครงการ รวมถึงได้ส่งผลต่อการปรับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการทำงาน เช่น การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย การโปร่งใสต่อการปฏิบัติหน้าที่ หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักการสำคัญที่ถูกกำหนดให้นำมาใช้ในการวางแผนทางปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐหลายหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปด้วยความเสมอภาคตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

ความหมายของธรรมาภิบาล Asian Development Bank (1995, p. 3-11) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้มั่นใจว่านโยบายที่กำหนดไว้เกิดผลในการปฏิบัติได้จริง ซึ่งหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

United Nation and Development Programme (1997, p. 5) ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่ม สามารถแสดงออกซึ่งการปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ได้ขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 18-34) ได้ให้นิยามว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกชนและครอบครัว และภาคต่างประเทศ เพื่อให้ภาคต่าง ๆ ดังกล่าวมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โดยเป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งนี้ โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาลจะต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของแต่ละภาค เพื่อสร้างสิทธิและการยอมรับร่วมกัน

ประมวล รุจนเสรี (2542, หน้า 48) ได้ให้นิยามว่า ธรรมนูญคือ การปรับวิถีชีวิตบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อ ทุกคนทุกฝ่ายในประเทศไทยได้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำร่วมกันจัดการ และร่วมกันรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาพัฒนาเพื่อนำแผ่นดินไปสู่ความมั่นคง ความสงบสันติสุข และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

อรพินท์ สพโชคชัย (2547, หน้า 10-46) ได้กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง กติกา โครงสร้าง และรูปแบบที่สังคมหรือองค์กรกำหนดขึ้นเพื่อบริหารจัดการ และจัดสรรทรัพยากรทาง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างมีศักยภาพ และเกิดความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน ทั้งยังเป็นกฎเกณฑ์กติกากำหนดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมและแนวทางการอภิบาลสังคม เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

ธรรมนูญจัดเป็นหลักในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ มีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่าง ๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น

ดังกล่าวแล้วธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชนเพราะธรรมนูญเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน มีการส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่าง ๆ ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วย ธรรมนูญเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมนูญอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคมคือการมีการพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่อง และสถาพร ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี

ในส่วนของเอกชนก็มีการมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ซึ่งมีการเรียกว่า เป็น corporate governance หรือ บรรษัทภิบาล เป็นการสร้าง หลักของการเติบโตของบริษัท เพื่อความอยู่รอดในโลกของการแข่งขัน ซึ่งต้องมีแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลากร เช่น ความ โปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และแข่งขันได้ เป็นต้น การมีบรรษัทภิบาลเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพ การมีการจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นในองค์กรดีขึ้น ระบบตรวจสอบจะทำได้ดีด้วย เป็นการนำหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัด ควบไว้แต่สิ่งที่ดี ตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้าคือ “มัชฌมาปฏิปทา” (ทักษิณ ชินวัตร, 2545)

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่มิได้เรียกอย่างที่เรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่น ๆ ก็คิดว่ามิได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), 2541) ตามหลักสัปปริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคณฺธี การรู้หลักและรู้จักเหตุ เป็นการรู้กฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย รู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ มีความสำนึกรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผล เข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้ตน รู้จักตนเอง ว่าโดยฐานะ เพศ กำลัง ความรู้ความสามารถ เป็นอย่างไร และทำการต่าง ๆ ให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาล รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงาน รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง รู้ชุมชน รู้จักถิ่นที่ชุมชน ชุมชน การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ของท้องถิ่นนั้น รู้บุคคล รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคล เป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงาน ได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่มีได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบ

จากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินผู้และเงินช่วยเหลือเช่นธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำคัญรับผิชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษาซึ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance โดยคำว่า governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (โดย ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ) อย่างไรก็ดี คำว่า good governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” (Boonmi, 2002) ซึ่งไม่ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ” แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรมการข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จ่านง ทองประเสริฐ, 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546) อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย กระชับและเข้าใจกันอยู่มากแล้ว

ในส่วนของประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้ง การปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาของหน่วยงานราชการจัดว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งระบบงบประมาณ และระบบกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจ แต่ยังไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนถึงประเด็นสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดี แต่ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ได้ระบุแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 และใช้เป็นหลักการในการดำเนินการให้มีผลในทางการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มีความพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาลแม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด คำว่า governance เป็นเรื่องของ การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ good governance เป็นการรวมคำของ ธรรม และ อภิบาล เป็น ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่ต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต

ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545) ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้วและกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือ การจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

หลักการต่าง ๆ ที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่นำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการ

รูปที่ 1 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

1) ด้านหลักนิติธรรม Rule of Laws

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

(5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษาที่มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

(6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มิโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

(7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2) หลักด้านคุณธรรม Ethics

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์รัปชัน

ได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของ การบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

(1) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

(2) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่ น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

(3) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่ มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

(4) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณ วิชาชีพ

3) ด้านความโปร่งใส Transparency

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมี ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

(1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งเช่นมีคณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการ สอบสวน เป็นต้น

(2) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

(3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

(4) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

(5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

(6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

(1) มีคำตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

(2) มีคำตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

(3) มีคำตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

(4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- (1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- (2) มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
- (3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- (4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- (5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- (6) มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- (7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- (1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
- (2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ
- (3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น
- (4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้าร่วมตรวจสอบ

4) หลักการมีส่วนร่วม Participation

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

- (1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ

ของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

(2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

(3) ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินทราเน็ตเพื่อการปรึกษาหารือเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(4) ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5) หลักสำนึกรับผิดชอบ Accountability

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า สำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่า ได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

(1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน

การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนึกรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

(2) ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

(3) การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร

(4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมี การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

(5) การมีแผนการสำรอง

ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

(6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน

องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์กร

6) หลักความคุ้มค่า Value for Money

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

1.1 การประหยัด หมายถึง

- (1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- (2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

- (3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
 - (4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
 - (5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง
- (1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - (2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - (3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
- 1.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง
- (1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
 - (2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
 - (3) การมีการประเมินผลการทำงาน
 - (4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดีและเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานอย่างเป็นระบบขององค์การด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดจากส่วนกลาง โดยเชื่อว่า ธรรมาภิบาลจะสามารถช่วยยกระดับและสร้างความน่าเชื่อถือขององค์การได้ในระดับสูง รวมถึง สามารถช่วยเพิ่มขีดศักยภาพขององค์การ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ อาทิเช่น

United Nations Development Programme (1997, p. 5-6) ได้เสนอหลักการบริหารจัดการของภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชาย และหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง หรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม
- (2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพ กฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความ ยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับกลุ่มคน ต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
- (3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกา มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่าง เป็นอิสระ

(Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสาร สาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(4) การมีฉันทานุมัติร่วมกันในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

(5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความรับผิดชอบและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายว่ผิดปกติ

(6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคน มีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการ โดยเท่าเทียมกัน

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมรวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่และ

(9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

Daniel Kaufmann, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi (2007, p. 2-3) ได้จัดทำดัชนีที่นำมาใช้วัดลักษณะธรรมาภิบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปี พ.ศ. 2549 ว่าควรประกอบด้วย 6 ดัชนีคือ

(1) เสียงเรียกร้องและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เป็นการวัด สิทธิทางการเมือง สิทธิของพลเมืองและสิทธิมนุษยชน

(2) ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (Political Instability and Violence) เป็นการวัดความเป็นไปได้ของความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น หรือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือการก่อการร้าย

(3) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการวัดความสามารถของระบบข้าราชการและคุณภาพของการบริการสาธารณะ ของรัฐ

(4) ภาระของการกำกับ (Regulatory Burden) เป็นการวัดภาระของนโยบายรัฐบาลที่ไม่เป็น มิตรต่อระบบตลาด

(5) หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นการวัดคุณภาพของการทำพันธะสัญญาต่าง ๆ การทำงานของตำรวจ ระบบผู้พิพากษา และการจัดการเกี่ยวกับอาชญากรรมและความรุนแรง

(6) การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Control of Corruption) เป็นการวัดการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งเป็นการวัดระดับของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

อรพินท์ สวัสดิ์ (2541, หน้า 3-10) ได้สังเคราะห์ถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ในรายงานที่ชื่อว่า "ไอ 20 เรื่องสังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี (Good Governance) โดยเสนอว่า ธรรมาภิบาลควรประกอบด้วย 6 ด้านดังนี้คือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ เป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมใน กระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือ ทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่ ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชน มีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารที่กระจายอำนาจ

(2) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือเป็นกลไกที่มีความสุจริต และโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

(3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อประชาชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่ม ต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม

ในความหมายนี้รวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability, Political Accountability ซึ่งจะมี ความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่ครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ดังนั้น คุณลักษณะของความ โปร่งใสของระบบในลำดับที่สองจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

(4) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือเป็นกลไกที่มีองค์ประกอบ ของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม โดยรวม ไม่ว่าจะ โดยการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจาก ประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยง ธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

(5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือมี กรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับบางกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการ บังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุก ส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการ ตามกฎเกณฑ์ของ สังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของ ประชาชน

(6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือเป็นกลไกที่มี ประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กรการ จัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการ และการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์ เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542, หน้า 3-4) ได้กำหนดหลักสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 หลักเพื่อเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยราชการถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้ กฎหมายมิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบ อาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

(4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นใน การตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

(5) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สุจิต นิมิตรกุล (2543, หน้า 13-24) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทยว่ามี 11 ด้านคือ

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) โดยเป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

(2) ความยั่งยืน (Sustainability) ให้มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) ทั้งนี้ การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอม สูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

(4) มีความโปร่งใส (Transparency) โดยข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานจะต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

(5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) จะต้องมี การกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวจ้าง ทุกข์ที่ชัดเจน

(6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการ และสังคมที่ดี โดยเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้อง ได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับ ใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนด ขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือ เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

(7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เพื่อเปิดโอกาสให้ สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

(8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนะ ที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่าย ยอมรับร่วมกันได้

(9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) โดยให้มีการ พัฒนาปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

(10) ความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อ ประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมิน ความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

(11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) เพื่อนำมาใช้แทนการควบคุม ด้วยการโอนงาน บางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ เอกชนดำเนินการแทน

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544, หน้า 17-18) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ หลัก ธรรมาภิบาลไว้สอดคล้องกันรวม 6 ด้านประการ คือ

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูป กฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และ ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของ ตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

(2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ใน

การใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

(3) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

(4) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และ ความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

(5) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจำนวน ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

(6) หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัย

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545, หน้า 44-49) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 5 ด้าน คือ

(1) ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาวะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำกิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ มุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรรการใช้และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้างภาวะรับผิดชอบยังหมายรวมถึงการจัดตั้ง และการใช้บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่าง ๆ ของบรรษัทบาลด้วย

(2) ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลและมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้นซึ่งจะเกิดเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของ

สังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

(3) การปราบปรามการทุจริตและการประพฤตินิชอบความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการล่อลวงหรือบงการทั้งหมดยุติในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยราชการหรือของข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริตและการประพฤตินิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

(4) การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายและมีส่วน ในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถี ชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการ ปกครอง และการบริหาร การมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอดุหนุนให้ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงด้วย ให้มีอำนาจมากขึ้นและเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบ นโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติภายใต้ รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน และ

(5) การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ การมีกฎหมายที่มีความ ชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนา และระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้น คือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพในระบบ และกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมาย และ กระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการ พัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรม การแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (Rent-Seeking Activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และ ปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 10-53) ได้พัฒนาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า ควรจะประกอบด้วย 10 องค์ประกอบคือ

(1) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการ ตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบ กระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การ สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

(3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

(4) ภาวะรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

(5) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย ได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

(6) การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

(7) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (เช่น การบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนไปดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

(8) นิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(9) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปฏิบัติและ ได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน เพศเชื้อชาติ ภาษา อายุ ถิ่นกำเนิด ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ รวมทั้งสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษา การฝึกรบ และอื่น ๆ

(10) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไป โดยกลุ่มคนที่มีความสำคัญภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ ในประเด็นสำคัญ รวมทั้งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการ เพื่อขอข้อคิดเห็นจากคณะบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

จากประเด็นองค์ประกอบที่กล่าวถึงทำให้ทราบว่า หลักธรรมาภิบาล คือ การปกครองที่ดี การบริหาร การจัดการและการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปได้อย่างถูกต้องชอบธรรม เป็นหลักการที่เปรียบเสมือนหลักการพื้นฐานที่นำมาปรับใช้กับการบริหารงานภายในองค์กร ของคุณธรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยพัฒนาและปรับปรุงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ยังช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมและอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนอีกด้วย ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงสามารถเป็นเครื่องมือการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกำหนดแนวทางเพื่อลดปัญหาการทุจริต ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่ด้วยแนวคิดของ นักวิชาการแต่ท่านมีความแตกต่างกันไปตามบริบท และการให้ความสำคัญในแต่ละด้าน การนำหลักการดังกล่าวจึงต้องมีการวิเคราะห์เพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทและเจตนารมณ์ขององค์การเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้้องค์การสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายได้อย่างมีคุณภาพ

1.5 หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้ว การควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้น ใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยทั่วจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลพินิจหรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ซึ่งดุลพินิจและความเห็นนั้นย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจในทางมิชอบ จนทำให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งพิจารณาได้ว่าบัญญัติไว้เพื่อใช้การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม ตรงตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติรัฐ

1.5.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐาน หลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในที่นี้สามารถแบ่งหลักย่อยได้ 3 หลักย่อย ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจกล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีการถ่วงดุลกันโดยหลักการต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ อาจแยกพิจารณาในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง (ถาวร เกียรติทับทิว, 2546, หน้า 161)

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ หลักในเรื่องนี้การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่เป็นองค์กรที่มาจากตัวแทนของประชาชน ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้ (อัคราทร จุฬารัตน์, 2553, หน้า 95-97)

(1) หลักความผูกพันหรือชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมายและหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

(2) หลักความผูกพันหรือชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักความเสมอภาค มี 3 รูปแบบ ดังนี้

(2.1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่าง กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

(2.2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างเท่าเทียมกัน

(2.3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

(3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนสิทธิทั้งสองดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักในทางประชาธิปไตยได้จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง (อัครราชทูต จุฬารัตน์, 2553, หน้า 95-97)

1.5.2 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่าง ๆ เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้งกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 วิธีนั่นคือ (ประนมพร ขำขัน มาล, 2559, หน้า 52-55)

(1) การร้องทุกข์ประชาชนอาจจะใช้วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยวิธีการ “ร้องทุกข์” เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารนั้นใช้

อำนาจและหน้าที่ในทางที่ไม่ชอบทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม วิธีการร้องทุกข์นี้ทำได้โดยการร้องเรียนไปยังผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือที่เรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชา ในลำดับที่เหนือกว่าขึ้นไป ซึ่งจุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น

(2) การอุทธรณ์การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้น จะมีลักษณะใกล้เคียงกัน มากต่างกันแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลาเกี่ยวข้องกับด้วย ซึ่งหากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ประชาชนผู้นั้นสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ (ประนอมพร ขำขันมมาล, 2559, หน้า 52-55)

2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ โดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารมี

3 วิธี ที่สำคัญคือ

(1) การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง เป็นอำนาจที่ใช้ในการบริหารและปกครองประเทศเพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ อำนาจ โดยขาดการควบคุมและตรวจสอบ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยก อำนาจในการบริหารและปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (ชวลิต รำจวนจร, 2557, หน้า 5)

(2) การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ จากแนวความคิดที่ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกสรรของประชาชนและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้น รัฐสภาจึงควรที่จะมีหน้าที่ในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนที่เป็นผู้เลือกสรรตนเข้ามา ด้วย ดังนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาองค์กร หนึ่ง คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่การพิจารณาและ สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

(2.1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะนั้นจะชอบหรือไม่ ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(2.3) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่ รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

(2.4) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (ชวลิต รำจวนจร, 2557, หน้า 5)

3) การควบคุมการใช้อำนาจโดยศาล

ศาลเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยทำหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยแต่ละศาลนั้น จะทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (ยุติธรรม ปีทมะ, 2557, หน้า 12-16)

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจและหน้าที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) วินิจฉัยประเด็นว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(1.2) วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

(1.3) วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของ คณะกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี

(1.4) วินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ที่ขัดหรือ ขัดกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น โดยทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเรียก บุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาลอื่น ๆ พนักงานสอบสวนหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ และ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่เด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาลและ องค์กรอื่นของรัฐ

(2) ศาลปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 197 ศาล ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตาม กฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กร อิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณั้

(3) ศาลยุติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 194 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณั้

(4) ศาลทหาร

ศาลทหารถือว่าเป็นศาลพิเศษที่ใช้พิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารเป็นสำคัญ ดังที่บัญญัติใน มาตรา 199 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลทหาร ตลอดจนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (ยุติธรรม ปีทมะ, 2557, หน้า 12-16)

จากการทบทวนหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรอิสระจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สามารถจะถูกรตรวจสอบได้จากการกระทำทั้งหลายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีขอบข่ายกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ต้องเป็นไปตามขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้และต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้น หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.6 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ อมร จันทรมบูรณ์ (2539) ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ และวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมืองซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตามแต่ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ได้ปกครองและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีแนวคิดในการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นเอง

1. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

หากพิจารณาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะพบว่า ได้มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ สมัยกลาง และสมัยใหม่ การที่เราจะศึกษาจุดกำเนิดของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้นก็เป็นสิ่งที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากจะได้นำพัฒนาการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนำมากำหนดรูปแบบให้เหมาะสมกับการปกครองในยุคปัจจุบัน การศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบ่งตามยุคต่าง ๆ ได้ดังนี้

1.1 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกรีกโรมัน

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคแรกเริ่มนี้ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของผู้ปกครอง อันจะนำมาซึ่งผู้ปกครองที่ดี โดยมีเพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกเป็นเจ้าของแนวคิดดังกล่าว นอกจากนี้แนวคิดทางการเมืองอีกประการหนึ่งของเพลโตก็ได้ได้รับการพัฒนาอีกครั้งในสมัยโรมัน คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งมีแนวคิดว่ากฎหมายคือสัญญาร่วมกันของประชาชนและได้กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในตะวันตกในเวลาต่อมา และต่อมาอริสโตเติล (Aristotal) นักปรัชญาชาวกรีกก็ได้เน้นแนวคิดในการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือของรัฐในการวางกลไกในการปกครองประเทศตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมและยังคำนึงถึงแนวการดำเนินชีวิตของราษฎรด้วย อย่างไรก็ตาม แม้พัฒนาการของรัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่มนั้นยังเป็นยุคที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมีระบบการปกครองแบบจารีตประเพณีเป็นหลักยังไม่มียุทธธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ใช้เป็นกลไกในการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

แต่ในทางประวัติศาสตร์พบว่าหลักการอันเป็นแนวคิดร่วมของแนวคิดรัฐธรรมนูญได้ปรากฏขึ้นแล้ว ซึ่งเห็นได้จากที่เมื่อผู้ปกครองทำผิดจารีตประเพณีก็ได้มีการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง เช่น ประเทศอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษในขณะนั้นคือพระเจ้าจอห์นถูกมองว่าประพฤติผิดประเพณีการปกครองอังกฤษจึงถูกขุนนางชั้นบารอนจำนวนหนึ่งต่อต้านและโค่นล้มอำนาจ เมื่อรบชนะพระเจ้าจอห์น ขุนนางเหล่านั้นจึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารชิ้นหนึ่ง คือ Magna Carta หรือ มหาบัตรรัฐธรรมนูญ ว่าพระองค์จะปกครองตามจารีตที่มีมาแต่เดิม เช่นจะไม่ทำการจับกุมคุมขังบุคคลซึ่งไม่มีความผิด เป็นต้น หลังจากนั้นก็มีการกระทำในทำนองเดียวกันนี้อีกหลายครั้งเช่น ในปี 1646 มีการขอให้พระเจ้าชาร์ลลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า Petition of Rights หรือ คำขอสิทธิ ซึ่งมีการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์มิให้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภา หรือในปี ค.ศ. 1688 มีเหตุการณ์ที่ขุนนางและสามัญชนอังกฤษร่วมกันตั้งกองกำลังขึ้นต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 จนพระเจ้าเจมส์ต้องหนีออกจากประเทศอังกฤษและทิ้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำเทมส์หลังจากนั้นมีการเชิญพระเจ้าวิลเลียมกับพระนางแมรีมาปกครองแล้วมีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า Bill of Rights หรือ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปรากฏแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมในสองประการคือ

ประการแรก เป็นการแสดงถึงความพยายามในการนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรเข้ามาแทนที่กฎหมายจารีตประเพณีที่ไม่มีความแน่นอนเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งได้พัฒนาไปเป็นกระแสที่ได้รับความนิยมสูงสุดในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนมาถึงปัจจุบัน

ประการที่สอง การพัฒนาในช่วงแรกนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่เรียกว่าสัญญาสังคมที่ขุนนางขอให้พระเจ้าแผ่นดินลงนามในเอกสารทางการเมืองดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าผู้ปกครองคือกษัตริย์ต้องปกครองประชาชนตามจารีตประเพณีที่เป็นเสมือนสัญญาสังคมที่ได้รับการยอมรับมาในอดีต เมื่อผู้ปกครองไม่ทำตามคำมั่นสัญญานั้นผู้อยู่ภายใต้การปกครองคือขุนนางและประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกทวงให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามสัญญาได้

จากพัฒนาการในยุคแรกจะพบว่าแนวคิดอันเป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะปรากฏเด่นชัดในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองไม่ให้อำนาจมากระแทกสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและแม้ว่าจะยังไม่มีการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็ตามแต่แนวคิดในยุคเริ่มแรกดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนามาเป็นรูปแบบอันเหมาะสมตามการปกครองอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการปกครองประเทศในนัยปัจจุบัน

1.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลาง

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางได้รับแนวคิดมาจากสมัยกรีกโรมัน ซึ่งหลักการอันปรากฏเด่นชัดเป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีสองประการ ดังนี้

ประการแรก ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ แต่ได้รับการยอมรับในต้นยุคกลางซึ่งเป็นยุคที่ศาสนาจักรโรมันคาทอลิก และศาสนาคริสต์มีอิทธิพลที่สุดในสังคม นักกฎหมายธรรมชาติที่มีชื่อเสียงคนแรกคือ เซนต์ ออกุสติน (Saint Augustin) ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ "นครของพระเจ้า" เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐและสังคมมีสองประเภทคือ นครทางโลกกับนครของพระเจ้า และนครทางโลกนั้นก็มาจากพระเจ้าเช่นกัน และปรัชญาเมธีกฎหมายธรรมชาติคนที่สองคือ เซนต์โทมัส อไควนัส (Saint Thomas d' Aquinus) (พ.ศ.1770-1817) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปรัชญากรีก โดยเฉพาะอริสโตเติล อไควนัสได้เห็นว่า นครเป็นผลมาจากธรรมชาติและเหตุผลที่เกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ในฐานะสัตว์สังคมเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยได้สร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองมนุษย์จากการรุกรานของบุคคลอื่นไม่ว่าในสังคมด้วยกันเองหรือจากสังคมภายนอก และมนุษย์ยอมรับสังคมนี้ได้ด้วยเหตุผล ความเห็นดังกล่าวได้แสดงถึงการให้เหตุผลของการมีอยู่ของสังคมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งเหตุผลนี้เองเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถออกกฎหมายมาแก้ไขสิ่งที่ไม่มีความสอดคล้องกับธรรมชาติได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้เปลี่ยนความเชื่อในทางศาสนาที่ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของซึ่งมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นมาให้ความสำคัญกับ "เหตุผล" ของมนุษย์และได้ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายมาจำกัดความไร้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น อันเป็นหนทางนำไปสู่การจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติอันไม่อาจลบล้างได้ของมนุษย์ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ถือได้ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ โดยกฎหมายธรรมชาตินี้มีอำนาจเหนือรัฐกล่าวคือรัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ได้มีนักปรัชญาชาวฮอลันดา ชื่อ โกรติอุส (Grotius พ.ศ. 2126 -2188) เสนอแนวความคิดอันสนับสนุนความเป็นเหตุเป็นผลของกฎหมายธรรมชาติขึ้นมาใหม่ โกรติอุสเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติมีโครงสร้างที่มีลักษณะอิสระไม่จำเป็นต้องอาศัยข้ออ้างอิงในทางศาสนาว่าเป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากเจตจำนงของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ เขาเห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นที่มาของกฎหมายธรรมชาติดังนั้นจึงทำให้กฎหมายธรรมชาติไม่มีการเปลี่ยนแปลง และเป็นกฎหมายสากลที่ใช้บังคับกับคนทุกชาติทุกภาษาและทุกยุคทุกสมัย กล่าวคือมีลักษณะ

เหมือนกับธรรมชาติของมนุษย์ จากแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติของโกรติอุสดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการยึดถือในเรื่องเหตุผลของมนุษย์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนดังเช่นแนวคิดของ เซนต์โทมัส อีโควนัส นั้นเอง และแนวคิดของโกรติอุสก็ถือเป็นพื้นฐานแนวคิดกฎหมายธรรมชาติอันเป็นต้นกำเนิดแนวความคิด "สภาวะตามธรรมชาติ" และตามมาด้วย "แนวความคิดสัญญาประชาคม" ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของ ฮ็อบส์ ล็อก และรูสโซ ในการทำข้อตกลงของสังคมโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองจากรัฐและขณะเดียวกันรัฐก็ต้องถูกจำกัดการใช้อำนาจมิให้ใช้อำนาจมาละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

ปรัชญากฎหมายธรรมชาติมีอิทธิพลต่อหลักการรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนอกเหนือจากอำนาจของผู้ปกครองยังมีอำนาจที่เหนือกว่า สิ่งนั้นคือกฎหมายธรรมชาติอันเป็นกฎของเหตุผล ซึ่งจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมิถูกละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครอง และหลักการนี้ได้นำไปสู่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเวลาต่อมา อันเป็นที่มาของคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาปี พ.ศ. 2318 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสปี พ.ศ. 2332

หลักการที่เป็นแนวคิดร่วม ในพัฒนาการของรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลาง ประการที่สองคือ "ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยม" อันมีรากฐานแนวคิดมาจาก "สัญญาประชาคม" ที่ประชาชนตกลงยินยอมสละสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติบางประการให้แก่ผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสังคมซึ่งสัญญาสังคมตามแนวคิดสัญญาประชาคมซึ่งเอกสารอันเป็นข้อตกลงต่าง ๆ ก็ได้รับการพัฒนามาเป็นเอกสารที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้นเอง

นอกจากนี้พัฒนาการในการจำกัดอำนาจรัฐซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมยังถูกสนับสนุนด้วยทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยมนั้นก็คือ "ปรัชญาว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจอริปไตย" โดยสนับสนุนให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐเพราะหากการใช้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็มีแนวโน้มในการใช้อำนาจในลักษณะที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะทำให้เกิดการหยุดยั้งการใช้อำนาจอันมิชอบมากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยจึงเป็นทฤษฎีรากฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอีกทฤษฎีหนึ่ง

แนวความคิดที่ปรากฏในพัฒนาการช่วงที่สองอันประกอบแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ สัญญาประชาคม และการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้น เป็นพัฒนาการอันแสดงถึงการวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญที่ได้พัฒนาไปเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเห็นได้จากคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาปี พ.ศ. 2319 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี

พ.ศ. 2330 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 อันนำไปสู่การจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี พ.ศ. 2332 และการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในพัฒนาการในช่วงที่สองนี้ได้เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญในระบบสากลยึดถือในปัจจุบันอันได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นสัญญาประชาคมต้องให้คนทั้งสังคมมีส่วนร่วมในการจัดทำ
- 2) รัฐธรรมนูญต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนตามคติสัญญาประชาคมของกฎหมายธรรมชาติ
- 3) รัฐธรรมนูญจะต้องให้ความสำคัญกับการทำให้การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองมีประสิทธิภาพจริงๆซึ่งไม่มีทางอื่น นอกจากจะต้องใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจลงไปจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐ
- 4) รัฐธรรมนูญต้องเป็นการปกครองโดยความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง
- 5) มีการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่านิติรัฐ

1.3 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยใหม่

พัฒนาการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยใหม่ได้มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจากหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคแรกและยุคกลาง ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวอาทิปรัชญาว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ ปรัชญาว่าด้วยสัญญาประชาคมที่เน้นความเสมอภาคของบุคคลนั้นกลับเป็นเพียงหลักการในอุดมคติหาได้มีผลในทางปฏิบัติไม่ เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นมนุษย์ยังมีฐานะที่แตกต่างกันมาก และคนรวยได้นำหลักความเสมอภาคในกฎหมายมาเอาัดเอาเปรียบคนจน ดังนั้นรัฐธรรมนูญในสมัยใหม่จึงเน้นการที่รัฐธรรมนูญต้องบังคับให้รัฐลงไปคุ้มครองคนที่ด้อยกว่าในสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมตามความเป็นจริงให้เกิดขึ้น

นอกจากยังมีหลักการใหม่ที่ปรากฏเด่นชัดในสมัยใหม่ คือ รัฐธรรมนูญต้องมีหน้าที่สร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เนื่องจากจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่าระบบการปกครองของหลาย ๆ ประเทศต้องล้มเหลวเนื่องจากได้ลอกเลียนการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาใช้ซึ่งประชาชนเลือกผู้แทน แล้วผู้แทนราษฎรไปจัดตั้งรัฐบาล แต่รัฐบาลอยู่ได้ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีประสิทธิภาพเฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น เพราะเขามีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคเท่านั้น แต่ประเทศอื่นไม่ได้มีพรรคการเมืองสองพรรคไม่ว่าประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทยที่ล้วนมีพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งไม่มีพรรคเดียวได้เสียข้างมากเกินครึ่งจึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมทำให้รัฐบาลย่อมไม่มีเสถียรภาพ ดังนั้นหลักการที่ปรากฏขึ้นให้ใหม่อันเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องการที่จะ

แก้ไขข้อบกพร่องของการกำหนดโครงสร้างการปกครองที่ไม่ส่งเสริมเสถียรภาพให้แก่พรรคการเมืองอันเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลที่ดีอันจะนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองด้วยความมีประสิทธิภาพและดำเนินการไปด้วยความโปร่งใสซึ่งรัฐต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามอำเภอใจตามหลักการจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งผลสุดท้ายก็จะนำไปสู่การที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากรัฐ แต่หากมีการละเมิดก็สามารถอัยยยันต่อรัฐเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองและคุ้มครองได้

จากหลักการที่เกิดขึ้นในช่วงต่าง ๆ ของพัฒนาการของแนวความคิดทฤษฎีนิยมนั้น ได้มีการพัฒนามาจนเป็นหลักการอันเหมาะสมตามสถานะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อันปรากฏเป็นกรอบในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมดังนี้

- 1) ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2) ต้องการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยคุ้มครองคนที่อ่อนแอกว่า
- 3) ต้องการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในการจัดการบ้านเมือง โดยเฉพาะระบบการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากวิวัฒนาการของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในยุคต่าง ๆ จะพบว่าในแต่ละยุคสมัยนั้นได้มีประสบกับปัญหาทางการเมืองการปกครอง ปัญหาสังคม ซึ่งนับวันจะมีแนวโน้มที่ปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นไปตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป ดังนั้นจึงต้องมีการหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้บรรเทาเบาบางลง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันก็คือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองประเทศ ซึ่งก็ต้องมีการพัฒนาในรายละเอียดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอย่างเหมาะสม จึงทำให้หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นกระแสที่เป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้ประกอบด้วยแนวคิดอันเป็นรากฐาน ดังนี้

2.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม

แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแนวคิดสัญญาประชาคม โดยแนวคิดดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักปราชญ์หลายท่านดังนี้

นักปราชญ์ท่านแรกคือ โทมัส ฮอปส์ (Thomus Hobbes) ฮอปส์มองสถานะตามธรรมชาติว่าสังคมโหดร้ายทุกคนแก่งแย่งชิงดีซึ่งกันและกันทำให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่และสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนมีไม่เท่ากัน คนเข้มแข็งย่อมมีมากกว่าคนอ่อนแอ ดังนั้นคนในสังคมจึงหลีกเลี่ยงสถานะเช่นนี้โดยทุกคนต้องทำพันธสัญญาซึ่งกันและกันมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการปกครองคนในสังคม เพื่อให้สังคมสงบสุข

นักปราชญ์ท่านต่อมาคือจอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ได้มีความเห็นอันสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติโดยเขาได้ให้ความเห็นว่า "รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุผลอันได้แก่กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน มีอิสรภาพที่จะไม่มีใครได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตแก่เสรีภาพ และแก่ทรัพย์สิน จากบุคคลอื่น" จากความเห็นดังกล่าวพบว่าล็อกได้ใช้ปรัชญาแบบเหตุผลมาวิเคราะห์สังคมการเมืองโดยแนวคิดที่ว่ามนุษย์และสังคมแยกจากกัน ไม่ได้และการที่มนุษย์มารวมตัวกันตามธรรมชาติเนื่องด้วยมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นมนุษย์จึงตกลงรวมตัวกันเป็นสังคมทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น (Social Contract) โดยมนุษย์แต่ละคนยินดีที่จะสละสิทธิเสรีภาพในการที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิมาเป็นการบังคับโดยกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการสละสิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้สังคมคงไว้แต่เฉพาะสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อความผาสุกร่วมกันของสังคม

นอกจากนี้ยังมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งเป็นผู้ได้รับอิทธิพลกฎหมายธรรมชาติมาพอ ๆ กับล็อก โดยเขาได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติไว้ใน "ทฤษฎีสัญญาประชาคม" ว่า "โดยสัญญาประชาคมมนุษย์ดำรงอยู่ในทางการเมืองชั่วชีวิต เราสามารถเคลื่อนไหวและมีเจตจำนงเสรีโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้...ทั้งนี้ เป็นไปตามธรรมชาติ" จากแนวคิดดังกล่าวรูสโซได้แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์แต่เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์อันนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคของมนุษย์ ๆ จึงต้องหารูปแบบการปกครองใหม่โดยให้แต่ละคนทำสัญญาซึ่งเป็นเจตนาร่วมกัน (General Will) ของสังคมไม่ใช่ของปัจเจกบุคคลแต่ละคนเพื่อกำหนดหลักประกันให้เพียงพอแก่สิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ จึงส่งผลให้ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินได้รับการคุ้มครองจากสังคม

จากแนวคิดข้างต้นจึงถือได้ว่าแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญา กล่าวคืออำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่ปัจเจกชนพึงมีต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ ที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้

ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมนี้เองได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในระบอบการปกครองในยุคปัจจุบันที่สมาชิกทุกคนร่วมตกลงกันสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองสังคมนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกำหนดเจตจำนงในการปกครองตนเองขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญเกิดจากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้น ๆ ขึ้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมนั้น ๆ โดยสมาชิกในสังคมนั้นย่อมอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ดังนั้นประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมร่วมกัน ทั้งยังเป็นการนำมาซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็อาจจตุกรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน

2.2 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

แนวคิดอีกประการหนึ่งที่เป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็คือ หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitutional) ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ เนื่องจากหากได้พิจารณาโดยทฤษฎีบริสุทธ์แห่งกฎหมายที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมา และจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาลบล้างละเมิดอำนาจนี้ได้ ในทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า "Judicial Review Power" ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด 16 และจากนัยของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้

อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็จะทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผลสำเร็จในที่สุด

2.3 ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตย

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มียุติธรรมใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ดังที่ ลอร์ด แอ็กตัน (Lord Acton) ได้กล่าวว่า "อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน" (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีขอบ จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เขาได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (checks and balances) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้มองเตสกีเออได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้มีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจมากระทบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้ ดังนั้นแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

ดังกล่าวมานั้น แนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นหลักที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ มีผลให้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็นโมฆะไม่อาจบังคับใช้ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกกฎหมายลำดับรองอันมีลักษณะเป็น “กฎ” ซึ่งอยู่ในความหมายของกฎหมายตามความหมายทั่วไป จึงต้องเคารพต่อหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้ในการศึกษาและวิจัยเพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.7 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมรัฐหรือประเทศ โดยจะมีองค์ประกอบคือ ดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอนเป็นของตนเอง มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตแดนแห่งรัฐนั้น มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปกครอง และมีอำนาจอธิปไตยที่ทำให้รัฐสามารถ ดำเนินการทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจนั้นผ่านกฎ กติกา ที่รัฐกำหนดเองหรือที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของประชาชนในรัฐ เพื่อใช้ควบคุมมิให้ผู้คนหรือสังคมกระทำล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่า กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศ ที่สามารถกำหนดให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองปฏิบัติตามความต้องการของรัฐ รวมเรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจปฏิเสธได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ 2558, หน้า 85) แม้จะมีการขัดแย้งก็สามารถลงโทษ จากเขาไปจนถึงประหารชีวิตโดยชอบก็ได้ เพราะแต่เดิมนั้นอำนาจรัฐเป็นของพระมหากษัตริย์ และทรงใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์เอง แต่ความเป็นจริงในระยะเวลาต่อมาพระมหากษัตริย์ก็ไม่อาจใช้อำนาจนั้นได้อย่างทั่วถึง จึงมีการใช้อำนาจผ่านผู้แทนพระองค์ฝ่ายต่าง ๆ (ข้าราชการ) จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่พระมหากษัตริย์บัญญัติเป็นหลัก เพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม แล้วพระมหากษัตริย์จะตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ

ในทางทฤษฎี ได้แบ่งการใช้อำนาจตามลัทธิทางการเมือง โดยมีทฤษฎีรัฐศาสตร์ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีทางปรัชญา ของแต่ละลัทธิเป็นตัวกำหนด ซึ่งเรียกว่า “ระบอบ” (Regime) ที่ใช้ในทางการเมืองการปกครองมี 3 ระบอบ คือ ระบอบเผด็จการ (Dictator) เป็นการปกครองที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล คณะบุคคล เพื่อรักษาความมั่นคงทางอำนาจแก่ผู้นำ มากกว่าที่จะรักษาสีทิวทัศน์ของประชาชน ส่วนระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) เป็นการปกครองที่มุ่งเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกชนชั้น ซึ่งอาจมีแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือแบบประธานาธิบดีเป็นประมุข และ ระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism Regime) เป็นการปกครองที่มุ่ง

เพื่อประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat) หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยแต่ละประเทศจะเลือกใช้ตามความพร้อมของประเทศ หรือตามที่ผู้นำประเทศกำหนด

ในการศึกษานี้ ได้ศึกษารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะเป็นรูปแบบการปกครองของไทยที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยเปลี่ยนมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พระองค์ได้ยกอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (อำนาจอธิปไตย) ให้แก่คณะราษฎร จึงมีการแบ่งการใช้อำนาจเป็น 3 ทางด้วยกัน คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจในการบริหารการปกครองประเทศ และอำนาจในการพิจารณาความผิดและโทษในการกระทำความผิด เพื่อเป็นการคานอำนาจกันละกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ที่อาจเป็นการเอาเปรียบประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจไม่ได้ โดยภาครัฐจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม

ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย ทุกคนจึงมีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต การแสดงออก และการครอบครองทรัพย์สิน ภายใต้หลักเสรีภาพ เสมอภาค โดยมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ซึ่งปัจจุบันจะเป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) เพราะประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน ผ่านสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยผู้แทนปวงชนหรือผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และประโยชน์สุขของส่วนรวม เพราะประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรีประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ (หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย) โดยมีความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์ เสมอภาคตามกฎหมาย เสมอภาคด้าน โอกาสทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง และเสมอภาคทางเศรษฐกิจ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองประเทศ ที่จะทำให้รู้ว่าใครเป็นเจ้าของอำนาจและใครจะเป็นผู้ใช้อำนาจ เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวง โดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ถือว่าอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ” ซึ่ง “ชาติ” เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558,

หน้า 92-97) ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีชาติเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเมื่อรวมกันเป็นรัฐแล้วก็ย่อมมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการ โดยอำนาจดังกล่าวนั้นจะถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ความปลอดภัย และความเป็นธรรม โดยจะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบภายใน และนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ โดยแบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 3 ทาง คือ อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และตุลาการผ่านทางศาล

อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในประเทศ โดยจะมีอำนาจในการพิจารณาไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรืออาจเรียกอย่างอื่น หรือรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่จะต้องพิจารณาเห็นชอบก่อน สำหรับการพิจารณา ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในการพิจารณากฎหมายบางประเภท หรือกฎ ผู้ใช้อำนาจบริหารก็มีอำนาจพิจารณาได้ เช่น พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวงจะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าถวาย ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกานั้น แล้วนายกรัฐมนตรีก็จะรับสนองพระบรมราชโองการ ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ ส่วนกฎกระทรวงนั้นเมื่อรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีประจำกระทรวงก็จะลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ต่อไป

ทั้งนี้ การตรากฎหมายนั้น จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจในการร่าง โดยกฎหมายลำดับเหนือกว่า และกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ โดยได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่สำคัญและสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้มีอำนาจในการออกกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น โดยจะทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมีเพียงอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ล้วนเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทย ที่เลือกเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนทั่วประเทศ การใช้

อำนาจนิติบัญญัติ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก

เมื่อมีรัฐก็ต้องมีอำนาจรัฐควบคู่กันไป แต่รัฐไม่อาจใช้อำนาจเองได้ จึงต้องมีผู้ใช้ อำนาจแทนรัฐ ซึ่งหมายถึงกษัตริย์ หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ แต่เมื่อบุคคลได้รับ อำนาจแล้วอาจใช้อำนาจนั้น อย่างไม่เหมาะสม จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อไม่ให้ ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อนได้ โดยแต่เดิมข้าราชการจะมีหน้าที่เป็น ตัวกลางในการประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน แล้วพระมหากษัตริย์ก็จะมี หน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ หากข้าราชการใช้อำนาจไม่ถูกไม่ควร ก็จะมี การกำหนดโทษหรือลงโทษ เพื่อป้องปรามมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบหรือสร้างภาระแก่ประชาชน เกินสมควร แต่ปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจขึ้น โดยภาครัฐจะกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังกล่าวมานั้น อำนาจรัฐเป็นอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าประชาชนเพื่อดูแลประชาชนหรือ สังคมส่วนรวม โดยกำหนดกติกาขึ้นใช้บังคับให้ทุกคนในรัฐปฏิบัติตาม ในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการและมีข้อห้ามไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็น ผู้ควบคุมกำกับดูแลให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้สังคมเกิด ความปกติสุข คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรภาครัฐที่มี หน้าที่บังคับใช้กฎหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับเช่นกัน การวิจัยนี้จึงนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาวิเคราะห์ประกอบการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมมาภิบาล ปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. กฎหมายไทย

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก ภายหลังประเทศเกิดวิกฤต เศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2540 เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมุ่งเน้น การพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ภาคประชาชน ตลอดถึงเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อบังคับให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่อง การบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มี ประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตรา พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้อง ปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำและองค์กรแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรม การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรม และจริยธรรม ธรรมาภิบาล การวัดผลและตรวจสอบ ด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม และธรรมาภิบาล ประเทศไทยมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องทำให้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจ รัฐบาลรักษาการณ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปอีกครั้ง ประเทศไทยก็กลับมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 74 กำหนดให้ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจหรือ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์รวมตลอดจนอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้สิ้นสุดลงไปเพราะการเข้าควบคุมการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยในขณะนี้จะไม่ได้อยู่ในบรรยากาศของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่ในการบริหารประเทศและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐบาลก็มีความมุ่งมั่นที่จะนำประเทศกลับคืนสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามโรดแมป ที่ได้ประกาศไว้ถือเสมือนเป็นสัญญาประชาคมที่ได้ประกาศไว้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ปัจจุบันนี้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ของประเทศเพื่อให้ประเทศได้เดินหน้าต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ก็ได้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัย หรือการตรากฎหมายใหม่ ๆ เพื่อให้ทันยุคสมัยเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง ของโลกเพื่อให้ประเทศไทยเดินหน้าไปสู่การปฏิรูปในหลาย ๆ ด้าน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็นำหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่ เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็น ไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้” ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนั้นยังได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และ ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาล ยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รัฐบาลเป็นผู้นำในการวาง นโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย ถึงแม้ประเทศไทย ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นเวลาพอสมควร แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไข ปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้น ในสังคมไทย ได้ทั้งหมด เพียงแต่ทำให้ปัญหาเหล่านั้นเบาบางลง แต่ถือเป็น เป้าหมายที่ประเทศไทยจะต้องเดินไปให้ถึงและยังต้องพัฒนาหลักธรรมาภิบาลควบคู่ไปกับการ พัฒนาระบบ ประชาธิปไตย ซึ่งหลักการสากลของธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญ

ประเทศไทยแม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้ก็ไม่ได้ทิ้งหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็น หลักการสากลก็นำมาบัญญัติไว้ โดยตลอดเป็นการยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ใช้คู่ กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้หลังจากที่ ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ใน พ.ศ. 2540 ประกอบกับมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย ขณะนั้นสังคมไทยได้ตระหนักและให้ ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลก็ได้นำไปใช้ในการบริหารภาครัฐทำให้ การบริหารภาครัฐดีขึ้น เป็นลำดับ โดยเฉพาะรัฐบาลเมื่อจะจัดทำนโยบายต่าง ๆ ก็ต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ให้มีความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ เกิดความคุ้มค่า เป็นไปตามหลักนิติธรรม รวมทั้ง การต่อต้าน ปัญหาคอร์รัปชันที่แพร่ระบาดอยู่ในสังคมไทย เมื่อการบริหารภาครัฐดีขึ้นทำให้มี การเปลี่ยนแปลงมากมายใน หน่วยงานภาครัฐส่งผลให้ภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมไทยขับเคลื่อนไป ด้วยกันได้ สำหรับภาคเอกชนก็มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ทำให้องค์กรธุรกิจหรือบริษัท มหาชนจำกัด มีผลประกอบการของบริษัทดีขึ้น ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ทำให้บริษัทฟื้น ตัวจากภาวะการขาดทุน ปัจจุบันภาคเอกชนโดยเฉพาะ บริษัทที่เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์มีคะแนนเรื่อง การมีธรรมาภิบาลอยู่ในอันดับดีส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไปเพื่อก้าวให้ทัน โลกในทุก ๆ ด้าน เพราะสถานะเศรษฐกิจ ของโลกมีการแข่งขันกันสูงประกอบกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตทำให้ ประเทศไทย ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องหลักธรรมาภิบาลมากขึ้นเพราะเป็นหลักการสมัยใหม่ ซึ่งประเทศ ที่พัฒนาแล้วได้นำมาใช้เป็นหลักในการบริหารภาครัฐหรือการประกอบธุรกิจของบริษัทเอกชนต่าง ๆ และการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาใน เชิงคุณภาพ มากขึ้น ในภาคเอกชนบริษัทที่เติบโตในตลาดหลักทรัพย์จะต้องบริหารให้มีหลัก ธรรมาภิบาลเพื่อให้ความคุ้มครอง แก่ผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น และต้องดำเนินธุรกิจที่ไม่ทำลาย สิ่งแวดล้อม ทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ หลักธรรมาภิบาลจึงถูกนำไปปรับใช้ให้

เหมาะสมกับองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้เหมาะสม กับหน่วยงานนั้น ๆ และ
สถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีเนื้อหา 11 หมวดหลักและบทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น 200 มาตรา โดยมีเนื้อหาที่สำคัญ ดังนี้ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคล ดังกล่าว

(4) ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานะความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

มาตรา 29 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย มาแถลงรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภา และให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะ

มาตรา 30 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) ให้รวมถึงการดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้หรือนิติบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) เพื่อจูงใจ ให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

ในการดำเนินคดีตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำ อันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ ในคราวเดียวกันด้วย

มาตรา 31 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 28 (1) (2) (3) และ (4) ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

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

(1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทาง ให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี ต่อราชการได้

ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และ ข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 33 เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือ ชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือ พยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการ เพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเดือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิยมชอบ อย่างกว้างขวาง

(4) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

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

คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นประธาน กรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ การแต่งตั้งผู้แทน จากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสามปี ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา 34 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวน

(2) ใ้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือ สถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือ ในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือ พยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวน และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) มีคำสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยงานเอกชน ชี้แจงข้อเท็จจริง อำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) จ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สิน และการดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 35 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือต่อว่าอาจมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบโดยเร็ว ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณีมีเหตุอันควรระมัดระวังคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีหนังสือแจ้งให้ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามควรแก่กรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐหรือประชาชน โดยเร็วและถ้าไม่เกี่ยวกับความลับ ของทางราชการให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา 36 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคล บรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้

การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอน ห้ามเปิดเผยข้อมูล ที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ในขั้นก่อนการไต่สวน ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ถูกร้อง เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

(2) เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแล้วมีพยานหลักฐานพอสมควรก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์การกระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่จะเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และ ผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือ ไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติ ในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

มาตรา 37 ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 36 ให้เลขาธิการดำเนินการตรวจสอบเพื่อหาตัวผู้เปิดเผยข้อมูลโดยเร็ว หากตรวจสอบพบให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล หากเป็นกรณีที่กระทำโดยจงใจให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ หากเลขาธิการไม่ดำเนินการตรวจสอบให้ถือว่าเป็นความบกพร่องของเลขาธิการ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาคำเนิการตามควรแก่กรณี

มาตรา 38 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบหรือไต่สวนเพื่อมีความเห็น หรือวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลใด และมีความจำเป็นต้องได้ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน ของบุคคลนั้นหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอข้อมูลดังกล่าวจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ตามที่จำเป็น และให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ส่งมอบข้อมูลดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้ถือว่าการส่งมอบดังกล่าวเป็นการดำเนินการ ที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว

มาตรา 39 ในระหว่างการไต่สวน หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เชื่อว่าผู้ใดกระทำความผิด และความผิดนั้นมีโทษทางอาญา หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายมีอำนาจดำเนินการขอให้ศาล ที่มีเขตอำนาจออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้

ในการจับและควบคุมตัวบุคคลตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนดำเนินการแทนก็ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในการจับกุมขัง และการปล่อยชั่วคราว ให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนของข้อหาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เกิดขึ้นในลักษณะความผิดซึ่งหน้า ให้กรรมการ พนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายของศาล และเมื่อจับได้แล้วให้ส่งมอบให้พนักงานสอบสวนควบคุมตัวไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 40 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(1) ให้ประธานกรรมการและกรรมการ เป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา

(2) ให้กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในการดำเนินการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการไต่สวน เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายหรือมอบอำนาจในการฟ้องคดี ว่าต่างหรือดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจว่าความ และดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 41 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดถูกดำเนินคดีไม่ว่าเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือ คดีปกครอง

และไม่ว่าจะถูกฟ้องในขณะที่ดำรงตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ถ้าการถูกดำเนินคดีดังกล่าว เป็นเพราะเหตุที่ได้มีมติ คำสั่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ ให้สำนักงานมีอำนาจให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดี แก่บุคคลดังกล่าว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แกต่างก็ได้ หรือในกรณี ที่พนักงานอัยการมิใช่เป็นผู้ฟ้อง อาจขอให้พนักงานอัยการเข้าแก้ต่างให้แก่บุคคลเหล่านั้นก็ได้ การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวให้รวมถึงค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการมีความเห็น มติ คำสั่ง ในการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งได้แสดงผล อันสมควรประกอบแล้ว และได้กระทำไปโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครอง

เหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควร บัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2552

ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1)

(3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า กรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีตามมาตรา 9 (1) (2) หรือ (4) ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วัน ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายในสิบสี่วันนับแต่วัน ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 10 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เป็นคณะทำงาน ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด

การยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา 10 และมาตรา 11 ย่อมกระทำได้ ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ

เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับแต่วันยื่นฟ้องคดี

จากการทบทวนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2552 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวชผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งการทำหน้าที่อยู่ภายใต้อายุความและฐานความผิดทางอาญา ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ภายใต้การถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้และต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2552 ด้วยเช่นกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2552 จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึง

สามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำ ความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อ ประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการ ให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการ เสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับ หรือ เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วม กระทำ ความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า การดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือ การได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และถ้าเห็นว่ามีมูลให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

(2) ในกรณีที่เป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ กล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงาน สอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

(3) ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็น ความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการ เสร็จให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้อง คดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงาน

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการเสนอราคา ในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

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

(4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (3) หรือ (4)

(6) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุด ดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงาน สอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.5 พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการต่อต้าน การทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย โดยมาตรา 85 ได้บัญญัติว่า การกระทำผิดวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความ เสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต เป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดอายุความ ดังนั้น หากพบว่าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยตาม มาตรา 85 ในฐานะความผิดดังกล่าว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 ซึ่งมีอำนาจในการ พิจารณาดำเนินการทางวินัยก็สามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัย ดังกล่าวได้ เว้นแต่ข้าราชการที่พ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนไปแล้วแต่ไม่ได้ตั้งคณะกรรมการ สอบสวนภายใน 180 วันนับแต่วันที่ออกจากราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งต้องถือว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็น เจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสในการปฏิบัติ หน้าที่ ดังนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อ การกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช

2.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

หมวด 4 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 36 การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

(2) ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม

(3) รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้นายกรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นส่งประมวลจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้นไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่จัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวแล้วเสร็จ

มาตรา 37 ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่งแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ตามประมวลจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมหากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 38 ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมหากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ ดังนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช

2.7 ประมวลกฎหมายอาญา

จากการศึกษาประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายฐานความผิดซึ่งเป็นการกระทำผิดฐานทุจริตหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้แก่ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำจัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดโดยเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่น โดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้ หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกจับ หรือยอมจะจับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียกรับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สิน ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มรหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำ หรือ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชีหรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียหายอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสีย นอกว่าที่จะต้องเสีย และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ได้แก่ ฐานเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง และถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษ รับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียกจับหรือยอมจะจับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และฐานเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการ หรือไม่กระทำการ

อย่างไรๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งคนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น

ดังกล่าวมานั้น ประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกระทำผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำผิดฐานทุจริตหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้สังคมเกิดความปกติสุข จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวินัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช และคณะกรรมการ ป.ป.ช เป็นองค์การภาครัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับเช่นกัน การวินิจฉัยนี้จึงนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช

2.8 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2552 โดยบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม หากฝ่าฝืนให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย

- 1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยื่นหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม
- 2) ข้าราชการต้องมีสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
- 3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
- 4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์รวม
- 5) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา
- 6) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความที่ขงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอหัยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- 7) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็วไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และขอให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

- 8) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งชีวิตโดยเคร่งครัด
- 9) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 10) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม

ดังกล่าวมานั้น ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการรวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมดังกล่าวนี้โดยการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ซึ่งถือเป็นหลักที่สำคัญในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช

2.9 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.

2542

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีหลักการที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ใกล้เคียงกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หมวด 1 ข้อความทั่วไป การบริหารบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้าน หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักความคุ้มค่า หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล คือ การปฏิบัติภารกิจต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรวจสอบได้ มุ่งเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยส่วนราชการต้องจัดให้การวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน ให้เกิดความโปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบ ซึ่งหากมีผลกระทบต้องรับฟังประชาชนด้วย หมวด 4 เรื่องการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ นั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าแก่รัฐ โดยเรื่องประสิทธิภาพนั้นกำหนดไว้ให้ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท การตรวจสอบคุณภาพ ส่วนเรื่องความคุ้มค่า นั้น หมายถึง ประโยชน์ เสียทางสังคมซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเลขได้ หรือในการจัดซื้อจัด

ข้างนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้แก่ หลักความคุ้มค่าและหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (<https://www.ocsc.go.th> เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2563)

ดังกล่าวมานั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่เป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปถือปฏิบัติตามโดยมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในหลายเรื่อง คือ การปฏิบัติภารกิจต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้ซึ่งถือเป็นหลักที่สำคัญในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช

3. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

อนุสัญญาขององค์การนาานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต Inter-American Convention Against Corruption (IACAC) 1997 (พ.ศ.2540)

กิจกรรมการต่อต้านการทุจริตของสหรัฐได้ขยายตัวไปยังทวีปอเมริกา โดยองค์การรัฐอเมริกัน หรือ The Organization of American States (OAS) ได้หยิบประเด็นการทุจริตเป็นวาระตั้งแต่ปี 1994 จนกระทั่งทำอนุสัญญา IACAC ขึ้น มีผลใช้บังคับใช้แก่รัฐภาคีเมื่อปี ค.ศ.1997 (พ.ศ. 2540 โดยในปีเดียวกันได้มีการรับรองใช้แผนต่อต้านการทุจริตครบวงจร (Comprehensive Plan against Corruption) โดย OAS จะให้การสนับสนุนแก่รัฐสมาชิกและให้ร่วมมือกับประชาชนของแต่ละประเทศ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมถึงธนาคารโลก , Inter-American Development Bank และ OECD ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้น หลักเกณฑ์ว่าด้วยเขตอำนาจการดำเนินคดี ลักษณะของการกระทำทุจริต สินบนข้ามชาติ การรั่วรัยผิดปกติ ความผิดข้างเคียงที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนการช่วยเหลือและร่วมมือกันระหว่างประเทศภาคี โดยเฉพาะมาตรการในการตรวจสอบและติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืน นอกจากนี้ยังให้ส่งเสริมให้รัฐบาลจัดการกับการทุจริตภายในด้วย

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้ทำอนุสัญญานี้ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1999

ลักษณะสำคัญของอนุสัญญานี้ ได้แก่

- 1) การมีขอบเขตที่เจาะจงแน่ชัด
- 2) มีการให้สัตยาบันอย่างกว้างขวาง
- 3) มีระบบที่ดูจะเข้มงวดอย่างยิ่ง (Apparently Rigorous System)
- 4) มีการใช้ถ้อยคำในอนุสัญญา (Term of Convention) อย่างกว้างๆ มุ่งเน้นให้

OECD Working Group เป็นเสมือนกรอบสำหรับระบบการติดตามและส่งเสริมการนำไปใช้ปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างเต็มที่

มีข้อสังเกตว่า อนุสัญญาของ OECD เรียกร้องให้รัฐสมาชิกตรากฎหมายภายในบัญญัติให้ผู้ให้สินบน (ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้ลงทุนต่างชาติ) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศให้มีความผิดอาญา แต่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตมีความผิดอาญาด้วย ดังนั้น การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องของกฎหมายภายในของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสัญชาติ ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของอนุสัญญาของ OECD

กล่าวอีกนัยหนึ่งอนุสัญญาของ OECD นั้น เป็นการเอาผิดเฉพาะ "ผู้ให้" เท่านั้น แต่ไม่ได้เอาผิดกับ "ผู้รับ"

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption

เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการทุจริตฉบับแรกที่คณะมนตรีของยุโรป (The Council of Europe) ทำขึ้น อนุสัญญานี้ได้ถูกรับข้อบทของสนธิสัญญา (Adopted) จากรัฐภาคีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 1997 (พ.ศ. 2540) และจะเริ่มมีผลใช้บังคับหลังจากที่มีรัฐภาคีให้การสัตยาบันครบ 14 ประเทศแล้ว

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญา รวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้สินบนในบริษัทเอกชนด้วยลักษณะสำคัญคือ

- 1) มีขอบเขตกว้างในด้านการครอบคลุมทั้งภาครัฐ เอกชน และกรณีข้ามชาติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้สินบนของเจ้าหน้าที่รัฐต่างชาติสมาชิกสภาต่างชาติเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของศาลระหว่างประเทศ

- 2) ขอบเขตการให้กิจกรรมใดเป็นการทำให้เป็นความผิดทางอาญาแคบ โดยมุ่งเน้นที่กรณีการให้สินบนและการรับสินบนเท่านั้น

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต (The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption)

เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการทุจริตฉบับที่สองของคณะมนตรีของยุโรป โดยรัฐภาคีได้รับข้อบทของสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1999 อนุสัญญานี้ได้เรียกร้องให้รัฐภาคีตรากฎหมายภายในรองรับมาตรการเยียวยาความเสียหายทางแพ่ง ให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริต และจะต้องให้บุคคลดังกล่าวสามารถปกป้องพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ได้ เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับแรก อนุสัญญาฉบับที่สองจะเริ่มมีผลใช้บังคับหลังจากที่มีรัฐภาคีให้การสัตยาบันครบ 14 ประเทศ ลักษณะคือ

1) เป็นความพยายามแรกในการจำกัดความถูกระเบียบระหว่างประเทศร่วมสำหรับการฟ้องร้องผลเมืองในกรณีการทุจริต

2) เป็นเครื่องมือผูกพันตามกฎหมายและครอบคลุมกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน

3) ขอบเขตแคบกว่าอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต เพราะเน้นเฉพาะการให้สินบนและการกระทำที่คล้ายกันเท่านั้น

ที่สำคัญคือมีข้อบทปกป้องลูกจ้างผู้ให้ข้อมูลการทุจริต เพื่อความมั่นใจในความถูกต้องของบัญชี การตรวจสอบบัญชีภาคเอกชนและความร่วมมือระหว่างประเทศ และทำให้การควบคุมการทุจริตส่วนหนึ่งผู้เสียหายดำเนินการด้วยตัวเอง

นอกจากนี้ ทางสภายุโรปยังได้มีกลไกที่เรียกว่า “Group of States against Corruption (GRECO)” โดยทำหน้าที่ตรวจสอบให้รัฐสมาชิกปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต African Union Convention on Preventing and Combating Corruption The African Union (OAU) (เดิมชื่อ The Organization of African Unity)

ได้ให้การรับรองในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ.2540) วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ได้แก่การเสริมสร้างประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อกระชับกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้กฎหมายภายในของรัฐสมาชิกมีความประสานสอดคล้องกันมากขึ้นด้วยรวมทั้งการกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญา โดยในอนุสัญญาฉบับนี้มาตรา 4 นี้ได้ให้ตัวอย่างของการทุจริตอย่างกว้างคือหมายถึง ผู้ทำการทุจริตนั้นมีได้ทั้งผู้ให้และผู้รับ และผู้ที่เข้าข่ายที่จะทำการทุจริตได้นั้นมีได้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่ทำงานในภาคเอกชนด้วย ลักษณะสำคัญของอนุสัญญา คือ

1) การมีขอบเขตกว้างและครอบคลุมทั้งการให้สินบนและการรับสินบน การค้าอิทธิพลการได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำทุจริต

2) มีข้อกำหนดกว้างครอบคลุมและอยู่ในลักษณะที่จะมีผลผูกพัน

3) รัฐสมาชิกเริ่มดำเนินการด้านการบัญญัติข้อกำหนดและมาตรการอื่น ๆ เพื่อสร้าง “Convention’s offence” โดยสร้างความแข็งแกร่งให้แก่มาตรการการควบคุมระดับชาติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการก่อตั้งและดำเนินการของบริษัทต่างชาติในอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ จะกระทำตามบทบัญญัติกฎหมายของชาติ อีกทั้งมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตระดับชาติและการผ่านกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและพยาน ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยบทลงโทษการให้รายงานเกี่ยวกับการทุจริตอันเป็นเท็จด้วย

4) อนุสัญญานี้มีลักษณะครบวงจร และมีการใช้ประโยชน์ต่อยุคที่อยู่ในลักษณะเป็นพันธกรณีแบบบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต (The United Nations Convention Against Corruption)

องค์การสหประชาชาติได้จัดทำร่างอนุสัญญานี้และได้มีการรับรองข้อบทของสนธิสัญญาร่างดังกล่าวเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ประกอบด้วย 8 บรรพ รวมทั้งสิ้น 71 มาตรา ขอบเขตการบังคับใช้ของอนุสัญญานี้ค่อนข้างครอบคลุม โดยจะเริ่มตั้งแต่มาตรการการป้องกัน การสืบสวน การดำเนินคดีอาญา การอายัดทรัพย์สินและการริบทรัพย์สิน โดยเฉพาะในเรื่องของมาตรการการป้องกัน

อนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรภาคเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การให้หลักประกันที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ การส่งเสริม และการรักษาสิทธิในการค้นหา ได้รับ ตีพิมพ์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ อนุสัญญานี้ได้ใช้บังคับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และมีการกล่าวถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนด้วย สำหรับมาตรการป้องกันในภาครัฐนั้น ได้เน้นเรื่องหลักความรับผิดชอบ ความโปร่งใส รวมทั้งกระบวนการคัดเลือก การจ้าง และการให้ความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่ภาคเอกชนเป็นเรื่องของการรับสินบน หรือการยกยอทรัพย์สิน เงินทุน หรือหลักทรัพย์ขององค์กรเอกชน ทั้งนี้ได้เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐและหน่วยงานเอกชน รวมทั้งจัดให้มีประมวลจริยธรรมภายในองค์กรด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจของการทุจริตในองค์กรเอกชนก็คือ อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดทำกลไกการสืบสวนคดีอาญาตามกฎหมายภายในที่เหมาะสมเพื่อมิให้มีการอ้างเรื่อง “ความลับของธนาคาร” (Bank Secrecy) มาเป็นอุปสรรคของการสืบสวน

นอกจากนี้แล้วอนุสัญญานี้ยังได้เรียกร้องให้รัฐภาคีกำหนดให้ การยกยอกการฟอกเงิน การให้สินบน ไม่ว่าจะให้แก่รัฐบาลตนเองหรือรัฐบาลต่างชาติที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้เป็น ความผิดอาญาคด้วย

3.2 ธนาคารโลก

นอกจากอนุสัญญาข้างต้นแล้ว ธนาคารเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา(International Banking for Reconstruction and Development : IBRD) หรือที่รู้จักกันว่า “ธนาคารโลก (World Bank)” ซึ่งมีสถานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษ(Specialized Agency) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ก็ยังได้จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อและการให้กู้เงินที่มีชื่อว่า The Bank’s 1996 Guideline for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits และ The Bank’s 1997 Guideline for Selection and Employment of Consultant under IBRD Loans and IDA Credits เนื่องจากธนาคารโลกได้ปล่อยเงินกู้ให้กับประเทศกำลังพัฒนาในโครงการต่าง ๆ หลายโครงการแต่ละโครงการก็มีมูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์ ซึ่งเงินส่วนใหญ่ก็มาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ธนาคารโลกจึงเกรงว่าเงินกู้มหาศาลดังกล่าวจะมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ ธนาคารโลกจึงได้จัดทำแนวปฏิบัติขึ้นมา และที่ผ่านมานธนาคารโลกได้มีการตรวจพบหลายบริษัทที่พัวพันกับการทุจริต ซึ่งธนาคารโลกก็ได้ตัดสินใจให้บริษัทนั้นเข้ามามีส่วนในโครงการต่อไปของธนาคารโลก เป็นผลให้เกิดความสำเร็จในการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล World Bank (1989, p. 60-61) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลว่า ควรประกอบด้วย

- 1) การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (An Efficient Public Service)
 - 2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ (An Independent Judicial System)
 - 3) ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่าง ๆ (Legal Framework to Enforce Contracts)
 - 4) การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม (The Accountable Administration of Public Funds)
 - 5) การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (An Independent Public Auditor)
- ซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา

6) การเคารพในกฎหมายและ สิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (Respect for The Law and Human Right at All Levels of Government)

7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (A Pluralistic Institutional Structure)

8) การมีสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (A Free Press)

3.3 องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา Organization for Economic Co-operation and Development – (OECD)

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และยอมรับระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรีในการร่วมกันและพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรปและโลก โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วที่ไม่ได้อยู่ในทวีปยุโรปเข้าเป็นสมาชิกด้วย ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

OECD ดำเนินกิจกรรมเพื่อความร่วมมือทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ โดยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของเหล่าบรรดาประเทศสมาชิกเกี่ยวกับเรื่องของปัญหา และการจัดการต่างในโลกยุคสมัยใหม่ ซึ่งเน้นไปทางด้านของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการรวมถึงปัญหาของสารเคมีที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และนอกจากนี้ยังเล็งเห็นเรื่องของความเสี่ยงเกี่ยวกับความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากโลกสมัยใหม่ด้วย

OECD จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) โดยพัฒนามาจาก OEEC (Organization for European Economic Co-operation) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ และแคนาดา ภายใต้แผนการมาร์แชล (Marshall Plan) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบูรณะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมของยุโรปซึ่งกำลังประสบความเสียหายอย่างหนักภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) เป็นต้นมา OECD ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในหมู่ประเทศสมาชิก ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่งเสริมการค้าเสรี และให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ โลกยุคโลกาภิวัตน์ยังทำให้ภารกิจของ OECD เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่เน้นการตรวจสอบนโยบายในด้านต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกไปสู่การวิเคราะห์แนวทางที่นโยบายต่าง ๆ จะสามารถมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกและกับประเทศภายนอกกลุ่ม โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการจัดการ ปัญหาต่าง ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบและเป็นกลาง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปพร้อมระดับนโยบายในลักษณะ guidelines for best practices และการปรับเปลี่ยนนโยบายภายในประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับ guidelines เหล่านั้นในที่สุด

กระบวนการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่ประเทศสมาชิก ใช้หลัก peer review/peer pressure ซึ่งเน้นการโน้มน้าวด้วยเหตุผลทางวิชาการ ประกอบกับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกและมีใช้สมาชิก โดยไม่มีบทลงโทษ ประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม guidelines แต่จะเน้นย้ำว่า การปฏิบัติตาม guidelines จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของสมาชิกเอง OECD มีบทบาทที่สร้างสรรค์ในการ influence ความคิดเชิงนโยบายของกลุ่มประเทศสมาชิก และโดยที่ OECD เล็งเห็นแนวโน้มพลวัตและความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (vulnerabilities to systemic risks) ที่เกิดจากปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ จึงจัดกิจกรรมการประชุมและกำหนดหัวข้อการศึกษาวิจัยที่มีความสำคัญตรงประเด็น (relevant) และทันสมัย อาทิ เรื่อง การพลังงาน การต่อต้านทุจริต การเสริมสร้างธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การปฏิรูปการจกเก็บภาษีและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ OECD ยังตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางภูมิเศรษฐศาสตร์ของโลก และพยายามเพิ่มระดับความสัมพันธ์และความร่วมมือในกิจกรรมต่าง ๆ กับประเทศที่กำลังก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะกลุ่ม BRIC – Brazil, Russia, India and China และประเทศกำลังพัฒนาในระดับสูง (Advanced Developing Countries) ที่มีความโดดเด่น เช่น แอฟริกาใต้ อียิปต์ โมร็อกโก อาร์เจนตินา ชิลี มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และไทย โดยอาจนับได้ว่าแนวปฏิบัติของ OECD (การส่งเสริมการร่วมกิจกรรมและหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น) เป็นช่องทางแผ่ขยายอิทธิพลทางความคิดเพื่อโน้มน้าวการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะจีน ให้อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมที่กลุ่มประเทศสมาชิกให้ความสำคัญ เช่น เรื่องสิทธิ (Rights) เรื่องความเท่าเทียมกัน (Equity) และความยุติธรรม (Fairness) ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าว มีประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับเปลี่ยนนโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน ที่กลุ่มประเทศอื่น ๆ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของตนได้

กลไกการทำงานของ OECD OECD ใช้ คลังข้อมูลที่มีอยู่ในการช่วยรัฐบาลสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความยากจน โดยคำนึงถึงผลกระทบที่ความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคมมีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย กลไกหลักในการทำงานของ OECD คือ การติดตามประเมินสถานการณ์ของทั้งประเทศสมาชิกและประเทศอื่น ๆ อย่างใกล้ชิด รวมถึงการประเมินแนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะกลางอย่างสม่ำเสมอ ฝ่ายเลขานุการ OECD จะรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จากนั้นให้คณะกรรมการเป็นผู้คิดแนวนโยบายจากข้อมูลที่ได้รับ และให้คณะมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการต่าง ๆ ของ OECD ประกอบด้วย

1) คณะมนตรี (Council) เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในองค์กร ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก ทั้ง 34 ประเทศ และผู้แทนสหภาพยุโรป โดยผู้แทนถาวรประจำ OECD ของแต่ละประเทศเป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมคณะมนตรี OECD เป็นประจำ และคณะมนตรีจะมีการประชุมในระดับรัฐมนตรีปีละ 1 ครั้ง เพื่อหารือประเด็นสำคัญและกำหนด priorities ขององค์กร ทั้งนี้ คณะมนตรี OECD ใช้กลไกการตัดสินใจโดยฉันทามติ

2) คณะกรรมการ (Committees) มีหน้าที่หารือและติดตามประเมินผลในประเด็นเฉพาะทางต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ การค้า วิทยาศาสตร์ การจ้างงาน การศึกษา ตลาดการเงิน เป็นต้น

OECD มี คณะกรรมการ คณะทำงาน และคณะผู้เชี่ยวชาญทั้งสิ้นประมาณ 250 คณะ มีเจ้าหน้าที่จากประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ปีละประมาณ 40,000 คน เพื่อเรียกร้อง ติดตาม และร่วมกันพัฒนางานวิจัยและข้อมูลต่าง ๆ ที่เลขานุการ OECD จัดทำขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการจัดตั้ง OECD Depository Library ในไทย และสมัครเข้าเป็นสมาชิก Development Centre ของ OECD รวมถึงขอสถานะผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการต่าง ๆ ของ OECD

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นผู้สังเกตการณ์ในกลุ่มงานด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและการประกอบการทางธุรกิจ (Working Party on SMEs and Entrepreneurship – WPSMEE) ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการว่าด้วยอุตสาหกรรม นวัตกรรม และการประกอบการทางธุรกิจของ OECD (Committee on Industry, Innovation and Entrepreneurship – CIIE) และคณะผู้เชี่ยวชาญจาก OECD ได้ดำเนินการศึกษานโยบายด้าน SME ของไทย ภายใต้โครงการ Thailand's SME Policy Review เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวการปรับปรุงนโยบายในด้านดังกล่าวให้ SME ของไทยมีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น

กระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม ดำเนินการเข้าร่วมเป็นภาคีในระบบการยอมรับร่วมในข้อมูลการประเมินสารเคมี (Mutual Acceptance of Data: MAD in the Assessment of Chemicals) ของ OECD และ OECD เห็นชอบต่อการเข้าร่วมของไทยแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้สังเกตการณ์ชั่วคราว (Ad Hoc Observer) ในคณะทำงานว่าด้วยการให้สินบนในการทำธุรกรรม การค้าระหว่างประเทศ (Working Group on Bribery and Business Transactions) ซึ่งอยู่ภายใต้ Directorate for Financial and Enterprise Affairs

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแสดงความประสงค์เบื้องต้นในการเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม (Committee on Environmental Policy) ภายใต้ Environment Directorate

3) การเข้าเป็นสมาชิก OECD Development Centre

ไทยเข้าเป็น full participant ของ OECD Development Centre เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2548 และผู้แทนจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส เข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการบริหาร (Governing Board) เพื่อร่วมกำหนดแผนการดำเนินการและกิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์การพัฒนาฯ เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลไทย

4) บทบาทหน้าที่และความสำคัญของ OECD องค์การร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการจัดการปัญหาต่าง ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบและเป็นกลาง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมระดับนโยบายในลักษณะ เป็นคู่มือการปฏิบัติที่ดีที่สุด (Guidelines for best practices) และการปรับเปลี่ยนนโยบายภายในประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับคู่มือเหล่านั้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า บทบาทของ OECD ต่อประเทศสมาชิก คือ

- (1) เสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในหมู่ประเทศสมาชิก
- (2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
- (3) ส่งเสริมการค้าเสรี
- (4) ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา
- (5) ตรวจสอบและวิเคราะห์นโยบายด้านต่างๆของประเทศสมาชิก
- (6) ลักษณะเด่นของ OECD คือเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะ
- (7) เป็น Think Tank ที่ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้ม สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ และให้คำแนะนำด้านนโยบายบนพื้นฐานของผลการศึกษา โดยเน้นการหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศอื่น ๆ
- (8) เป็นเวทีทางความคิดที่ไร้พรมแดนระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากในยุคโลกาภิวัตน์ประเทศต่างๆกำลังเผชิญปัญหาที่คล้ายคลึงกัน และยังมีจุดประสงค์ขั้นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศที่เหมือนกัน (คือความอยู่ดีกินดีของประชาชน)
- (9) เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดบทเรียนจากความผิดพลาด (Bad lessons are useful) ของประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศที่ยังมีประสบการณ์น้อย ในระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีที่สามารถเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำนโยบายใหม่ๆไปปฏิบัติ
- (10) เป็นองค์การที่เน้นความเป็นเลิศทางวิชาการและให้ความสำคัญยิ่งกับมาตรฐานการศึกษาวิจัย ในปัจจุบันมีโครงการ Policy Review กับประเทศต่างๆ ทั้งสมาชิกและมิใช่สมาชิกในสาขาที่สำคัญ อาทิ การกำจัดการทุจริต การปฏิรูปกฎหมาย และบรรษัทภิบาล

3.4 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 จากการประชุม United Nations Monetary and Financial Conference หรือที่รู้จักในนาม Bretton Woods Conference โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกา และและมีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้กองทุนการเงินฯ ทำหน้าที่สนับสนุนความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ สนับสนุนการค้าระหว่างประเทศให้ขยายตัวอย่างสมดุล เสริมสร้างเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ สนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระหนี้ระหว่างประเทศ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงิน กองทุนการเงินฯ มีบทบาทหลักในการสอดส่องดูแลเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก เพื่อให้ระบบการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ การสอดส่องดูแลเศรษฐกิจ กองทุนการเงินฯ จะติดตามภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศสมาชิกอย่างใกล้ชิด และประชุมหารือกับประเทศสมาชิก (หรือ Article IV Consultation) เป็นประจำ ซึ่งโดยทั่วไปจะจัดประชุมเป็นประจำทุกปี โดยคณะเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินฯ จะไปเยือนประเทศสมาชิกเพื่อประเมินภาวะและเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ทั้งนี้ กองทุนการเงินฯ จะประมวลข้อมูลเศรษฐกิจของสมาชิกแต่ละประเทศเพื่อนำมาประเมินภาวะเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยจะเผยแพร่ผลการประเมินทุกครึ่งปีในรายงานแนวโน้มเศรษฐกิจโลก (World Economic Outlook) และรายงานเสถียรภาพการเงินโลก (Global Financial Stability Report)

การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน กองทุนการเงินฯ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงินเพื่อช่วยฟื้นฟูเสถียรภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านโครงการเงินกู้ (Facilities) ประเภทต่าง ๆ ซึ่งประเทศที่ขอความช่วยเหลือจะต้องดำเนินนโยบาย หรือมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินตามที่กำหนดในจดหมายแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เงินทุนของโครงการเงินกู้ของกองทุนการเงินฯ ได้มาจากการชำระหนี้ค่าโควตาของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ ดังนั้น ความสามารถในการให้กู้ของกองทุนการเงินฯ จึงกำหนดโดยโควตาของประเทศสมาชิกเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม กองทุนการเงินฯ สามารถกู้ยืมเพิ่มเติมจากประเทศที่มีฐานะทางการเงินแข็งแกร่งได้จำนวนหนึ่งภายใต้ความตกลงให้กู้แก่กองทุนการเงินฯ ฉบับใหม่ (New Arrangements to Borrow - NAB)

การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ กองทุนการเงินฯ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิกเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบาย 4 ด้านหลัก คือ 1) นโยบายการเงินและนโยบายสถาบันการเงิน 2) นโยบายการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ

3) สถิติข้อมูล และ 4) กฎหมายเศรษฐกิจการเงิน โดยกองทุนการเงินฯ ได้จัดหลักสูตรฝึกอบรมและสัมมนาสำหรับประเทศสมาชิกที่สถาบันฝึกอบรมของกองทุนการเงินฯ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี และสถาบันฝึกอบรมในภูมิภาคต่าง ๆ (ออสเตรเลีย บราซิล สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย สิงคโปร์ ติมูเรีย และสหรัฐอเมริกาฮาวาย) โดยในไทยมี IMF Capacity Development Office in Thailand (CDOT) ตั้งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

โครงสร้างองค์กร

สภาผู้ว่าการกองทุนการเงินฯ ประกอบด้วยผู้ว่าการจากแต่ละประเทศสมาชิก (รายชื่อประเทศสมาชิก) จะประชุมร่วมกันปีละหนึ่งครั้งระหว่างการประชุมประจำปีกองทุนการเงินฯ และธนาคารโลกเพื่อหารือและตัดสินใจนโยบายสำคัญของกองทุนการเงินฯ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary and Financial Committee (IMFC)) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกจำนวน 24 ท่าน ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสภาผู้ว่าการ ซึ่งจะพิจารณาและจัดทำข้อเสนอสำหรับประเด็นนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบการเงินโลก สำหรับคณะกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินฯ (IMF Executive Directors and Voting Power) จะดูแลการดำเนินงานทั่วไปของกองทุนการเงินฯ ตามข้อเสนอของ IMFC ทั้งนี้ กรรมการจัดการกองทุนการเงินฯ (Managing Director) จะทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารสูงสุดของเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินฯ

สมาชิกภาพ ปัจจุบันกองทุนการเงินฯ มีสมาชิกจำนวน 189 ประเทศ เพิ่มจาก 29 ประเทศ เมื่อปี 2488 โดยประเทศสมาชิกล่าสุดคือ สาธารณรัฐนาอูรู (Nauru) ซึ่งเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการเงินฯ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2559 ทั้งนี้ ประเทศที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนการเงินฯ จะต้องเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติก่อน

โควตา เมื่อเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการเงินฯ ประเทศสมาชิกจะได้รับจัดสรรจำนวนโควตาในสกุลสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR) ตามขนาดของเศรษฐกิจและความสำคัญของประเทศสมาชิคนั้น ๆ เทียบกับเศรษฐกิจโลก (รายละเอียดเพิ่มเติม) โดยปกติกองทุนการเงินฯ จะทบทวนโควตาทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และเพิ่มทุนดำเนินการของกองทุนการเงินฯ ให้พอเพียงกับความจำเป็น โควตามีความสำคัญในการกำหนดสิทธิและวงเงินกู้ของประเทศสมาชิก กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะได้รับคะแนนเสียงพื้นฐานเท่ากันจำนวน 250 คะแนน และเพิ่มอีกหนึ่งคะแนนเสียงต่อโควตา 100,000 SDR นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสามารถกู้เงินจากกองทุนการเงินฯ ได้ไม่เกินร้อยละ 100 ของจำนวนโควตาต่อปี และรวมกันไม่เกินร้อยละ 300 ของจำนวนโควตา

ความสัมพันธ์กับประเทศไทย

สมาชิก ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 44 ของกองทุนการเงิน ฯ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2492 โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทย (ชปท.) เป็นตัวแทนของประเทศไทยในกองทุนการเงิน ฯ ตาม พ.ร.บ. ให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 รวมทั้งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าการและผู้ว่าการสำรองในกองทุนการเงิน ฯ ตามลำดับ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีโควตาเท่ากับ 3211.9 ล้าน SDR หรือร้อยละ 0.68 ของจำนวนโควตาทั้งหมด เทียบเท่ากับ 33,584 คะแนนเสียง

ในปัจจุบันมีผู้แทนจาก ชปท. (ระดับผู้ช่วยผู้ว่าการ) ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร (Executive Director) ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของสำนักงานกลุ่มออกเสียงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 – 31 พฤษภาคม 2564 และในปี 2562 นี้ ผู้ว่าการ ชปท. ยังได้รับหน้าที่เป็นผู้แทนของกลุ่มออกเสียงฯ ใน International Monetary and Financial Committee (IMFC) ทำให้ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการแสดงความเห็นในนามของกลุ่มออกเสียงฯ ต่อทิศทางนโยบายของกองทุนการเงินฯ ในการประชุมประจำปี

การสอดส่องดูแลเศรษฐกิจ กองทุนการเงินฯ จะประเมินภาวะเศรษฐกิจประเทศไทยเป็นประจำทุกปีภายใต้พันธะข้อ 4 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินฯ นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการตามพันธะข้อ 8 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินฯ โดยยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมการค้า ตั้งแต่วันที่ 4 พฤษภาคม 2533 และล่าสุด ประเทศไทยได้เข้าร่วมรับการประเมินเสถียรภาพภาคการเงินภายใต้ Financial Sector Assessment Program2/ (FSAP) เมื่อต้นปี 2562

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤติการณ์การเงิน ในเอเชียเมื่อปี ค.ศ. 1997 ขณะนั้นธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เสนอให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาต่างๆปฏิบัติตามกรอบธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance) โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน (สมบูรณ์ สิริประชัย, 2552) นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แนวคิดธรรมาภิบาล ได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อกำหนดและหลักการของการบริหารงานของภาครัฐและภาคเอกชนของไทยที่พยายามประยุกต์และปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของการมีคุณภาพของประเทศ ศักยภาพในการบริหารประเทศ และความน่าสนใจการดำเนินธุรกิจของประเทศ ปัจจุบันมีดัชนีชี้วัดสำคัญ ๆ ที่มักนำมาใช้ในการอ้างอิงระดับธรรมาภิบาลของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก และดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Index: WGI) จัดทำโดยธนาคารโลก โดยทำการประเมินธรรมาภิบาลของภาครัฐใน 6 ด้าน ได้แก่ การมีสิทธิ

มีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ความมีเสรีภาพทางการเมือง และการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) นิติธรรม (Rule of Law) และการควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิยมชอบ (Control of Corruption) ซึ่งกำหนดระดับคะแนนตั้งแต่ -2.5 หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลต่ำที่สุด จนถึง 2.5 หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลสูงที่สุด จากข้อมูลของ The World Bank Group ระหว่างปีค.ศ. 1998-2015 พบว่า ประเทศไทยมีระดับการมีสิทธิมีเสียงของประชาชน ความมีเสรีภาพทางการเมือง หลักนิติธรรม และการควบคุมปัญหาทุจริตอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง หรือมีความล้มเหลวในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านดังกล่าว ขณะที่ระดับประสิทธิผลของรัฐบาล และคุณภาพของมาตรการควบคุมของไทยอยู่ในระดับปานกลางและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น นับว่าภาครัฐไทยประสบความสำเร็จอย่างมากในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

หากพิจารณาประสิทธิผลของรัฐบาลและคุณภาพของมาตรการควบคุมของรัฐบาลไทย ร่วมกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย (GDP Growth) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (FDI, of GDP) และการค้าระหว่างประเทศ พบว่า ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา การเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศ มีแนวโน้มการเติบโตไปในทิศทางเดียวกับประสิทธิผลของรัฐบาล และคุณภาพของมาตรการควบคุมของรัฐบาลไทย ขณะที่การเติบโตทางการค้ามีทิศทางสวนทางกัน ซึ่งกรณีนี้อาจจะมาจากผลของแรงผลักดันจากปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซาจากวิกฤตทางการเงินสหรัฐอเมริกาและยุโรป ภาวะราคาน้ำมันโลกตกต่ำที่ส่งผลให้รายได้หลักของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันลดลง รวมถึงไทยที่เคยถูกตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) เป็นต้น

นอกจากนี้ ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ก็เป็นอีกดัชนีหนึ่งที่ชี้วัดคุณภาพของการบริหารประเทศที่จัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ในปี ค.ศ.2021 (พ.ศ. 2564) ประเทศไทยมีคะแนนจากการจัดอันดับอยู่ที่ 35 คะแนน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) อยู่ในอันดับที่ 110 จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก ลดลงกว่าปี ค.ศ. 2021 ซึ่งมีการจัดอันดับอยู่ที่ 104 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงมีปัญหาคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันและการเติบโตทางเศรษฐกิจ พบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศในไทย มีแนวโน้มการเติบโตไปในทิศทางเดียวกันกับการลดลงของการคอร์รัปชัน ขณะที่การเติบโตทางการค้ามีทิศทางตรงกันข้าม ซึ่งความสัมพันธ์นี้คล้ายกับดัชนีธรรมาภิบาลโลก เหตุผลที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง

ธรรมเนียมปฏิบัติและ/หรือคอร์รัปชันกับการค้าระหว่างประเทศสวนทางกันนั้น อาจจะเป็นเพราะว่าการค้าถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และไทยยังต้องพึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศอยู่ แม้ว่าระดับธรรมเนียมปฏิบัติเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตามจะไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย การที่ระดับธรรมเนียมปฏิบัติสูงขึ้น แสดงให้เห็นถึงความเข้มงวดในการจัดระเบียบพิธีปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น อาจส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่ลดลงได้ สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศของไทยส่วนใหญ่ผูกขาดกับบริษัทขนาดใหญ่ เป็นสำคัญ และอาจมีการแทรกแซงระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ส่งผลให้ทิศทางของธรรมเนียมและการค้าระหว่างประเทศของไทยตรงข้ามกัน

ในความเป็นจริง ปัญหาอุปสรรคของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุจากปัจจัยด้านสถาบัน (Institutional Factors) ที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนไทยและต่างประเทศ ตลอดจนประเทศคู่ค้า ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ แม้ว่ารัฐบาลจะมุ่งเน้นและพยายามที่จะนำแนวคิด Thailand 4.0 มาเป็นเครื่องยนต์ในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจหลักของประเทศ แต่ก็ควรที่จะมีการปรับปรุงธรรมเนียมปฏิบัติที่ดีด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะภายใต้สภาวะที่เศรษฐกิจและการเมืองโลกมีความผันผวนสูง ธรรมเนียมปฏิบัติกับเสรีภาพทางเศรษฐกิจบนการเปลี่ยนผ่านสู่ความมั่งคั่ง ไม่เพียงแต่เป็นกลไกการพัฒนาให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว แต่ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการบริหารประเทศ ความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ ประสิทธิภาพการดำเนินงาน นโยบาย และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการยกระดับความเชื่อมั่นนักลงทุน สร้างบรรยากาศการลงทุน ซึ่งการลงทุนถือว่าเป็นปัจจัยด้านโครงสร้างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการยกระดับสู่ความมั่งคั่งอย่างยั่งยืนได้

3.5 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (ESCAP, ก่อนปี 1974 (พ.ศ. 2517) เรียกว่า “คณะกรรมการเศรษฐกิจเอเชียและตะวันออกไกลแห่งสหประชาชาติ” ได้รับการจัดตั้งในการประชุมสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 4 เมื่อ 28 มีนาคม 1947 (พ.ศ.2490) สำนักงานใหญ่ของเอสแคป ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีนางชามนัด อัคราร์ (ปากีสถาน) ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการผู้มีอำนาจเต็มของเอสแคป เข้ารับตำแหน่งเมื่อ เดือนกุมภาพันธ์ 2014 (พ.ศ.2557) ทั้งนี้ลักษณะหน้าที่ของเอสแคป ถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นสากลในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คณะกรรมการมีหน้าที่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยผ่านความร่วมมือระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบไปด้วยประเทศจำนวน 53 ประเทศ ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและ 9 เขต ที่มีสถานภาพร่วมกับเหล่าสมาชิก (แต่ไม่สามารถเข้าร่วมตัดสินใจกับเหล่าคณะกรรมการได้) เอสแคป ถือเป็นคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่จากห้าคณะกรรมการของภูมิภาคต่างๆแห่งสหประชาชาติ ในแง่ของภูมิศาสตร์และประชากรต่างๆ โดยมียุทธศาสตร์สำหรับการทำงานของโครงการเอสแคป รวมถึงโปรแกรมการทำงานและงบประมาณที่แก้ไขการประเมินงานต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือข้ามภาคีรับผิดชอบโดยคณะกรรมการคณะกรรมการภาค ทั้ง 9 ภาค ได้แก่

- 1) คณะกรรมการด้านพลังงาน;
- 2) คณะกรรมการด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาค, ด้านการบรรเทาความยากจนและการพัฒนาทางการเงิน
- 3) คณะกรรมการด้านการค้าและการลงทุน
- 4) คณะกรรมการด้านการขนส่ง
- 5) คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
- 6) คณะกรรมการด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและโทรคมนาคม, ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ
- 7) คณะกรรมการด้านการบรรเทาปัญหาความยากจน
- 8) คณะกรรมการด้านการพัฒนาสังคม
- 9) คณะกรรมการด้านสถิติ

การประชุมของคณะกรรมการจะมีขึ้นทุกสองปี ส่วนในระหว่างช่วงก่อนวาระการประชุมจะมีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรี การประชุมระดับกลุ่มทำงาน หน่วยงานของผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

ในส่วนของการดำเนินงาน การบริหารและงบประมาณต่างๆ จะเป็นการตัดสินใจในส่วนของคณะกรรมการด้านการศึกษา ที่ถือเป็นตัวแทนถาวรของเอสแคป และการประชุมที่มีขึ้นจะอยู่บนพื้นฐานของการจัดการ

ส่วนโครงสร้างของสำนักเลขาธิการจะประกอบไปด้วย 5 สำนักอนุภูมิภาค

- 1) ส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งที่ อินชอน
- 2) ส่วนของภูมิภาคเอเชียเหนือและเอเชียกลาง ตั้งที่ อัลมาตี
- 3) ส่วนของกลุ่มประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิก ตั้งที่ พิธี
- 4) ส่วนของกลุ่มภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ ตั้งที่ นิวเดลี

5) ส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งที่ กรุงเทพมหานคร (รวมถึงเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่เลขาธิการ) นอกจากนี้แล้วรวมถึงภายใต้การนำของคณะกรรมการ 5 สำนักภูมิภาค เช่น ศูนย์เอเชียแปซิฟิก ด้านการส่งต่อทางเทคโนโลยี (กรุงนิวเดลี) ศูนย์ด้านการลดปัญหาความยากจน โดยการพัฒนาการผลิตและสนับสนุนด้านวัฒนธรรมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (เมืองโบกอร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย) สถาบันทางสถิติ เพื่อเอเชียและมหาสมุทรแปซิฟิก (เมืองซิบะประเทศญี่ปุ่น) ศูนย์วิศวกรรมเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน (กรุงปักกิ่ง) และศูนย์ ICT ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (กรุงโซล) ศูนย์เอเชียแปซิฟิกสำหรับการจัดการข้อมูลภัยพิบัติ (เตหะราน)

การจัดสรรงบประมาณของเอสแคปสำหรับปี 2016-2017 (พ.ศ. 2559-พ.ศ. 2560) อยู่ที่ประมาณ 100.75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้แล้ว เอสแคปยังได้รับงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมจากภายนอก เช่น จากกลุ่มประเทศต่างๆ (โดยทั่วไปได้รับจากสาธารณรัฐเกาหลี รัสเซีย จีน ญี่ปุ่น และอินเดีย) อีกทั้งยังรวมถึงองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ

การปฏิรูปโครงสร้างการประชุมของเอสแคป

ในปี 2008 (พ.ศ. 2551) คณะกรรมการเอสแคปได้รับมติ 64/1 ที่พิจารณาอนุมัติโครงสร้างการประชุมปัจจุบันของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) โดยมีมติเรียกร้องให้มีการถือครองในระหว่างการประชุมที่ 67 และ 69 ของคณะกรรมการตามลำดับระยะกลางและตรวจสอบขั้นสุดท้ายของโครงสร้างการประชุม แผนงานเกี่ยวกับการปฏิรูปได้มีการดำเนินงานมาแล้วสองปี เมื่อครั้งการประชุมเอสแคปครั้งที่ 69 (ข้อมติ 69/1) สำนักงานคณะกรรมการได้ตัดสินใจเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแก้ไขโครงสร้างที่มีอยู่ในการประชุมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกิจกรรมด้วยการเริ่มเจรจาต่อรองถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องเป็นผลให้การประชุมครั้งที่ 71 ของเอสแคปมีข้อมติ 71/1 ว่าด้วย "การปรับโครงสร้างการประชุมของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับวาระการประชุมที่เกิดขึ้นใหม่สำหรับการพัฒนาหลังปี 2015 ในส่วนของแผนการปฏิรูปที่ได้รับการพิจารณาแล้วคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการด้านพลังงาน เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสารสนเทศและการสื่อสารเทคโนโลยี คณะกรรมการสารสนเทศและการสื่อสารเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม เปลี่ยนคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การลดความยากจนและคณะกรรมการพัฒนาร่วมเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความยากจนและการเงินเพื่อการพัฒนา เป็นผลให้โครงสร้างใหม่ของคณะกรรมการได้มีการแยกย่อยออกเป็น 9 คณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการด้านพลังงาน

2) คณะกรรมการด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การต่อสู้กับปัญหาความยากจนและการพัฒนาทางการเงิน

- 3) คณะกรรมการด้านการค้าและการลงทุน
- 4) คณะกรรมการด้านการขนส่ง
- 5) คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
- 6) คณะกรรมการด้านสารสนเทศและการสื่อสารเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนวัตกรรม
- 7) คณะกรรมการด้านการเกี่ยวกับการลดภัยพิบัติ
- 8) คณะกรรมการด้านการพัฒนาสังคม
- 9) คณะกรรมการด้านสถิติ

การประชุมของคณะกรรมการจะจัดให้มีขึ้นทุกสองปี เป็นเวลาสามวันในแต่ละการประชุม หากจำเป็นอาจจะมีประชุมร่วมกันของคณะกรรมการด้านต่างๆเพื่อหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน ในกรณีพิเศษหากว่าหัวข้อประชุมกลายเป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาค คณะกรรมการอาจร้องขอให้คณะกรรมการส่งต่อไปในการประชุมปีที่แทรกระหว่างปีได้ ในเวลาเดียวกันตั้งแต่ปี 2016 คณะกรรมการสารสนเทศและการสื่อสารเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมคณะกรรมการในการขนส่ง คณะกรรมการพัฒนาสังคม คณะกรรมการสถิติ คณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาจะมีการประชุมในปีคู่ ส่วนคณะกรรมการด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การต่อสู้กับปัญหาความยากจนและการพัฒนาทางการเงิน คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการลงทุน คณะกรรมการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คณะกรรมการพลังงาน - ในปีคี่ (ตามลำดับตั้งแต่ 2017)

ขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการมีดังต่อไปนี้

ทบทวนและวิเคราะห์แนวโน้มในระดับภูมิภาค ระบุในการหารือกับประเทศสมาชิก จัดลำดับความสำคัญหน้าที่ของกลุ่มและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ รวมถึงให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแนวทางในระดับภูมิภาค โดยคำนึงถึงด้านการพิจารณาอนุภูมิภาค ส่งเสริมการเจรจาในระดับภูมิภาค รวมถึงการทำงานร่วมกันอนุภูมิภาคของตนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายและแผนการ หน้าที่ในการพิจารณาร่วมกันในระดับภูมิภาคสิ่งเป็นปัจจัยการผลิตกระบวนการทั่วโลก และส่งเสริมการดำเนินงานการติดตามในระดับภูมิภาค เสนอเรื่องหรือประเด็นปัญหาเพื่อพิจารณาโดยคณะกรรมการ ในสิ่งที่เป็พื้นฐานสำหรับความเป็นไปได้ของมติการแก้ไข ติดตามการดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการ ส่งเสริมวิธีการที่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานความร่วมมือ เพื่อรับมือกับความท้าทายในการพัฒนาของภูมิภาคระหว่างรัฐบาลและภาคประชาชน สังคม ภาคเอกชนและสหประชาชาติ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

นอกจากนี้ในหน้าที่การทำงานส่วนของขอบเขตต่าง ๆ คือคณะกรรมการที่กำกับดูแลงานของสำนักเลขาธิการ รวมทั้งสถาบันการศึกษาในแต่ละภูมิภาค ด้านการศึกษาทบทวนกรอบยุทธศาสตร์เสนอและแผนงานของการทำงานดังกล่าว

องค์ประกอบใหม่ในการทำงานของคณะกรรมการคือความรับผิดชอบงานในขอบเขตต่อไปนี้

- 1) การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนา รวมทั้งเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ
- 2) การลดความยากจนและสร้างความมั่นคงในการบูรณาการและสนับสนุนความสมดุลของทั้งสามเสาหลักเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 3) สร้างความเสมอภาคทางเพศ
- 4) ให้ความสำคัญของประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยที่สุด ประเทศกำลังพัฒนา และกลุ่มหมู่เกาะเล็ก ๆ ที่รัฐกำลังพัฒนาขึ้น โดยคณะกรรมการแต่ละคนได้รับการอนุมัติเงื่อนไขของประเด็นหลักที่สามารถเสริมได้ตามความจำเป็นและที่สำคัญที่สุดและที่สำคัญสำหรับรัสเซียกับสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง คือการมีส่วนร่วมในโครงสร้างของคณะกรรมการ คณะกรรมการใหม่เกี่ยวกับด้านพลังงาน ในกิจกรรมด้านพลังงาน มีการดำเนินการตามกรอบของแผนงานส่วนย่อยด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาซึ่งบริหารงานโดยคณะกรรมการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ทั้งนี้การจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานนำมาซึ่งสิ่งเกี่ยวกับการควบคุมกิจกรรมและการปรับโครงสร้างของวาระการประชุมระดับภูมิภาคในด้านนี้ในลักษณะที่ครอบคลุมถึงแผนการแยกต่างหาก (จะรวมถึงสิ่งที่มีอยู่แล้วทางด้านความมั่นคงด้านพลังงานที่เพิ่มขึ้น และการจัดการการใช้ทรัพยากรพลังงานเช่นเดียวกันรวมถึงพลังงานเรื่องใหม่) เช่น เครือข่ายพลังงาน ทั้งหมดนี้เพื่อประเด็นด้านพลังงานโดยเฉพาะ

นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการและการจัดการเรื่องของวาระการประชุมของเหล่าคณะกรรมการจะมีการประชุมของคณะกรรมการเป็นประจำทุกปี ประชุมในเนื้อหาหลักจากการคัดเลือกจากประเทศสมาชิก ซึ่งแต่ละครั้งประกอบด้วยส่วนเจ้าหน้าที่ระดับสูงตาม ด้วยส่วนรัฐมนตรี การประชุมที่จะมีขึ้นในช่วงเวลาไม่เกินห้าวันทำการ ซึ่งการประชุมของหน่วยงานพิเศษเกี่ยวกับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีทางออกทางทะเล และประเทศในกลุ่มหมู่เกาะแปซิฟิก จะมีการดำเนินการภายในวันเดียว ในส่วนของระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ก่อนที่จะมีการประชุมปกติของหน่วยงานพิเศษ ถือให้มีหนึ่งวันประชุมเตรียมการ โดยคณะกรรมการอาจจะจัดประชุมรัฐมนตรีพิเศษและการประชุมระหว่างรัฐบาลอื่น ๆ ในประเด็นที่เฉพาะเจาะจงและตัดข้ามในจำนวนไม่เกินหกครั้งต่อปี และระยะเวลาทั้งหมดของการประชุม

จะต้องไม่เกิน 20 วัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับภูมิภาคเอสแคป มีดังนี้

- 1) มติ 71/1 เชิญคณะกรรมการบริหารของสถาบันระดับภูมิภาคในการประชุมปกติ เพื่อทบทวนบทบัญญัติเรียกว่าสำนักงานภูมิภาคเพื่อที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้
- 2) ยกเลิกคณะกรรมการทางเทคนิคของสำนักงานภูมิภาคในส่วนที่มีอยู่
- 3) รับรองสภาพปกครองประเทศสมาชิกโดยตัวแทนของกระทรวงที่เกี่ยวข้องจากความเป็นจริงที่ว่าสำนักงานภูมิภาคจะได้รับทุนส่วนใหญ่เพื่อทรัพยากรและการเพิ่มเติมงบประมาณ
- 4) ให้การรับรองการพัฒนาความสามารถของเหล่าสำนักงานภูมิภาคเพื่อการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพต่อประเทศสมาชิก
- 5) การพิจารณาบทบัญญัติของการแก้ไขจะถูกส่งเพื่อขออนุมัติจากที่ประชุมเอสแคปครั้งที่ 72 (พฤษภาคม 2016)
- 6) ทุกห้าปีที่การประชุมของคณะกรรมการจะพิจารณา “สิ่งที่จำเป็นที่จะรักษาความสัมพันธ์ของกิจกรรมและเรื่องทางการเงิน” ของแต่ละสำนักงานภูมิภาค ยิ่งไปกว่านี้จุดเริ่มต้นและระยะเวลาของการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจะเชื่อมโยงกับปีของการก่อตั้งของพวกเขา
- 7) มติ 71/1 จะถูกบันทึกไว้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้แทนถาวรเอสแคป เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินงานนั้นเหมาะสมกับการควบคุมโดยรัฐสมาชิกทุกด้านของคณะกรรมการและเลขาธิการเช่นกัน นอกจากนี้ที่ประชุมถูกใช้เป็นเวทีในการทำงานแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่คณะกรรมการและการลงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบที่มีความจำเป็น ถือเป็นอันเสร็จสิ้นหน้าที่

คณะกรรมการที่ปรึกษาอาจจำเป็นต้องสร้างกลุ่มการทำงานของตนเองในการแก้ไขปัญหานั้นที่เฉพาะเจาะจง จำนวนของการประชุมอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการที่ปรึกษาในปฏิทินปีจะต้องไม่น้อยกว่า 6 ครั้งและไม่เกิน 12 ครั้ง สำหรับการปรึกษาหารือทั้งนี้รูปแบบไม่เป็นทางการจะไม่มีที่จำกัด

การแปลงโครงสร้างการประชุมของเอสแคป มุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างประสิทธิภาพและการมีประสิทธิผลของคณะกรรมการ รวมถึงโครงสร้างการปรับปรุงให้ดีขึ้นที่มีความสอดคล้องกับภาระงาน สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการของประเทศสมาชิกในบริบทของวาระการประชุมสำหรับการพัฒนาตั้งแต่หลังปี 2015 ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้จะมีการสำรวจความมีประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานของแผนงานดังกล่าวข้างต้น ของการปฏิรูปในการประชุมของเอสแคปครั้งที่ 7 ที่มีขึ้นในเดือน พฤษภาคม 2017

3.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของ “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี” (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC)

1) รัฐบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและสิทธิมนุษยชน (ค.ศ.2014) (Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission 2014)

2) รัฐกฤษฎีกาการบังคับใช้ตามรัฐบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิมนุษยชน (ค.ศ.2014) (Enforcement Decree of The Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The AntiCorruption and Civil Rights Commission 2014)

3) จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ค.ศ.2010) (Code of Conduct For Public Officials 2010)

4) รัฐบัญญัติการคุ้มครองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของประชาชน (ค.ศ.2014) (Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers 2014)

5) รัฐกฤษฎีกาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของประชาชน (ค.ศ.2014) (Enforcement Decree of The Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers 2014)

6) รัฐบัญญัติการชักชวนและการรับสินบนที่ไม่เหมาะสม (ค.ศ.2016) (The Improper Solicitation and Graft Act 2016)

7) รัฐกฤษฎีกาการบังคับใช้ตามรัฐบัญญัติการชักชวนและการรับสินบนที่ไม่เหมาะสม (ค.ศ.2016) (Enforcement Decree of The Improper Solicitation and Graft Act 2016)

8) รัฐบัญญัติการอุทธรณ์การบริหาร พ.ศ. 2560 (Administrative Appeals Act 2017)

9) รัฐกฤษฎีกาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการอุทธรณ์การบริหาร (ค.ศ.2017) (Enforcement Decree of The Administrative Appeals Act 2017)

The Anti-Corruption Act (ACA) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศเกาหลีใต้ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีรูปแบบทางวัฒนธรรม รูปแบบทางการเมือง รวมถึงรูปแบบทางการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบอุปถัมภ์ที่หนาแน่น นิยมการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จและเล่นพรรคเล่นพวก รวมถึงมีการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองในทุกระดับชั้น แต่ประเทศเกาหลีใต้

กลับสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างยอดเยี่ยมหลังประกาศสงครามกับปัญหาการทุจริต แม้ว่าในปัจจุบันเกาหลียังไม่ได้รับการยอมรับจาก นานาอารยประเทศว่าเป็นประเทศที่ปลอดจากการทุจริตอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ได้รับการยอมรับจาก นานาอารยประเทศว่าเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านการปราบปรามการทุจริตที่ยอดเยี่ยม สาธารณรัฐเกาหลีได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ 62 คะแนน ถือเป็นอันดับ 32 ของโลก (Transparency International 2021) การประกาศสงครามกับปัญหาการทุจริตภายในประเทศของสาธารณรัฐเกาหลีเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2545 จากการประกาศใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริต (The Anti-Corruption Act) โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาหนึ่งชุดชื่อว่าคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเกาหลี (Korea Independent Commission Against Corruption) หรือ KICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติมีสถานะเทียบเท่ากระทรวงมีหน้าที่หลักในการจัดวางนโยบายการประเมินผลด้านนโยบายต่อต้านการทุจริต การให้ความคุ้มครองปกป้องแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมถึงตลอดถึงติดตามและตรวจสอบกิจกรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงภายในประเทศ (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด. 2550 : 75) สาธารณรัฐเกาหลีถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่เน้นแนวทางการตรวจสอบโดยภาคประชาชนเป็นหลัก ด้วยการปฏิรูปความคิดและจิตใจของเจ้าหน้าที่รัฐและพลเมืองให้ต่อต้านการทุจริตโดยใช้ แนวทางการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดในคดีทุจริตอย่างจริงจังและไม่ไว้หน้า แม้กระทั่งประธานาธิบดีและรัฐมนตรีแห่งรัฐอันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็สร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนโดยการเสนอแนวทางให้ประชาชนที่พบเบาะแสการทุจริตให้แจ้งไปยัง KICAC ซึ่งหากข้อมูลที่แจ้งนั้นเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการสูญเสียอันอาจเกิดขึ้นต่อรัฐหรือเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะผู้แจ้งจะได้รับรางวัลจากรัฐ โดยข้อมูลของประชาชนที่แจ้งนั้นจะมีระบบป้องกันและรักษาความลับของผู้แจ้งให้เป็นความลับขั้นสูงสุดของทางราชการ นอกจากนี้ยังมีการนำรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นตัวช่วยในการให้บริการต่อ คำร้องขอต่าง ๆ ของประชาชนอันเป็นการลดโอกาสการทุจริตของเจ้าหน้าที่

ปัญหาการทุจริตถือเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยและสังคมโลก ผลเสียหายที่เกิดจากปัญหาทุจริตส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทำให้งบประมาณในการนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศไม่ได้เข้าสู่ระบบอย่างที่เราจะเป็น อันทำให้ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศล้าหลังประชาชนขาดคุณภาพชีวิตที่ดีและขาดโอกาสในการได้รับสวัสดิการที่ดีอันพึงได้จากรัฐ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตให้หมดไปจากประเทศจะเป็นเรื่องที่ใหญ่และทำได้ยากแต่เชื่อว่า จะไม่สามารถแก้ไขได้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และ

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงล้วนเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตไม่ใช่เป็นสิ่งที่ไกลตัวอีกต่อไป

3.7 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน พ.ศ. 2503 (Prevention of Corruption Act: PCA) ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503

องค์ประกอบของต้นแบบ (Model) ความสำเร็จในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ที่เรียกว่า 4As ประกอบด้วย

- 1) Anti-Corruption Agency หน่วยงานที่มาดูแลรับผิดชอบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
- 2) Acts (or Laws) กฎหมาย
- 3) Adjudication การทำงานของศาล
- 4) Administration การบริหารงาน

นอกจากนี้ ในเรื่องความมุ่งมั่นหรือเจตนาธรรมาภิบาลทางการเมือง (Political Will) ถือเป็นรากฐานของ ความสำเร็จที่สำคัญ (Chua Cher Yak, 2555) รวมทั้งมีแนวคิดระบบความมีคุณธรรมแห่งชาติ (National Integrity System: NIS) เป็นกลไกด้านความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลด การทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ระบบจะมีการจัดการเกี่ยวกับการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ในภาครัฐ และมีการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบ NIS คือ เพิ่มความเสี่ยงให้กับการกระทำทุจริต ทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะกระทำการทุจริต ระบบ NIS ประกอบด้วยเสาหลัก 11 เสา คือ ระบบต่าง ๆ ที่อยู่ในสังคมของประเทศนั้น ๆ เสาหลักทั้ง 11 เสา จะทำงานประสานเกี่ยวพันกัน เพื่อส่งผลดีในการค้าจนผดุงไว้ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักนิติธรรม และคุณภาพชีวิต โดยทั้งหมดนี้มีความตื่นตัว ของประชาชน และค่านิยมแห่งสังคมเป็นรากฐานที่สนับสนุนให้เสาหลักทั้ง 11 เสา มีความมั่นคงแข็งแรง บทบาทของเสาหลัก ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ (กองการจัดการวารสารวิชาการ ป.ป.ช., 2553) ดังต่อไปนี้

- 1) ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายสร้าง และรักษาไว้รวมทั้งเคารพในระบบคุณธรรมแห่งชาติ
- 2) ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นหลัก

- 3) ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ชี้แจงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เปิดเผย และความรับผิดชอบตรวจสอบได้
 - 4) ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้อง
 - 5) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมกับประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ
 - 6) องค์การเฝ้าระวัง ตรวจสอบ มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความเชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม เป็นอิสระปราศจากอิทธิพลครอบงำ มีความมุ่งมั่นในการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง
 - 7) ข้าราชการมีหน้าที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน
 - 8) สื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารด้วยความมีเสรีภาพ เป็นอิสระ รับผิดชอบตรวจสอบได้ และมีจริยธรรม
 - 9) ประชาสังคมมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชนในการเรียกร้องถามหาความรับผิดชอบตรวจสอบได้จากภาครัฐรวมทั้งริเริ่มการดำเนินการต่อต้านการทุจริต
 - 10) ภาคเอกชนมีหน้าที่รักษาธรรมาภิบาลมีความรับผิดชอบต่อลูกค้า และผู้รับบริการรวมถึง ชุมชน และสังคม
 - 11) องค์การระหว่างประเทศมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการป้องกันการกระทำทุจริต และการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดโดยผ่านทางอนุสัญญา สนธิสัญญา ข้อตกลง MOU
- สาธารณรัฐสิงคโปร์ครั้งหนึ่งเคยได้รับการขนานนามจากประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นประเทศที่ยากจนและเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตภายในประเทศที่สูง แต่ด้วยยุทธวิธีที่เน้นการป้องกันปัญหาทุจริตเป็นนโยบายหลักและแสวงหาแนวทางในการปราบปรามปัญหาทุจริตภายในประเทศแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่เด็ดขาดและเป็นระบบ ส่งผลให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ในปัจจุบันได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในโลก โดยได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ 85 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 4 จาก 180 ประเทศ (Transparency International 2021) ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพียงหน่วยงานเดียว คือ หน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริต(The Corruption Practices Investigation Bureau) หรือ CPIB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน

หน่วยงานดังกล่าวนี้ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1952 มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนตามมาตรา 241 ของกฎหมายป้องกันการทุจริตแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (The Prevention of Corruption Act) หน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริตหรือ CPIB ถือเป็นหน่วยงานอิสระด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีความเข้มแข็ง ปราศจากการแทรกแซงต่าง ๆ จากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มการเมืองในทุกระดับ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความมุ่งมั่นและการเอาใจจริงเอาใจกับการปราบปรามปัญหาการทุจริตของนายลี กวน ยิว นายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ที่มีเจตจำนงอย่างแน่วแน่ในการเร่งปราบปรามการทุจริตภายในประเทศให้หมดสิ้นไปอย่างถาวร ส่งผลให้หน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริตหรือ CPIB สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ นอกจากการเน้นแนวทางการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังภายในประเทศแล้ว สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังเน้นแนวทางในการใช้มาตรการป้องกันการทุจริตควบคู่กับการปราบปรามการทุจริตอีกด้วย โดยการปรับอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองให้มีระดับรายได้ในระดับที่สูงเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นยังได้มีการแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นช่องทางในการทุจริต เช่น แก้ไขกฎหมายที่มีข้อความกำกวมสามารถตีความได้หลายนัย, แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาใบอนุญาต, การจัดเก็บภาษีรวมตลอดถึงค่าปรับต่าง ๆ ของกรมกองต่าง ๆ ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกรมศุลกากร, กรมตำรวจ, กรมสรรพสามิต ฯลฯ ให้มีลักษณะการกระจายอำนาจเพื่อลดช่องทางในการทุจริตรวมถึงปรับปรุงระบบการติดต่อทางราชการที่อยู่ยากซับซ้อนอันเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีอัตราการทุจริตภายในประเทศที่ต่ำที่สุดในโลก ยิ่งไปกว่านั้นประเทศสิงคโปร์ยังได้ใช้งบประมาณจำนวนมากมาลงทุนกับการพัฒนาการศึกษาและการสร้างจิตสำนึกให้คนรุ่นใหม่ตระหนักถึงภัยที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาการทุจริต โดยมีความเชื่อว่าการลงทุนกับองค์กรภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการลงทุนที่ดีที่สุดและคุ้มค่าที่สุด โดยเน้นการสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรภาคประชาชนให้เข้มแข็งและคอยเป็นหูเป็นตาให้รัฐแทนการตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตขึ้นภายในประเทศหลาย ๆ องค์กร Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) หน่วยงานป้องกันและปราบปรามทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งรายงานผลการดำเนินงานประจำปีด้วยความภาคภูมิใจผ่านทางเว็บไซต์หน่วยงานว่า Transparency International ประกาศค่าคะแนนความโปร่งใส (Corruption Perceptions Index: CPI) ปี พ.ศ. 2564 โดยสิงคโปร์ได้ 85 จาก 100 คะแนน อยู่อันดับ 4 ของโลก และยังคงผูกขาดครองแชมป์โปร่งใสสูงสุดในทวีปเอเชียมาตลอด

การที่ CPIB เข้มแข็ง ทำให้อัตราการคอร์รัปชันของสาธารณรัฐสิงคโปร์ค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งทุกวันนี้ CPIB กลายเป็นแบบอย่างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

ที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในโลก การมีวิสัยทัศน์ (Vision) ซึ่งถูกกำหนดไว้ชัดเจน กล่าวคือ เป็นหน่วยงานหลักที่ต่อต้านการทุจริตที่ซำรงไว้ซึ่งความมีคุณธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อให้สาธารณสังคมโปร์เป็นประเทศปลอดทุจริต (A Leading Anti-Corruption Agency that upholds Integrity and Good Governance towards Achieving a Corruption-free Nation) ในส่วน พันธกิจ (Mission) คือ การปราบปรามการทุจริตด้วยความรวดเร็ว มั่นใจ เด็ดขาด และเป็นธรรม (To Combat Corruption through Swift and Sure, Firm but Fair Action.)

3.8 กฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในสหรัฐอเมริกา Foreign Corrupt Practice Act 1977 (FCPA)

เนื่องด้วยมีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตต่าง ๆ มากมาย ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายเพื่อเอาผิดกับบุคคลในประเทศของตนที่ไปกระทำการทุจริตในต่างประเทศ คือ Foreign Corrupt Practice Act 1977 (FCPA) ขึ้นในปี 1977 ซึ่งโดยหลักแล้วกฎหมายฉบับนี้เอาผิดกับการกระทำของหน่วยธุรกิจที่ไปลงทุนในต่างประเทศแล้วกระทำการทุจริตกับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศนั้นเพื่อให้หน่วยธุรกิจของตนได้รับประโยชน์

หลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้แล้ว รัฐสภามีความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างการจ่ายเงินที่ต้องห้ามและการจ่ายเงินที่สามารถทำได้จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายในปี 1988 เพื่อระบุให้ชัดเจนถึงจุดประสงค์เดิมในการออกกฎหมายฉบับนี้ โดยระบุชัดเจนถึงการจ่ายเงิน 2 ประเภทที่ไม่ถือเป็นความผิด ว่า หากเป็นการจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระทำโดยปกติทั่วไปของรัฐบาล (routine government action) ก็ไม่ถือเป็นความผิด นอกจากนั้นยังกำหนดข้อต่อสู้ (affirmative defense) ว่าหากการจ่ายเงินนั้นเป็นการจ่ายเงินที่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศนั้น ๆ หรือค่าใช้จ่ายโดยสุจริตที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ บริการ ทำสัญญา หรือชำระหนี้ตามสัญญากับรัฐบาลต่างประเทศหรือตัวแทนที่อาจหลุดพ้นความรับผิดชอบ

มีการแก้ไขกฎหมายนี้อีกครั้งในปี ค.ศ. 1998 ทำให้กฎหมายฉบับปัจจุบันจึงไม่ได้ห้ามเฉพาะการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศเพียงเพื่อจูงใจให้กระทำการหรือไม่กระทำการในหน้าที่เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจหรือดำเนินธุรกิจแก่บุคคลใดๆ เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการให้เงินเพื่อประกันความได้เปรียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการได้มาหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจด้วย กระนั้นก็ยังคงข้อยกเว้นไว้ตามที่เคยแก้ไขในปี ค.ศ. 1988

ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดการวิจัยจึงให้ความสำคัญต่อการศึกษารูปแบบและวิธีการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายและหลักธรรมาภิบาลขององค์กรป้องกันปรามปรามการทุจริตของประเทศดังกล่าวนี้

3.9 คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

สำหรับคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption (ICAC)) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลียที่ เครือรัฐออสเตรเลียได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริตมากเป็นอันดับที่ 18 จาก 180 ประเทศในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นการสำรวจโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) และได้รับการขนานนามจากหลายประเทศทั่วโลกว่ามีองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมาตลอด นอกจากนี้รัฐนิวเซาท์เวลส์ของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้จัดตั้งองค์กร ICAC ขึ้นมา โดยนำรูปแบบและชื่อเรียกองค์กรตามสำนักงาน Independent Commission Against Corruption ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นต้นแบบในการดำเนินการตามจนประสบความสำเร็จในการจัดการจัดการกับปัญหาการทุจริต

1) ประวัติความเป็นมา

ในช่วงปลายยุคทศวรรษที่ 1980 เกิดความกังวลของประชาชนเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ในภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เนื่องจากมีการทุจริตในหมู่รัฐมนตรี ศาล และตำรวจระดับสูง Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยคณะรัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อตอบสนองต่อความกังวลของประชาชนในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารราชการในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งดำเนินการภายใต้กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 โดยคณะกรรมการ ICAC มีหน้าที่หลักคือ

(1) เพื่อสืบสวนและเปิดโปงการกระทำทุจริตของหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์
 (2) ป้องกันการทุจริตอย่างกระตือรือร้นผ่านการให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือ

(3) ให้ความรู้แก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์เกี่ยวกับการทุจริตและผลของการทุจริต

ขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC ดังกล่าวนี้นับครอบคลุมหน่วยงานในภาครัฐทั้งหมดของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงาน กระทรวง สภาท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี คณะตุลาการและผู้ว่าการรัฐ ยกเว้นแต่สถาบันตำรวจเท่านั้น เนื่องจากสถาบันตำรวจมีหน่วยงานที่เรียกว่า The Police Integrity Commission (PIC) เป็นผู้ตรวจสอบดูแล โดยหน่วยงานดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบในส่วนของการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำและประพฤติมิชอบของตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์โดยเฉพาะ

2) รูปแบบการดำเนินการองค์กรคณะกรรมการ ICAC เป็นหน่วยงานอิสระ โดยจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการรัฐสภา สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ แบ่งหน่วยงานภายในสำนักงานออกเป็น 4 หน่วยได้แก่ หน่วยสืบสวน (Investigation) หน่วยป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) หน่วยบริการความร่วมมือ (Corporate Services) และหน่วยกฎหมาย (Legal) สำหรับงานด้านการสืบสวนของหน่วยสืบสวนนั้น ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act ในปี 2015 ที่ผ่านมา ซึ่งกำหนดขอบเขตงานสืบสวนของสำนักงาน ICAC ให้กว้างและครอบคลุมมากขึ้น โดย สำนักงาน ICAC มีอำนาจรับพิจารณาวิเคราะห์และค้นหาข้อมูลที่เป็นในเบื้องต้นอันเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตทั่วไปได้ รวมไปถึงจนถึงการกระทำที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งเชื่อมโยงกับอาชญากรรมประเภทการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง (Election Funding) การเลือกตั้ง (Election) และการวิ่งเต้นในการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Lobbying) จากนั้นจึงส่งเรื่องให้กับฝ่ายประเมิน (Assessment Panel) เพื่อทำการประเมินและมีมติว่าควรจัดการกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างไร

การสืบสวนของสำนักงาน ICAC ดังกล่าวนี้นั้นค่อนข้างมีความหลากหลายเนื่องจากความแตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำทุจริตซึ่งมีตั้งแต่เรื่องที่เล็กน้อยไปจนถึงเรื่องที่มีความซับซ้อนมาก หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาหรือกำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน ฉะนั้นมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ICAC จึงต้องใช้ทั้งวิธีการซึ่งปกปิดเป็นความลับและวิธีการที่เปิดเผย ซึ่งทำให้กลยุทธ์และเทคนิคในการสืบสวนจึงแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในการสืบสวนของสำนักงาน ICAC ยังมีจุดที่แตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศอื่น ๆ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearing) และการบังคับให้มีการตรวจสอบ (Compulsory Examinations) เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ คณะกรรมการสามารถกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะหรือการบังคับให้มีการตรวจสอบได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณีได้ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวน ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ประสบผลสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาโดยตลอด

ส่วนในขั้นตอนการสืบสวนของสำนักงาน ICAC ตั้งแต่รับเรื่องถึงดำเนินการเสร็จสิ้นกระบวนการ สรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

สำหรับขั้นตอนแรก เมื่อสำนักงาน ICAC รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนอันเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าเป็นการทุจริต สำนักงาน ICAC จะดำเนินการบันทึกเรื่องกล่าวหาที่ลงในฐานข้อมูลเพื่อเป็นการบันทึกว่าทางสำนักงานได้รับทราบเรื่องกล่าวหาแล้ว จากนั้น

สำนักงาน ICAC จะมีการสอบถามไปถึงผู้กล่าวหาเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็น หากพิจารณาแล้วเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงาน ICAC ก็จะรวบรวมเพื่อส่งให้กับคณะกรรมการประเมิน (The ICAC Assessment Panel) ให้ความเห็นชอบว่าต้องดำเนินการต่อหรือไม่ อย่างไร

ต่อมาขั้นตอนที่สอง จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้น โดยคณะกรรมการประเมิน ซึ่งผลของการพิจารณามีได้หลายประการ ดังนี้

(1) พิจารณาเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องเพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินการเรื่องร้องเรียนนั้นอย่างไร

(2) ส่งเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงาน ICAC ไปยังหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ เช่น ส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำทุจริตให้กับ Law Enforcement Conduct Commission

(3) มีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการต่อเนื่องจากเรื่องดังกล่าวไม่ได้เป็นเรื่องการกระทำทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988

(4) สอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและรายงานกลับมายังสำนักงาน ICAC ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความสามารถในการสืบสวนและดำเนินการอย่างเป็นกลางซึ่งเมื่อได้รับรายงานแล้วสำนักงาน ICAC อาจไม่ดำเนินการได้ต่อ หรือส่งต่อเรื่องกล่าวหาไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งหรือดำเนินการสืบสวนด้วยตัวเอง

(5) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการทุจริต หากการร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องปัญหาของระบบมากกว่าที่จะเป็นการกระทำทุจริต

(6) เริ่มดำเนินการสืบสวน อย่างไรก็ดีตามแม่กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act จะกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC มีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม โดยดุลพินิจดังกล่าวนี้ใช้ได้กับทุกเรื่องกล่าวหา เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ให้สำนักงาน ICAC ตรวจสอบ ซึ่งหากเป็นเรื่องดังกล่าว สำนักงาน ICAC จะต้องดำเนินการสืบสวนในทุกกรณีตามคำสั่งของรัฐสภา แต่หากเป็นการดำเนินคดีแล้วนั้นสำนักงาน ICAC ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องด้วยตนเอง หากแต่จะต้องส่งเรื่องให้กับหัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) เป็นผู้พิจารณาดำเนินการฟ้องร้องบุคคลด้วยข้อหาต่าง ๆ เท่านั้น

3) การควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุล

พิจารณาในแง่ของความเป็นกลางและการตรวจสอบได้ สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างอิสระไม่ว่าจะในด้านการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงการสืบสวน

สอบสวนด้วยนั้นสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ของนักการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งได้รับงบประมาณจากรัฐ สำนักงาน ICAC นั้น ไม่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้กับประชาชนมั่นใจได้ว่าสำนักงาน ICAC นั้นปราศจากความลำเอียงหรือตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ICAC มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปีวาระเดียว โดยไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีก การกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีข้อดี คือ คณะกรรมการสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยให้ตนกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก เพราะถึงอย่างไรกฎหมายก็ไม่เปิดช่องให้ดำรงตำแหน่งเป็นครั้งที่สอง ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531) หรือกฎหมายอื่น คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้รับมอบอำนาจพิเศษและดุลพินิจเช่นเดียวกับตำรวจในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ซึ่งในประเด็นนี้ สำนักงาน ICAC ได้มีการกำหนดมาตรการและกลไกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ICAC ขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวนั้นถูกบิดเบือน ไปโดยมิชอบหรือขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายและเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบทางกฎหมาย โดยสามารถแบ่งออกเป็นการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกและการตรวจสอบจากองค์กรภายใน สำหรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก จะเป็นมาตรการการตรวจสอบโดยสององค์กรหลัก ได้แก่ คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของการกระบวนการทำงานและการรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC และผู้ตรวจราชการ (Inspector) ของ ICAC แต่ไม่มีอำนาจทบทวนการมีมติให้สืบสวน ไม่สืบสวน หรือยุติการสืบสวน โดยผู้ตรวจราชการจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ นอกจากนี้ ผู้ตรวจราชการยังมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนว่า คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือประพฤติไม่เหมาะสมไม่ว่ายังดำรงตำแหน่งอยู่หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการกับกรณีการบริหารงานมิชอบ เช่น กรณีเกิดความล่าช้าในการสืบสวน สอบสวนหรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอันปราศจากเหตุอันสมควร และหน้าที่ในการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการทำงานของสำนักงาน ICAC โดยเฉพาะ อย่างไรก็ดีผู้ตรวจราชการนั้นไม่มีอำนาจตรวจสอบหรือทบทวนการมีมติของคณะกรรมการ ICAC ในการดำเนินการสืบสวนหรือไม่สืบสวนเรื่องร้องเรียนเรื่องใด แม้ว่าการมีมตินั้นจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบก็ตาม ผู้ตรวจราชการทำได้เพียงแสดงความเห็นหรือเสนอแนะต่อ ICAC หรือรัฐสภาเท่านั้น นอกจากนี้

สำนักงาน ICAC ยังอาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐกล่าวคือ การตรวจสอบทางบัญชี โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NSW Treasury and Auditor General) การตรวจสอบเกี่ยวกับการคักฟิงข้อมูลข่าวสาร การใช้เครื่องมือคักฟิงโดยสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน (NSW Ombudsman) การดำเนินการขอหมายต่าง ๆ จากศาลและอัยการอีกด้วยส่วนการตรวจสอบจากองค์กรภายใน สำนักงาน ICAC ได้จัดให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจภายใน เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของ ICAC เป็นต้น

กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ (The Executive Management) คณะกรรมการสอบบัญชีและความเสี่ยง (The Audit and Risk Committee) การกำหนดกลยุทธ์แนวทางปฏิบัติงาน การสอบสวน (The Strategic Investigation Group) การกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน (The Prevention Management Group) รวมไปถึงคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพ (The Health and Safety Committee) เป็นต้น

สำหรับภารกิจในด้านการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC กฎหมายก็ยังกำหนดให้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ICAC มีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาสืบสวนเรื่องกล่าวหา คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องแจ้งผู้กล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหาเกี่ยวกับมติและเหตุผลที่มีมติเช่นนั้น" ซึ่งเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ICAC ต้องแสดงออกถึงความโปร่งใสและที่มาที่ไปในการมีมติของตน เนื่องจากการไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหาย่อมเป็นสาเหตุให้ไม่มีการดำเนินการในคดีนั้นต่อไปจึงจำเป็นที่จะต้องทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

จากการศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตทุกประเทศมีที่มาเช่นเดียวกัน คือ เกิดวิกฤตการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐการทุจริตภายในประเทศอย่างกว้างขวาง และเกิดเหตุการณ์อันเป็นจุดเปลี่ยนขึ้น จนประชาชนเกิดความคิดว่าจะไม่ทนต่อการทุจริตอีกต่อไปและกดดันจนรัฐบาลจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะขึ้นมา และเนื่องจากประชาชนไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการกับปัญหาการทุจริต จึงจัดตั้งองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงทำงานขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ส่วนองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทำงานภายใต้รัฐสภาส่วนด้านการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรนั้น องค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศทั้งสามประเทศดังกล่าวจะมีลักษณะการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรคล้าย ๆ กันโดยจะมีหน่วยงานหลักคือ หน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต หน่วยงาน

ด้านการป้องกันการทุจริต และหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ซึ่งองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ จะเน้นทั้งในด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้ความรู้ส่วนด้านการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรนั้น ดังกล่าวจะมีลักษณะการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรคล้าย ๆ กันโดยจะมีหน่วยงานหลักคือ หน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต หน่วยงานด้านการป้องกันการทุจริต และหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศที่ยกศึกษานั้นมีการจัดองค์กรเหมือนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย คือเป็นองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศก็ยังมีองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศเอง หรือองค์กรภายนอก หรือแม้กระทั่งให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยตัวแทนประชาชนโดยตรง

4. งานวิจัย และบทความที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1 กะเทาะปัญหาธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ : บทวิเคราะห์จากกรณีศึกษา (ทวนธง ครุฑจ๋อน)

ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนเครื่องมือบ่งชี้มาตรฐานการพัฒนาและปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ จึงทำให้องค์การภาครัฐทุกหน่วยงานต้องเร่งนำไปปรับใช้เพื่อก่อให้เกิดผลิตภาพ (productivity) สูงสุดในองค์การของตนเอง ดังที่ ความเห็นของคุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณเกี่ยวกับความสำคัญของการนำธรรมาภิบาลมาปรับใช้ไว้ว่า ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds: IMF) ถือว่าการสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ให้เกิดขึ้นและการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงิน เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้โดยเฉพาะในองค์การภาครัฐย่อมก่อให้เกิดการกระตุ้นและผลักดันการพัฒนาองค์การและทุนมนุษย์ (human capital) อย่างต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากที่สุด

จากความจริง (กรณีศึกษา) ทั้งสองเรื่องสามารถวิเคราะห์ได้อย่างตรงไปตรงมาโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการได้ดังนี้

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ให้คงไว้ซึ่งความเสมอภาคซึ่งการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งสองกรณีขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติหรือเลือกใช้กฎเกณฑ์บางอย่างที่ก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การคือประหยัดงบประมาณ แต่ไปเอารัดเอาเปรียบกับบุคลากร ทั้งที่ความสำคัญของการบริหารองค์การในศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นความสำคัญของคนเป็นหลัก โดยพัฒนาแนวความคิดจากการมองมนุษย์เป็นทรัพยากรสู่การมองมนุษย์เป็นทุน หากหน่วยงานภาครัฐไม่เร่งปรับตัวให้กับกระแสโลกก็อาจทำให้หน่วยงานภาครัฐสูญเสียทุนมนุษย์ที่สำคัญ ๆ ไป และจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการขององค์การภาครัฐในที่สุด

หลักคุณธรรม เป็นหลักที่เน้นให้ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และเจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคม หากพิจารณาจากเรื่องจริง(กรณีศึกษา)ดังกล่าวจะเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐละเลยการยึดมั่นความถูกต้อง โดยเฉพาะการเพิกเฉยต่อกรณีการลดอัตราค่าจ้างของบุคลากร อีกทั้งขาดการกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องประสานงานและดำเนินการให้กับบุคลากรกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ ด้วยการโอนความรับผิดชอบในประเด็นค่าจ้างค่าตอบแทนไปเป็นของผู้บริหาร และเมื่อพิจารณาในมุมมองของผู้บริหารก็พบว่าผู้บริหารก็ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามหนังสืออุทธรณ์ของบุคลากร แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนจนเป็นตัวอย่างแก่บุคลากรที่จะเป็นผู้บริหารรุ่นใหม่ต่อไป

หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม จากเรื่องจริงที่เกิดขึ้น (กรณีศึกษา) จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐได้ทุ่มเทเวลาและงบประมาณเพื่อดำเนินการสรรหา คัดเลือก และว่าจ้างบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการ และพยายามที่จะประหยัดเงินงบประมาณของรัฐ โดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทน ด้วยการงดใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาตามหลักการต้นทุนกำไรทางธุรกิจถือว่า หน่วยงานภาครัฐได้ประโยชน์ยิ่งจากการปฏิบัติดังกล่าว แต่หากมองในมุมมองของทุนมนุษย์จะเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐได้สูญเสียกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แทนที่จะเรียกการประหยัดว่าคุ้มค่ากลับกลายเป็นว่าสิ้นเปลืองทั้งเวลาและงบประมาณเพราะหน่วยงานต้องดำเนินการสรรหา คัดเลือก และว่าจ้างบุคลากรใหม่อีกครั้งตามภาษิตที่ว่า เสียร้อยเสียยากเสียมากเสียง่าย

หลักความรับผิดชอบ เป็นหลักที่ต้องเอาใจใส่ปัญหาสาธารณะและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา จากเรื่องราวที่เกิดขึ้น(กรณีศึกษา) สะท้อนให้เห็นว่าทั้งฝ่ายผู้บริหารและผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร เช่น ผู้บริหารขาดการเอาใจ

ใส่ในการติดตามเรื่องการอุทธรณ์อัตราค่าจ้างของพนักงานชั่วคราวซึ่งเป็นที่ทราบแล้วว่าดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อแรงจูงใจการปฏิบัติงานของพนักงาน อีกทั้งละเลยการแก้ไขปัญหาเรื่องอัตราตำแหน่งว่างเพราะจากคำกล่าวที่ว่า “...ขณะนี้ มีอัตราว่างอยู่ประมาณ 2 อัตรา แต่ยังหาบุคลากรที่มีวุฒิตรงตามเงื่อนไขมาบรรจุไม่ได้...” แต่ในความเป็นจริงมีบรรดาบุคลากรมากมายที่มีวุฒิตรงตามเงื่อนไขพร้อมที่จะบรรจุ ดังนั้นการกล่าวอ้างดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะขาดความรับผิดชอบและการเอาใจใส่ต่อบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐอย่างรุนแรง ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องอัตราค่าจ้างจะต้องดำเนินการประสานงานกับทางผู้บริหารเพื่อพิทักษ์สิทธิให้กับพนักงาน แต่กลับปฏิเสธความรับผิดชอบเหล่านั้นด้วยการส่งมอบความรับผิดชอบในการดำเนินการทวงถามเรื่องดังกล่าวให้เป็นภาระหน้าที่ของพนักงานที่จะต้องดำเนินการเองต่อไป ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทั้งหมดอาจทำให้หน่วยงานภาครัฐเสียประโยชน์จากสมรรถนะของบุคลากร และในที่สุดหน่วยงานภาครัฐอาจเสียเสถียรภาพทางการบริหารจัดการได้

หลักความโปร่งใส เป็นหลักที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาและมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ แต่เรื่องราว (กรณีศึกษา) ที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวเป็นไปด้วยความมืดมิดกรณีที่ไม่แจ้งมติคณะกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานที่กำหนด “ให้ค่าจ้างให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้างเดิมที่หน่วยงานได้ประกาศไปแล้ว” และยังมีการตัดตอนเลือกสรรเอาเฉพาะบางส่วนของข้อความมาใช้ที่ว่า “แต่หากผู้ได้รับการคัดเลือกประสงค์จะเลือกรับอัตราค่าจ้างใหม่ก็ได้” ซึ่งการตัดตอนเอาเฉพาะข้อความแค่เพียงบางส่วนมาใช้ทำให้หน่วยงานภาครัฐได้ประโยชน์เพราะสอดคล้องกับความยินยอมของบุคลากรใหม่ที่ยินดีรับอัตราค่าจ้างที่ลดลงกว่าเดิมตามที่หน่วยงานได้แจ้งยืนยันไว้ว่าเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของหน่วยงาน ทั้งที่ความเป็นจริงกฎเกณฑ์หน่วยงานมิได้ตั้งใจที่จะลดอัตราค่าจ้าง หากแต่ยังคงไว้ซึ่งสิทธิตามประกาศเดิมทุกประการ ดังนั้นความผิดพลาดอยู่ในกระบวนการถ่ายทอดข้อมูลสารสนเทศของหน่วยงานที่ดูแลสิทธิผลประโยชน์ของบุคลากร และเมื่อบุคลากรทราบถึงกฎเกณฑ์ที่แท้จริงของหน่วยงาน จึงชี้แจงในลักษณะการงดเว้นการใช้กฎเกณฑ์บางอย่างกับบุคลากรบางประเภทและส่งมอบความรับผิดชอบให้กับผู้อื่นต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า การควานหาความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบากและจะต้องใช้เวลาอีกนานเท่าใดจึงจะสามารถลดและลบรอยหมองคล้ำที่ติดอยู่ในระบบราชการไทยได้

หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักที่เปิดโอกาสให้รับรู้แสดงความคิดเห็น การตัดสินใจได้ในประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างเปิดเผยและอิสระ แต่จากเรื่องราวที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นภาพชัดเจนแล้วว่า บุคลากรแทบไม่ได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศอย่างตรงไปตรงมา หากได้รับก็สาย

เกินไปที่จะทักท้วงหรือแก้ไขความผิดพลาดนั้นเสียแล้ว อย่างกรณีการยื่นยันสิทธิรับอัตราค่าจ้างที่ลดลงเพราะเข้าใจว่าข้อมูลที่ได้รับมานั้น ถูกต้องตามกฎหมายของหน่วยงาน แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณะก็ทราบว่าข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนจากที่แจ้งไว้อย่างมาก ซึ่งการเรียกร้องสิทธิก็ยากเต็มที นอกจากนี้จะเห็นว่าหน่วยงานปิดโอกาสการรับรู้มาโดยตลอดคงจะเห็นได้จากกรณีเรื่องอัตราร่างพนักงาน ที่มีกรว่า ต้องรออัตราตำแหน่งว่าง และกำลังดำเนินการขออัตราตำแหน่งไปให้ ซึ่งคำกล่าวเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับอัตราร่างอย่างตรงไปตรงมาของหน่วยงาน และเมื่อหน่วยงานเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราร่างพนักงาน เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าอย่างน้อยหน่วยงานดังกล่าวน่าจะเป็นภาพลักษณ์ที่ดีเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในเรื่องการมีส่วนร่วม โดยเน้นการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและเปิดโอกาสให้บุคลากรร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่แล้วเมื่อผู้บริหารมีบันทึกแจ้งฉบับนั้นเป็นเสมือนดาบที่ฟาดฟันชนแห่งธรรมาภิบาลของหน่วยงานลงอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ข้อมูลที่หน่วยงานหยิบยกเอามาก่ออ้างตลอดเวลาเกี่ยวกับอัตราร่างพนักงาน กลับกลายเป็นข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ เพราะความเป็นจริงหน่วยงานถืออัตราร่างอยู่แต่ไม่เปิดเผยให้ได้รับรู้กัน โดยทั่วไป แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานจงใจที่จะปิดโอกาสให้รับรู้ข้อมูลดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องโดยไม่เหตุผลอธิบายประกอบ แต่เมื่อจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนได้รับรู้ข้อมูลเนื่องจากการทักท้วงทวงถามของบุคลากร เหตุผลที่กล่าวอ้างประกอบจึงขาดน้ำหนักอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐก็แล้วแต่หากขาดซึ่งการมีส่วนร่วมของบุคลากร โดยเฉพาะการที่ปิดโอกาสรับรู้ข้อมูลสารสนเทศของหน่วยงานอย่างตรงไปตรงมาจึงไม่ต่างกับต่างกับระเบิดเวลาที่นับถอยหลังเรียบร้อยแล้วการพัฒนาองค์การภาครัฐจำเป็นต้องขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบโดยอาศัยเครื่องมือกลไกที่สำคัญที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล (good governance) หากองค์การภาครัฐไม่ตระหนักถึงความสำคัญต่อการใช้ธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักการ อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่อาจเกิดขึ้นคงไม่ต่างกับความจริง (กรณีศึกษา) ดังกล่าว ที่ถือได้ว่าเป็นองค์การภาครัฐที่เกาะเกาะหาธรรมาภิบาลแทบไม่ปรากฏ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นองค์การภาครัฐที่ล้มเหลวในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อการบริหารจัดการ ดังนั้นหากจะพัฒนาองค์การภาครัฐให้เข้าไปในทิศทางที่เป็นกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมได้นั้นจำเป็นต้องมีองค์การภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต้องประสานพลังเพื่อดำเนินการพัฒนาองค์การภาครัฐสู่การเป็นองค์การแห่งธรรมาภิบาล (good public governance) อย่างยั่งยืน

4.2 บทความเรื่อง “การบูรณาการมาตรการกฎหมาย คุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล กับพันธกิจของ ป.ป.ช. ในกาจัดการปัญหาคอร์รัปชันอย่างเป็นองค์รวม ตามรัฐธรรมนูญใหม่” (เขาวนะ ไตรมาศ)

การบริหารรัฐกิจที่ดีมีการผสมผสานกันทั้งปัจจัยประกอบทางกายภาพ และปัจจัยประกอบทางคุณภาพพร้อมกัน ไป ปรเกิดขึ้น การดำรงอยู่และภัยคุกคามของปัญหาคอร์รัปชันในสังคมใด ๆ จึงมิได้จำกัดข้อยู่แต่เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยประกอบด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นการยึดโยงที่เกี่ยวข้องในทางเหตุและในทางผลประกอบกันทั้งในส่วนที่เป็นปัจจัยประกอบทางกายภาพและปัจจัยประกอบทางคุณภาพพร้อมกัน ไม่ว่าจะในส่วนของปัจจัยประกอบทางกายภาพที่เกี่ยวกับกลไกสถาบัน เครื่องมือ กฎเกณฑ์ ระบบ และกระบวนการบริหารจัดการที่ดี ครอบคลุมถึงปัจจัยประกอบทางคุณภาพที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีของคนด้วย ปัญหาในการธำรงคงไว้ซึ่งการบริหารรัฐกิจที่ดี อาจจำแนกได้ทั้งสาเหตุที่เกิดจากการหย่อนประสิทธิภาพภายในปัจจัยประกอบของแต่ละส่วนเองทางหนึ่ง และสาเหตุที่เกิดจากการขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นองค์รวมระหว่างปัจจัยประกอบทั้งสองส่วนเข้าด้วยกันอีกทางหนึ่งด้วย

พันธกิจในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชัน หากพิจารณาตามกรอบของการบริหารรัฐกิจที่ดี ตามหลักคัง ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นพันธกิจที่ไม่ได้จำกัดข้อยู่แต่เฉพาะการใช้เครื่องมือจากมาตรการทางกฎหมายเพียงด้านเดียว หากแต่เป็นพันธกิจในการบริหารจัดการปัญหาคอร์รัปชันอย่างเป็นองค์รวมที่เป็นการบูรณาการทั้งมาตรการกฎหมาย ธรรมาภิบาล และคุณธรรมจริยธรรมรวมเข้าเป็นพันธกิจเดียวกันด้วย ซึ่งถือว่าเป็นพันธกิจที่สามารถคาดหมายถึงผลในการสนองตอบต่อการสร้างคุณูปการขั้นสูง คือการสร้างภูมิคุ้มกันภัยคุกคามปัญหาคอร์รัปชันให้แก่สังคมนอกเหนือจากการสนองพันธกิจขั้นพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวกับการปราบปรามการกระทำที่ทุจริตหรือการลงโทษบุคคลที่ทุจริต การทุจริตเป็นปรากฏการณ์สาธารณะในรูปของปัญหาอันไม่พึงประสงค์ และเป็นภัยคุกคามที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง การทุจริตจึงเป็นสถานการณ์ที่สะท้อนถึงความเสื่อมโทรมของสังคมที่เกิดจากความบกพร่องในพฤติกรรมของคนและความบกพร่องในระบบของกลไกสาธารณะในระดับพื้นฐานที่ไม่สามารถรักษาการดำรงอยู่และภาวะอุดมสภาพของคุณธรรมสาธารณะที่มีอยู่แต่เดิมได้การบริหารจัดการปัญหาการทุจริต จึงจำเป็นต้องอาศัยทั้งคน กลไกและเครื่องมือวิธีการทางสาธารณะ เช่นเดียวกันกับการทุจริตซึ่งโดยตัวของมันเองก็เป็นปัญหาที่มีความเป็นสาธารณะสภาพดำรงอยู่ด้วย

หากเทียบปัญหาการทุจริตกับปัญหาการเกิดสนิมของเหล็ก ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งปัจจัยจากภายในของเนื้อเหล็กเองและจากปัจจัยภายนอกอื่นก็ได้ กล่าวได้ว่าปัญหาการทุจริตเองก็อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากปัจจัยภายในของตัวคนเองและจากปัจจัยภายนอกที่เป็นกลไกสาธารณะอื่นด้วยก็ได้ และ

ในขณะที่เดียวกันก็อาจส่งผลกระทบต่อเกี่ยวเนื่องกันทั้งที่มีต่อตนเองโดยตรง และต่อสาธารณะด้วยก็ได้เช่นเดียวกัน หลักการและแนวทางในการบริหารจัดการกับปัญหาการทุจริต จึงควรที่จะต้องกระทำทั้งสองวิธีควบคู่กันไปทั้งการควบคุมจากเหตุปัจจัยภายในและการควบคุมจากเหตุปัจจัยภายนอกพร้อม ๆ กัน ไปกับการควบคุมทั้งมิติเชิงพฤติกรรมของคนและมิติเชิงระบบของกลไกสถาบัน ซึ่งเป็นเสมือนการสร้างเกราะคุ้มกันเสียแต่จุดเริ่มต้น โดยที่ไม่ปล่อยให้ปัญหาเกิดขึ้น

ดังนั้น การกลับเข้าหาคคุณค่าของคุณธรรมสาธารณะ จึงเป็นมาตรการสำคัญเบื้องต้นในการบริหารจัดการปัญหาการทุจริตในกรอบของการสร้างปฐมบทของเกราะคุ้มกันภัยการทุจริตจากคุณค่าของคุณธรรมสาธารณะ ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญต่อการป้องกันการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสาธารณะอันไม่พึงประสงค์นั้น ไม่ให้เกิดขึ้นเสียแต่ต้น โดยการควบคุมทั้งปัจจัยภายใน-ภายนอก การควบคุมทั้งคน-กลไกสาธารณะในองค์กรสถาบันทางการบริหารราชการและการควบคุมทั้งจุดเริ่มต้นป้องกันปัญหาก่อนเกิด ได้แก่ การนำเอาคุณค่าของคุณธรรมสาธารณะเหล่านั้น ไปสร้างเกราะคุ้มกันภัยการทุจริต เพื่อเป็นเครื่องจรรโลงค้ำจุนความมั่นคงมีเสถียรภาพของระบบที่ดี และเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมของคนที่ตั้งอยู่ในกลไกสาธารณะอันเป็นตัวจักรของพื้นเพองขับเคลื่อนการกระทำสำคัญในการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ ได้มีบรรทัดฐานที่เหมาะสมถูกต้องเป็นเครื่องนำทางในการกำกับควบคุมกรอบพฤติกรรมให้กลับเข้าสู่กรอบคุณธรรมที่พึงประสงค์ภายในกฎเกณฑ์ของความถูกต้องดีงาม (vire) ซึ่งครอบคลุมทั้งมาตรฐานคุณธรรมของคนและมาตรฐานทั่วไปของสังคม (social sandad) อันจะนำมาซึ่งผลพวงจากการกลับคืนมาของระบบการป้องกันหรือการได้มาซึ่งป้อมปราการที่เข้มแข็งในการปกป้องไม่ให้เกิดขึ้นทั้งความผิดต่อตนเองของคน (selfguil) ซึ่งเคยเป็นภัยคุกคามในการก่อผลกระทบต่อการเสียการควบคุมจิตสำนึกของตนเอง (consciousness control) ไม่ให้สามารถดำรงอยู่ในกรอบคุณค่าของความชอบด้วยศักดิ์ศรีความเป็นพลเมือง (civic dignities) และกรอบคุณค่าของการเคารพในความน่าเชื่อถือของตนเอง (trust respect) ได้ และความผิดต่อสาธารณะ (publicguilty) ซึ่งเคยเป็นภัยคุกคามในการก่อผลกระทบต่อการเสียการควบคุมระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม(regularity control) ไม่ให้สามารถดำรงอยู่ในกรอบคุณค่าของความยุติธรรมสาธารณะ (publicjustice) และกรอบคุณค่าของการเคารพในประโยชน์สาธารณะ (public interests) ได้ ซึ่งเป็นเสมือนการกลับคืนมาของประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไม่ให้สูญเสียหรือมีมลทินค้างพ้อยไปจากปัญหาของภัยการทุจริต

คุณธรรมสาธารณะ (public morality) ซึ่งยึดโยงอยู่บนรากฐานของความถูกต้องดีงาม (virtue) อันประกอบด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมของคน (morality standard) และมาตรฐานทั่วไปของสังคม (social standard) จึงถือเป็นคุณค่าอันพึงประสงค์ที่เป็นเสมือนเกราะในการปกป้องคุ้มกันภัยจากการทุจริตและการดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะในที่สุด โดยที่ประโยชน์สำคัญ

คือการใช้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะซึ่งต้องมีพันธะผูกพันอยู่กับอำนาจและผลประโยชน์ของสาธารณะทั้งที่เป็นบุคคลและเป็นองค์กรสถาบันได้ใช้ยึดถือเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงร่วมกันทั้งในการกำหนดเป้าหมาย (goal) และวิธีการ (means) ในการใช้อำนาจและการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์สาธารณะของสังคมโดยส่วนรวม ให้ดำเนินไปตามกรอบครรถงและไม่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานคุณธรรมของคนและมาตรฐานทั่วไปของสังคม

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้ทราบปัญหาและข้อจำกัดและความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่น เพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักการมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาและวิจัยนี้มีจุดประสงค์ในการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจึงกำหนดวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design , Co - Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยมีรายละเอียดของวิธีวิจัยแต่ละวิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้ในการวิเคราะห์ คือ ที่มาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความสำคัญเพื่อที่จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะตรวจสอบตัวเองได้ เพื่อที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบ เพื่อที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส เพื่อที่จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนึกในความรับผิดชอบต่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง รายงานวิจัย ตำรา บทความของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้คำตอบในการวิจัยในการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารที่เก็บรวบรวมประกอบด้วย

1.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎี

เป็นการวิจัย รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เป็น แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และข้อมูลจากรายงานวิชาการ รายงานวิจัย เอกสารรายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการของประเทศไทย และต่างประเทศ ที่เป็นทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ดังนี้

- 1) หลักนิติรัฐ
- 2) หลักนิติธรรม
- 3) หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ
- 4) หลักธรรมาภิบาล
- 5) แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม
- 6) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2552
- 4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 6) พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- 7) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
- 8) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552

1.2.2 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- 1) อนุสัญญาขององค์การนาานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต Inter-American Convention Against Corruption (IACAC), 1997
- 2) ธนาคารโลก (World Bank)
The Bank's 1996 Guideline for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits และ The Bank's 1997 Guideline for Selection and Employment of Consultant under IBRD Loans and IDA Credits
- 3) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)
- 4) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP)

1.2.3 กฎหมายต่างประเทศ

1) สาธารณรัฐเกาหลี

1) Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC 2008 (พ.ศ.2551)

2) Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission 2014 (พ.ศ.2557)

3) Enforcement Decree of The Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission 2014 (พ.ศ. 2557)

4) Code of Conduct For Public Officials 2010 (พ.ศ.2553)

5) Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers 2014

6) Enforcement Decree of The Act on The Protection of Public Interest Whistleblowers 2014 (พ.ศ.2557)

7) The Improper Solicitation and Graft Act 2016 (พ.ศ.2557)

8) Enforcement Decree of The Improper Solicitation and Graft Act 2016 (พ.ศ.2557)

9) Administrative Appeals Act 2017 (พ.ศ.2558)

10) Enforcement Decree of The Administrative Appeals Act 2017 (พ.ศ. 2558)

2) สาธารณรัฐสิงคโปร์

1) Prevention of Corruption Act: PCA, 1960 (พ.ศ.2503)

2) The Prevention of Corruption Act, 1988 (พ.ศ.2531)

3) สหรัฐอเมริกา

- สหรัฐอเมริกา Foreign Corrupt Practice Act 1977 (พ.ศ.2520) (FCPA)

4) เครือรัฐออสเตรเลีย

- คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

1.3 เอกสารอื่น ๆ

เอกสารอื่น ๆ ได้แก่ คำรา รายงานการวิจัย เอกสารการเรียนการสอน เอกสาร รายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา กฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริตแห่งชาติ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาประกอบการศึกษาและการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิ บาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสีย เช่น นักวิชาการ ด้านกฎหมายมหาชน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) เป็นต้น โดยใช้วิธีสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้ กำหนดไว้ล่วงหน้า ดำเนินการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ เชิงลึกดำเนินการสัมภาษณ์ที่กรุงเทพมหานคร

ประเด็นสัมภาษณ์

เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเชิงสนทนาระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามประเด็นที่ กำหนดไว้เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แยกเป็นประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาอุปสรรคในประเทศไทยกับผลกระทบที่เกิดขึ้น
- 2) วิธีการแก้ไขและป้องกันปัญหาอุปสรรคในประเทศไทยกับผลกระทบที่เกิดขึ้น
- 3) ความคิดเห็นต่อการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการปราบปรามคอร์รัปชัน
- 5) แนวคิดหลักธรรมาภิบาลและการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 6) หลักธรรมาภิบาลมี 10ข้อ มีอะไรบ้าง บอกทีละข้อ และท่านเห็นด้วยกับหลัก ธรรมาภิบาลข้อใดที่ควรมานำมาใช้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 7) แนวทางการการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ได้อย่างไร

8) แนวคิดในการจัดทำกฎหมายรองรับการนำเอาหลักการมาภิบาลมาใช้กับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

9) หากการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักการมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย อะไรบ้าง

10) กฎหมายที่จัดทำเป็นต้นแบบนี้ควรเป็นกฎหมายเฉพาะหรือเพิ่มเป็นหมวดหนึ่งใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

11) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักการมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งวิธีการจัดทำกฎหมายทำเป็น กฎหมายที่ดีนั้นสมควรที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมออกแบบกฎหมายในฐานะที่จะเป็น ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรง ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ได้ต้นแบบ กฎหมายที่มีได้มาจากผู้วิจัยเท่านั้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ในบริบทของการวิจัยทางกฎหมายคือ การที่ผู้วิจัยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย (Stakeholders) กับกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบสาระสำคัญของ บทบัญญัติกฎหมายที่เห็นว่าควรจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งวิธีการนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีการ นำไปใช้เป็นวิทยาการวิจัยที่มุ่งต่อการจัดทำต้นแบบ หรือรูปแบบ (Model) จากการวิจัย สำหรับ การวิจัยนี้ได้นำเอาแนวคิดการวิจัยจาก สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2558, หน้า 79 ที่กล่าวว่า การวิจัยหรือดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยที่ผู้วิจัยมีหน้าที่ในการนำเอาคำตอบจากการใช้ระเบียบ วิธีวิจัยนี้ไปวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้สำหรับการจัดทำกฎหมายให้ เป็นกฎหมายที่เหมาะสมต่อการบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ส่วนใหญ่ยังมี ข้อจำกัดในการบังคับใช้และการปฏิบัติตามเพราะกฎหมายมักมุ่งเน้นไปที่การบังคับและมีกำหนด โทษที่จะทำให้มีการยอมทำตามเพราะกลัวการถูกลงโทษจึงส่งผลให้มีการพยามหลีกเลี่ยงกฎหมาย เป็นประโยชน์ในแง่ของการตีความ กฎหมายที่ดีจึงควรที่จะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถ ใช้บังคับได้จริง ด้วยเหตุนี้ การจัดทำประมวลเทศบัญญัติต้นแบบของการวิจัยฉบับนี้จึงนำเอาวิธีการ มีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาใช้ในการวิจัยการพัฒนา

กฎหมายเพื่อนำหลักการมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการดังนี้

3.1 การกำหนดกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้อง

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ และกลุ่มผสม ดังนั้นประชากรในแต่ละกลุ่มจึงประกอบไปด้วย

3.1.1 ประชากรกลุ่มเฉพาะมี 4 กลุ่ม รวม 16 คน คือ

กลุ่มกระบวนการยุติธรรม จำนวน 4 คน

- 1) เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.
- 2) เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.
- 3) ทนายความ
- 4) ตัวแทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด

กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 4 คน

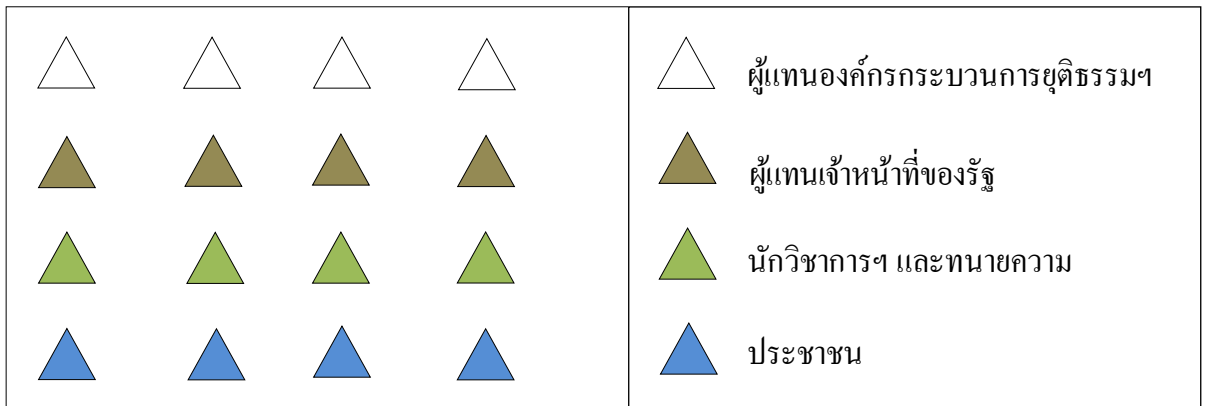
- 1) ตัวแทนจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- 2) ตัวแทนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- 3) ตัวแทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
- 4) ตัวแทนจากกระทรวงวัฒนธรรมและอดีตอาจารย์คณะนิติศาสตร์

กลุ่มนักวิชาการ จำนวน 4 คน

- 1) อาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐและนักวิชาการ
- 2) อาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐและนักวิชาการ
- 4) สำนักงานกฎหมาย มหาวิทยาลัยของรัฐ
- 5) ตัวแทนจากกลุ่มงานวินัย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กลุ่มประชาชน จำนวน 4 คน

- 1) อดีตสมาชิกแอมเนสตี อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย
- 2) ตัวแทนจากภาคประชาชน
- 3) ตัวแทนจากภาคประชาชน
- 4) ตัวแทนจากนักสื่อสารมวลชน



ภาพที่ 3.1 ภาพกลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ



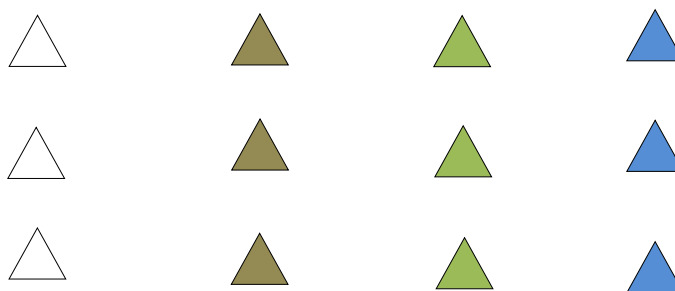
ภาพที่ 3.2 ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม

กลุ่มประชากรเฉพาะมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะร่วมกันอภิปรายแสดงความคิดเห็น การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามประสบการณ์ที่มีอยู่ แต่เป็นความเห็นที่มาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเดียวกัน

ดังนั้นต้นแบบที่จะได้จึงมาจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มเฉพาะซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันก็ได้

ประชากรกลุ่มผสม มี 4 กลุ่ม

กลุ่มประชากรผสมมี 4 กลุ่ม เป็นการแยกกลุ่มประชากรเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มผสม ดังนั้นกลุ่มผสมจึงมีประชากรจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือการให้ผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสบการณ์แตกต่างกันมาร่วมกันอภิปรายแสดงความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ซึ่งอาจมีความเห็นที่สอดคล้องกันหรือแตกต่างกันก็ได้ โดยแต่ละกลุ่มจะต้องมีข้อสรุปของกลุ่ม



ภาพที่ 3.3 ภาพประชากรกลุ่มผสม



ภาพที่ 3.4 ประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม

หลักการและเหตุผลของการมีกลุ่มผสม คือ การให้ผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสบการณ์แตกต่างกันมาร่วมอภิปรายตามความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายซึ่งอาจสอดคล้องกันหรือแตกต่างกันก็ได้ แต่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมีชื่อสรุปของกลุ่ม

3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการมีดังนี้

ผู้วิจัยเตรียมความพร้อม ด้วยการกำหนดประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ละส่วนงาน และมีหนังสือเชิญประชากรให้เข้ามีส่วนร่วมออกแบบ สำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ในการออกแบบประกอบด้วย กระดาษสำหรับเขียนคำตอบเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มทุกกลุ่ม ปากกาสำหรับเขียนคำตอบ



ภาพที่ 3.5 การจัดสัมมนาการมีส่วนร่วมออกแบบ

การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง คือช่วงเช้า เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 กลุ่ม ช่วงบ่าย เป็นกลุ่มประชากรผสม 4 กลุ่ม ทั้ง 2 ช่วงแม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกัน แต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อที่จะให้ออกแบบเดียวกัน การดำเนินการทั้ง 2 ช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่นำเสนอคำตอบของกลุ่มตนต่อที่ประชุม โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการมีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยดำเนินการกำหนดประเด็นที่เป็นหัวข้อสำหรับให้กลุ่มประชากรที่กำหนดไว้ร่วมออกแบบตามหัวข้อที่กำหนด



ภาพที่ 3.6 ภาพนำเสนอ

ขั้นตอนที่ 2 ให้แต่ละกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มในชุดแรก แยกกันดำเนินการร่วมออกแบบ ด้วยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปรายร่วมกัน พร้อมหาข้อยุติของคำถามคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นที่กำหนดไว้ โดยมีผู้วิจัยอยู่ประจำแต่ละกลุ่ม ที่น่าจะอำนวยความสะดวกในการจดเนื้อความที่ได้จากการออกแบบของแต่ละกลุ่ม เป็นคำตอบจากการตกลงร่วมกันภายในกลุ่มนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ 3 ให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะ นำเสนอรูปแบบที่จัดทำขึ้นมาแล้วต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังและรับรู้รูปแบบของกลุ่มตน



ภาพที่ 3.7 ภาพกลุ่มเฉพาะนำเสนอผล

การดำเนินการขั้นตอนที่ 1 - 3 จะใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง ซึ่งโดยปกติจะเป็นช่วงเวลาเช้า

ขั้นตอนที่ 4 จัดกลุ่มประชากรใหม่อีกครั้งเป็นกลุ่มประชากรผสมที่มาจากตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะมารวมเป็นกลุ่มใหม่ ได้ 3 กลุ่ม และดำเนินการเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1 - 3



ภาพที่ 3.8 ภาพกลุ่มผสมนำเสนอ

ขั้นตอนนี้จะใช้เวลาเท่ากับขั้นตอนที่ 1 - 3 ใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง ดังนั้น การดำเนินการจึงเป็นช่วงบ่ายในวันเดียวกันเพื่อจะได้ความต่อเนื่องของความคิด เมื่อได้คำตอบของรูปแบบมาแล้ว ผู้แทน กลุ่มจะนำเสนอแบบที่ร่วมกันจัดทำ โดยเสนอต่อที่ประชุมเช่นเดียวกับการดำเนินการในช่วงเช้า

โดยคำตอบที่ได้จากกลุ่มประชากรชุดที่ 1 และชุดที่ 2 นี้ผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบและเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักการมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการระดมความเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง ทั้งหมดการวิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

5. การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

วิจัยฉบับนี้มีแนวคิดว่าการทุจริตคอร์รัปชันรวมไปถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลที่สาม ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบส่งผลกระทบต่อความเจริญรุ่งเรือง รวมไปถึงการที่ตัวเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยมิชอบ และการจะมีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นและเพื่อเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ กติกาในการใช้อำนาจหน้าที่หรือการใช้อำนาจรัฐอันจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและมั่นใจในความโปร่งใสแก่ประชาชนจะต้องมีหลักการที่แสดงถึง“หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหลักธรรมรัฐ” ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” โดยมี การกำหนดรูปแบบและโครงสร้างกฎธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำกับตนเองก่อนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาลจำนวน 10 ข้อดังนี้

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก
- 6) หลักความคุ้มค่า
- 7) หลักภาระความรับผิดชอบ
- 8) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 9) หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม
- 10) หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ด้วยเหตุนี้ การวิจัยจึงได้เห็นถึงความสำคัญในการสร้างกฎธรรมาภิบาลเพื่อที่จะให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.นำไปใช้เป็นหลักยึดถือปฏิบัติที่เหมาะสมในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อที่จะนำเอาคำตอบที่ได้มาจัดทำเป็นกฎว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและวิจัยจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์และได้จัดทำกรพัฒนา กฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ แล้วเพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนเหมาะสมของกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้นำคำตอบที่ได้จากการศึกษาและวิจัยไปนำเสนอในที่ประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ ประชากรที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ได้วิพากษ์และแสดงความคิดเห็นพร้อมข้อเสนอ สำหรับกฎหมาย ดังกล่าว เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขให้เป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลัก ธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เกิดผลแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. และเป็นผลให้การทุจริตลดน้อยลงไป การรับฟังความคิดเห็น กำหนดให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวนประมาณ 35 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการนี้ผู้เข้าร่วม ประชุมสัมมนาจะได้อภิปรายและให้ข้อเสนอแนะ ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเอาข้อคิดเห็นที่ได้ไป ดำเนินการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิจัยที่มีหลักการ ในการนำเอาคำตอบที่ได้จากการวิจัยมานำเสนอให้ประชากรที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการรับฟัง และวิพากษ์ (Comment) ผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปดำเนินการวิเคราะห์และ พิจารณาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การวิจัยนี้ได้จัดทำกรสัมมนารับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565 ณ ห้อง Magnolia 2 ชั้น 4 โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร ระหว่างเวลา 09.00 – 12.00 น. นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมการสัมมนารับฟังความคิดเห็น จำนวน 35 คน



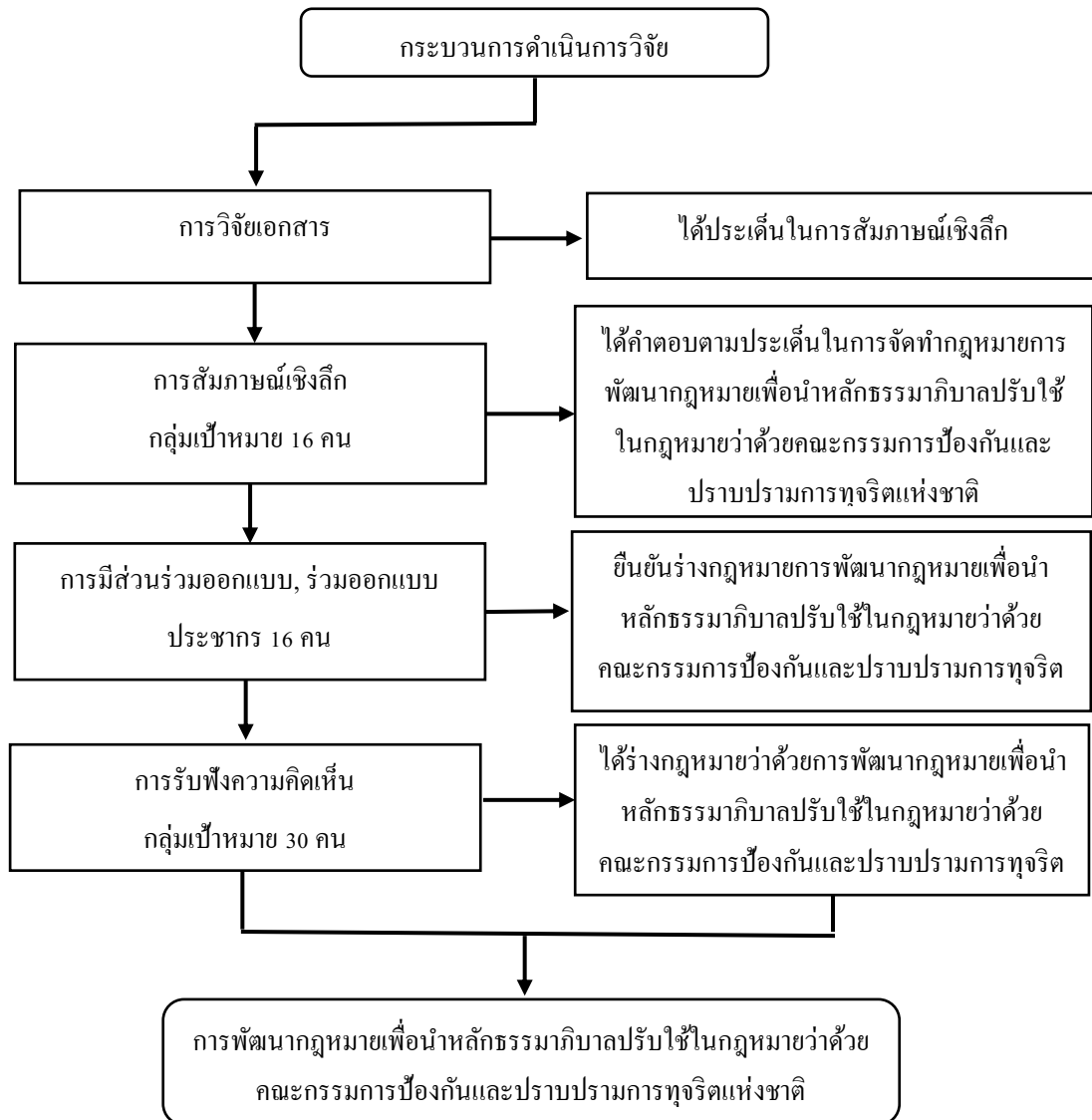
ภาพที่ 3.9 การสัมมนารับฟังความคิดเห็น

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วนั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

7. การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์การวิจัยอันเป็นผลผลิต (Output) ของการวิจัย คือ การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น ในการจัดทำรูปแบบจึงได้นำแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และคำตอบจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มาใช้ในการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อได้ร่างกฎหมายการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วนั้น การวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ

(Participatory Design, Co- Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ซึ่งสามารถสรุปกระบวนการวิธีวิทยาการวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 3.10 กระบวนการวิธีวิทยาการวิจัย

บทที่ 4

การจัดทำกรพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่า ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในบริบทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผลที่กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการเมืองที่ต้องการให้เป็นการเมืองใหม่ ให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงปัจจุบันซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวด 12 องค์กรอิสระ โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระทั้งหมด 5 องค์กร และในกลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ในส่วนที่ 4 มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 โดย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เนื่องจากประเทศไทยได้ชื่อว่าการทุจริตจากเจ้าพนักงานของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น

การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นี้ มีหลักการและเหตุผล คือ “ความพยายามของรัฐในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการด้วยการจัดตั้งองค์กรที่ผ่านมาในหลายลักษณะ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ก่อนยุบเลิกและตั้งองค์กรใหม่ที่เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) และถูกยุบเลิกไปจนมาจัดตั้งเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2542 ที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมอยู่” แม้ต่อมาจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ คือ ฉบับพุทธศักราช 2550 และฉบับพุทธศักราช 2560 ก็ยังคงให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่นเดิม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ดังปรากฏจากสถิติจำนวนการกล่าวโทษ หรือการร้องเรียนโดยผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

ของเจ้าพนักงานของรัฐหรือผู้ที่ได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและหลักการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐได้อย่างแท้จริง ที่เป็นเช่นนี้อาจจะมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

การบริหารงานที่ดี หรือ Good Governance เป็นหลักการที่นำไปสู่กระบวนการตัดสินใจก่อนการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ ซึ่ง Graham, e.al 2003 p.2 กล่าวว่า เป็นการดำเนินการร่วมกัน และมีการดำเนินการที่มีกลยุทธ์ของการกำกับการทำงาน นำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางและ กำหนดบทบาท ซึ่งไม่ใช่เพียงว่าจะดำเนินการเพื่ออะไร แต่รวมถึงผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจและ ต้องมีความสามารถเพียงพอ การบริหารงานที่ดีสามารถที่จะนำไปใช้ในหลาย ๆ บริบท เช่น ในเรื่องของภาครัฐกิจ เรื่องของการต่างประเทศ เรื่องของประเทศชาติ หรือ เรื่องของการปกครองท้องถิ่น โดยที่คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) (UNESCAP, 2009) ได้ให้ความหมายของการบริหารที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) (ซึ่งภายหลังขอใช้คำว่า ธรรมาภิบาล เพราะเป็นคำที่ใช้กันมากและเข้าใจกันอยู่แล้ว) เป็นกระบวนการของการตัดสินใจและเป็นกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนั้นนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นคำที่มีความหมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่าง ๆ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขเป็นการบริหารจัดการที่ดี (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2545 น.1-2) จึงเป็นเรื่องของความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดพลังเกิดความรับผิดชอบ เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน เกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติอย่างสมดุล การวิเคราะห์เรื่องธรรมาภิบาลจึงให้ความสำคัญกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติได้ด้วยรูปแบบของทางการ หรือไม่เป็นทางการ รัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติที่สำคัญให้เกิดธรรมาภิบาล

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่มีการนำมาใช้ในระดับระหว่างประเทศ และต่างประเทศหลายประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นหลักการที่สมควรจะได้นำมาใช้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยโดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งปัจจุบันพบว่ายังไม่มีให้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาองค์กรภาครัฐอื่น เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้โดยมีกฎหมายรองรับ

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะนำเอาหลักกรรมาภิบาลมาใช้กำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคาดหวังว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐแล้ว ย่อมทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐมีประสิทธิภาพ ซึ่งการวิจัยจะได้วิจัยและวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบหลักกรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมแก่การนำมาใช้กับการใช้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำคำตอบที่ได้มานั้นมาจัดทำเป็นกฎหมายรองรับเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ โดยการวิจัยได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังนี้

1. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการทุจริตประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และการป้องกันและปราบปรามของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หลักการและเหตุผลในการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป้าหมายก็คือเพื่อเป็นการลดปริมาณหรือลดจำนวนการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าพนักงานของรัฐให้น้อยลง ซึ่งถือเป็นเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 ฉบับ พุทธศักราช 2550 และ ฉบับ พุทธศักราช 2560 มีหลักการที่สอดคล้องกันคือ การให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อให้มีความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล เจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือการแทรกแซงจากฝ่ายทางการเมือง ซึ่งองค์กรอิสระที่มีความสำคัญที่สุดในปัจจุบันนี้ก็คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากปัญหาของการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนตนเองหรือบุคคลอื่นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้น มีปรากฏชัดเจนและตามสถิติพบว่ามีในอัตราที่สูงและเพิ่มมากขึ้นเพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้เห็นถึงปัญหานี้ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต องค์กรอิสระนั้นก็คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการที่จะให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้น้อยลงไป แต่นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกิดขึ้นมาในปี พ.ศ. 2542 โดยผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กลับพบว่าจำนวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้ลดลงไปเลย และแม้ว่าจะได้มีการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือฉบับ พุทธศักราช 2550 และ

รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับพุทธศักราช 2560 ก็ตาม องค์กระอิสรระนี้ก็ยังคงมีอยู่แล้วก็ให้มีเป้าหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ป้องกันและปรามปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเหมือนเดิม แต่ถึงกระนั้นก็ตาม สถิติที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีการทุจริตโดยผลของการร้องเรียน ไม่ว่าจะโดยประชาชนหรือหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ ก็ตาม มีแต่จะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีตัวอย่างของข้อร้องเรียนที่สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นที่กังขาหรือสงสัยของประชาชนถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังเช่นการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อที่จะทำการตรวจสอบว่าในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในการดำรงตำแหน่งมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นเพียงใด และในกรณีที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าสถานะกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้นหรือไม่ ซึ่งหากเกินจากนั้นเป็นจำนวนมาก ก็เป็นข้อสันนิษฐานได้ว่าใช้อำนาจโดยมิชอบ แสวงหาทรัพย์สินเงินทองมาเพิ่ม โดยมิชอบดังเช่นกรณีตัวอย่างของการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

กรณีนาฬิกาข้อมือ

เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี สวมนาฬิการะหว่างถ่ายรูปหมู่คณะรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งพบว่าไม่ปรากฏอยู่ในรายการแสดงทรัพย์สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2557 ภาพนี้ได้ถูกนำไปเผยแพร่ภาพรวมกับนาฬิกาหูกของ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ อีกกว่า 22 เรือน มูลค่าหลายสิบล้านบาท เมื่อภาพปรากฏในสื่อต่าง ๆ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการเป็นเพียงนายทหารตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไม่น่าจะมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงมากอยู่ในความครอบครอง เมื่อมีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ใช้เวลาว่าหนึ่งมีตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริง ในที่สุดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ 5:3 เสียงไม่รับพิจารณา “นาฬิกาหูก” เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2561 เนื่องจากมีข้อเท็จจริงว่า นาฬิกาทั้ง 22 เรือน พล.อ.ประวิตร ได้ยืมจากเพื่อนสนิทร่วมรุ่นโรงเรียนเซนต์คาเบรียล และเพื่อนเตรียมทหารรุ่นที่ 6 คือ “เสี้ยคราม-นายปัฐวาท สุขศรีวงศ์” ซึ่งได้เสียชีวิตไปตั้งแต่กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 และนำนาฬิกาทั้งหมดคืนทายาทของนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ แล้ว ส่วนแหวนทับทิมเม็ดใหญ่ที่ใส่นั้นเป็นมรดกจากบิดาทอดถึงมารดา ก่อนจะได้รับระหว่างดำรงตำแหน่งข้อเท็จจริงนี้กลายเป็นเหตุผลที่ทำให้ พล.อ.ประวิตร หลุดพ้นจากคดีนาฬิกาหูกเพราะไม่มีมูลเพียงพอว่า พล.อ.ประวิตร จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่า มีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินนั้น

สิ่งที่สร้างความคลงแคลงใจแก่ประชาชนก็คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคดีดังกล่าวให้สาธารณชนรับรู้ ทั้ง ๆ ที่เป็นคดีอยู่ในความสนใจของประชาชนและถือเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งให้ประชาชนได้รับรู้ ต่อมาผู้สื่อข่าวสำนักข่าวออนไลน์ THE MATTER ในฐานะโจทก์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลางให้พิจารณาการเปิดเผยข้อมูลนี้แก่สาธารณชน ในที่สุดศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 2557/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 1327/2564 ระบุให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จำนวน 2 รายการที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ ประกอบด้วย (1) รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งคณะทำงานรวบรวมเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ (2) คำชี้แจงของ พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าวเป็นประเด็นของการโต้แย้งว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีความเที่ยงธรรมและไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักคุณธรรม หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม ด้วยเพราะเหตุว่า การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีดังกล่าว มิได้มีการแถลงข้อเท็จจริงและเหตุผลของการวินิจฉัยให้ประชาชนได้รับทราบอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้กระทำไปด้วยความโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ตั้งอยู่บนหลักคุณธรรมที่สะท้อนให้ประชาชนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยการประพฤติตนอย่างมีศีลธรรม ตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักความเสมอภาคและเที่ยงธรรม ด้วยการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดให้แตกต่างจากบุคคลอื่น ซึ่งหลักธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับคดีดังกล่าวเป็นหลักธรรมาภิบาลที่จะต้องนำไปใช้เพื่อการพัฒนากฎหมายโดยนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรณีโครงการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

โดยมีนายวิระ สมความคิด เลขาธิการเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชันยื่นร้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบโครงการอุทยานราชภักดิ์กรณีกล่าวหา พล.อ.อุดมเดช สีตบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) และ พล.อ.ศิริชัย ดิษฐกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ

หน้าที่โดยทุจริต และในฐานความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

เรื่องนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โครงการอุทยานราชภักดิ์ที่กองทัพบกเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างภายในพื้นที่ของกองทัพบก โดยปรากฏหลักฐานจากสื่อมวลชนว่ามีการใช้งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีการเบิกจ่ายงบกลางไปแล้ว 80% ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร 63.57 ล้านบาท และเงินบริจาคของประชาชน ซึ่งเมื่อเข้ากองทัพบกแล้วถือว่าเป็นเงินของกองทัพบก โดยมีการจัดจ้างโรงหล่อทั้งหมด 6 โรง หล่อพระบรมราชานุสาวรีย์ 7 องค์ ใช้งบในการก่อสร้างองค์ละ 41-45 ล้านบาท รวมเป็นเงินประมาณ 287-315 ล้านบาท ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อาจมีการหักหัวคิว 10% จากเขียนพระ นอกจากนี้ยังปรากฏว่า พล.ต.สุชาติ พรหมใหม่ อดีตผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก และ พ.อ.คชาชาติ บุญดี อดีตนายทหารฝ่ายเสนาธิการ ประจำกองทัพภาคที่ 3 (นายทหารคนสนิทของ พล.อ.อุดมเดช ปัจจุบันถูกถอดยศ-เรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์แล้ว) อาจมีส่วนร่วมในการทุจริตเกี่ยวกับการจัดสร้างอุทยานดังกล่าวด้วย

ส่วนในการจัดซื้อจัดจ้างก่อสร้างงานปูหินสักการะ บันได และลานชั้นบนรอบแท่นพระบรมรูป 34.9 ล้านบาท งานติดตั้งหินอ่อนรอบแท่นพระบรมรูป 11.9 ล้านบาท งานสร้างรั้วบริเวณภายในและภายนอกอุทยานราชภักดิ์ 2 โครงการ 20.2 ล้านบาท งานสร้างป้ายทางเข้าและอาคารรักษาความปลอดภัย 7.2 ล้านบาท (ทั้งหมดข้างต้นใช้งบประมาณกลาง) และการก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์ 7 พระองค์นั้น งานก่อสร้างดังกล่าวมีมูลค่าเกินสองล้านบาทขึ้นไป และเป็นการจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ แต่ไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

การกระทำดังกล่าวของ พล.อ.อุดมเดช และ พล.อ.ศิริชัย จึงเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 123/1 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 7 และมาตรา 12

การไต่สวนกรณีก่อสร้างโครงการอุทยานราชภักดิ์ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามคำร้องของนายวิระ สมความคิด เลขาธิการเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน ที่ขอให้ ป.ป.ช.ไต่สวน พล.อ.อุดมเดช สิตบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก (สบ.ทบ.) และ พล.อ.ศิริชัย ดิษฐกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนั้น

คณะทำงานแสวงหาข้อเท็จจริงได้สรุปและรายงานเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2559 ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

เป็นเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 เสียง เห็นว่าโครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ ทุกประการ อีกทั้งไม่ว่าทาง ป.ป.ช. ขอหลักฐานใด ๆ ไปยังคณะกรรมการตรวจสอบของกองทัพบก หรือคณะกรรมการตรวจสอบของกระทรวงกลาโหม ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี และเมื่อนำเอกสารหลักฐานและเชิญพยานมาสอบปากคำทุกอย่างมาพิจารณาแล้วไม่พบว่ามีอะไรผิดปกติ ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ผู้ยื่นคำร้องจึงถือว่าเสร็จสิ้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติว่าไม่พบความผิดปกติของการดำเนินการโครงการดังกล่าว สร้างเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะ 2 เงื่อนปมที่ยังไม่มีความกระจ่างชัด คือ

(1) ประเด็นค่าหัวคิวดังกล่าว ถูกอ้างว่าเป็น “ค่าที่ปรึกษา” ให้กับ “เชียนอู” หรือนายวัชรพงศ์ ระดมสิทธิพัฒนา เขียนพระชื่อดัง ที่เป็นผู้หางานมาให้ โดยเจ้าตัวยอมรับว่าได้รับเงินค่าที่ปรึกษาจากโรงหล่อพระ 5 แห่งจริง วงเงินประมาณ 20 ล้านบาท แต่ตอนหลัง “ทหาร” ได้ตามเงินเอาคืนได้แล้ว แต่ยังไม่มียุทธสรุปอยู่คือว่า ตกลงแล้วเงินค่าที่ปรึกษาดังกล่าวจ่ายให้แก่ “เชียนอู” ในฐานะใด และเงินที่ทหารตามเอาคืนภายหลังนั้น มีการนำไปก่อสร้างหรือนำไปบริจาคให้กับอุทยานราชภักดิ์แล้วหรือไม่

(2) ข้อเท็จจริงจากทหารที่ประจำการในอุทยานราชภักดิ์ (ขณะนั้น) และคนงานก่อสร้างหลายคนอ้างว่า งานก่อสร้างรั้วมีบริษัทเอกชนหลายแห่งมาสร้างถวายให้ “ฟรี ๆ”

การตัดสินใจคดีกรณี โครงการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีความเมียงธรรมและไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักคุณธรรม หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม ด้วยเพราะเหตุว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตัดสินคดีนี้ก่อให้เกิดความสงสัยแก่ประชาชนถึงการใช้อำนาจว่าเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม และเป็นอิสระหรือไม่ โดยหากเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบแล้วย่อมถือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีความจะเป็นต้องแถลงข้อเท็จจริงและการตรวจสอบควรดำเนินการต่อเพื่อให้คำตอบแก่ประเด็นเงื่อนปมทั้งสองประเด็นที่สื่อมวลชนยังคงนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ ดังนั้นการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีคำสั่งว่าไม่พบความผิดปกติในกรณีดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำโดยรวบรัดตัดตอน ส่อไปในลักษณะที่แสดงอาจแสดงให้เห็นว่ามีการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปในทางที่ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้าน หลักความโปร่งใส หลักความเที่ยงธรรม หลักหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นหลักธรรมาภิบาลที่จะต้องนำไปใช้

เพื่อการพัฒนากฎหมายโดยนำหลักกรรมภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรณีสินบนข้ามชาติโรลส์รอยซ์ ของบริษัทการบินไทย

กรณีการจ่ายสินบนของ บริษัท โรลส์-รอยซ์ (Rolls-Royce) ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐของไทยและผู้บริหารระดับสูงของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นเงิน 7.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 254 ล้านบาท ระหว่างวันที่ 1 เม.ย.2547-28 ก.พ.2558 เพื่อจูงใจให้จัดหาเครื่องยนต์โรลส์-รอยซ์ รุ่น RR Trent-500 และรุ่น RR Trent-800 นั้น ผลพวงของการจ่ายสินบนโรลส์-รอยซ์ กลับส่งผลกระทบต่อภาระงานของ บริษัท การบินไทย ในช่วง 5-10 ปีต่อมา และเป็นอีกสาเหตุที่ทำให้ บริษัท การบินไทย ประสบปัญหาขาดทุน โดยเฉพาะในช่วงปี 2560-2562 มีการจัดซื้อและทำสัญญาซ่อมบำรุงเครื่องยนต์แบบเหมาจ่าย (TCA) ของเครื่องยนต์โรลส์-รอยซ์ (RR) มาโดยตลอด ซึ่งมีลักษณะผูกขาดและมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการบริหารกิจการของ บริษัท และปัญหาการทุจริต บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่มี พล.ต.ท.ชาญเทพ เสตะเวช เป็นประธาน ฯ ระบุ และยังพบว่า การทำสัญญาซ่อมบำรุงเครื่องยนต์แบบเหมาจ่ายในช่วงปี 2560-2562 ที่ บริษัท การบินไทย ทำไปแล้ว การส่งซ่อม และการต่อสัญญาซ่อมบำรุงแบบเหมาจ่าย ทำให้บริษัทฯ เสียหายไม่ต่ำกว่า 12,792 ล้านบาท หากย้อนกลับไปเมื่อ 20 ปีก่อน บริษัท การบินไทย จัดหาเครื่องยนต์และอะไหล่เครื่องยนต์จากผู้ผลิต 3 ราย คือ บริษัท General Electric (GE) , บริษัท โรลส์-รอยซ์ (Rolls-Royce) และบริษัท แพรทท์ แอนด์ วิตนีย์ (Pratt & Whitney Canada) โดยเครื่องยนต์ส่วนใหญ่เป็นของ GE และโรลส์-รอยซ์ ส่วนเครื่องยนต์ แพรทท์ แอนด์ วิตนีย์ มีเพียงไม่กี่รุ่น แต่ปัจจุบันพบว่าเครื่องบินของ บริษัท การบินไทย ส่วนใหญ่ใช้เครื่องยนต์ของ บริษัท โรลส์-รอยซ์ การบินไทย เริ่มเปลี่ยนไปใช้เครื่องยนต์ของโรลส์-รอยซ์ เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในช่วงปี 2547-2548 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่มีกรณีจ่ายสินบนโรลส์-รอยซ์ แต่ก่อนหน้านั้นก็มีการลอบบี้และจ่ายสินบนเพื่อจูงใจให้มีการซื้อเครื่องยนต์โรลส์-รอยซ์อยู่แล้ว” แหล่งข่าวจากฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย ซึ่งทำงานกับบริษัทฯ มามากกว่า 20 ปี

ปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ผู้บริหารการบินไทยบางราย ได้ติดต่อเจรจาต่อรองเพื่อจัดหาเครื่องยนต์สำรองสำหรับเครื่องบิน A340-500/600 และเครื่องบิน B777-200ER กับ บริษัท โรลส์-รอยซ์อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองพิจารณาคัดเลือกตัดสินเพื่อดำเนินการจัดหาตามระเบียบการบินไทยว่าด้วยการพัสดุ ฯ กรณีการจ่าย “สินบน” ของ บริษัท โรลส์-รอยซ์ (Rolls-Royce) ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐของไทยและผู้บริหารระดับสูงของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นเงิน 7.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 254 ล้านบาท ระหว่างวันที่ 1 เม.ย.2547-28 ก.พ.2558 เพื่อจูงใจให้จัดหาเครื่องยนต์โรลส์-รอยซ์ รุ่น RR Trent-500 และรุ่น RR

Trent-800 นั้น ผลพวงของการจ่าย ‘สินบน โรลส์-รอยซ์’ กลับส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของบริษัท การบินไทย ในช่วง 5-10 ปีต่อมา และเป็นอีกสาเหตุที่ทำให้บริษัท การบินไทย ประสบปัญหาขาดทุน โดยเฉพาะในช่วงปี 2560-2562 มีการจัดซื้อและทำสัญญาซ่อมบำรุง เครื่องยนต์แบบเหมาจ่าย (TCA) ของเครื่องยนต์โรลส์-รอยซ์ (RR) มาโดยตลอด ซึ่งมีลักษณะ ผูกขาดและมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ตามรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการบริหารกิจการของ บริษัท และปัญหาการทุจริต บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่มี พล.ต.ท.ชาญเทพ เสสะเวช เป็นประธาน และยังพบว่า การทำสัญญาซ่อมบำรุงเครื่องยนต์แบบเหมาจ่ายในช่วงปี 2560-2562 ที่บริษัท การบินไทย ทำไปแล้ว การส่งซ่อม และการต่อสัญญาซ่อมบำรุงแบบเหมาจ่าย ทำให้บริษัท ฯ เสียหายไม่ต่ำกว่า 12,792 ล้านบาท โดยหากย้อนกลับไปเมื่อ 20 ปีก่อน บริษัท การบินไทย จัดหา เครื่องยนต์และอะไหล่เครื่องยนต์จากผู้ผลิต 3 ราย คือ บริษัท General Electric (GE) , บริษัท โรลส์-รอยซ์ (Rolls-Royce) และบริษัท แพรทท์ แอนด์ วิตนีย์ (Pratt & Whitney Canada) โดยเครื่องยนต์ ส่วนใหญ่เป็นของ GE และ โรลส์-รอยซ์ ส่วนเครื่องยนต์ แพรทท์ แอนด์ วิตนีย์ มีเพียงไม่กี่รุ่น แต่ปัจจุบันพบว่าเครื่องบินของบริษัท การบินไทย ส่วนใหญ่ใช้เครื่องยนต์ของบริษัท โรลส์-รอยซ์ เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในช่วงปี 2547-2548 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่มีกรณีจ่ายสินบนโรลส์-รอยซ์ แต่ ก่อนหน้านั้นก็มีการลอบบี้และจ่ายสินบนเพื่อจูงใจให้มีการซื้อเครื่องยนต์โรลส์-รอยซ์อยู่แล้ว” แหล่งข่าวจากฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย ซึ่งทำงานกับบริษัทฯ มามากกว่า 20 ปี ปรากฏข้อเท็จจริง อีกว่า ผู้บริหารการบินไทยบางราย ได้ติดต่อบริษัทฯ เพื่อจัดหาเครื่องยนต์สำรองสำหรับ เครื่องบิน A340-500/600 และเครื่องบิน B777-200ER กับบริษัทโรลส์-รอยซ์อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองพิจารณาคัดเลือกตัดสินเพื่อดำเนินการจัดหาตาม ระเบียบการบินไทยว่าด้วยการพัสดุฯ โดยองค์คณะได้สวน คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีกรรมการ ป.ป.ช. 9 รายเป็นองค์คณะ แจ้งข้อกล่าวหาแก่กลุ่มผู้ถูก กล่าวหา ได้แก่ อดีตคณะกรรมการ (บอร์ด) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และ คณะอนุกรรมการพิจารณาแผนการลงทุนระยะยาวของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) รวม 10 ราย (เดิม 11 ราย แต่เสียชีวิต 1 ราย) จากผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด 26 ราย อาจสรุปได้ว่าการที่บริษัท การบินไทย พึ่งพาและผูกขาดการจัดซื้อเครื่องยนต์ของโรลส์-รอยซ์ ทั้งๆที่มีเงื่อนไขที่ทำให้บริษัทฯ เสียเปรียบหลายอย่าง ในวันนี้ บริษัท การบินไทย ต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการฯ เนื่องด้วยมี ภาระหนี้สินล้นพ้นตัว และจนถึงตอนนี้ยังไม่สามารถจัดการหรือลงโทษกับกลุ่มบุคคลที่ทำให้ บริษัทฯเสียหายนับแสนล้านบาทโดยเฉพาะการจัดการกับบรรดานักการเมืองที่ชักใยอยู่เบื้องหลัง จนการบินไทยเกิดวิกฤตการณ์ต้องปลดพนักงานเป็นจำนวนมากเนื่องจากปัญหาการขาดสภาพ คล่องทางการเงิน

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปรามปรามการทุจริตได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตรงไปตรงมาหรือไม่ การตัดสินใจคดีกรณีสินบนข้ามชาติ โรดส์รอยซ์ ของบริษัทการบินไทยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีความเที่ยงธรรมและไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักคุณธรรม หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย เพราะการตรวจสอบในคดีดังกล่าวนี้เป็นการตรวจสอบที่มีต้นทางมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ตรวจพบการทุจริตระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่รัฐของต่างประเทศ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องถือว่าเป็นข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวย่อมมีมูลแห่งคดีในเบื้องต้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องยึดถือว่าคดีดังกล่าวจะต้องทำอย่างตรงไปตรงมา มีความโปร่งใสในการทำหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อการพัฒนากฎหมายตามการวิจัยในครั้งนี้

กรณีคดีป่าชุมชน

บริษัท เคทีดี พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูกในเครือบริษัท กระทิงแดง จำกัด โดยในคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังอยู่ในชั้นไต่สวน โดยยังไม่มี การชี้มูลความผิด แต่ในขณะที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้บริษัทไปตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตป่าชุมชน โดยไม่มีการทำประชาพิจารณ์ก่อน ต่อมาเมื่อเรื่องดังกล่าวถูกเปิดเผยกลับมีข้อเท็จจริงในทางย้อนแย้งในรายงานของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า ได้มีการทำประชาพิจารณ์แล้ว จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในเรื่องเป็นการละทิ้งหน้าที่ที่มีอยู่ความสนใจของประชาชนที่เกิดความสงสัยว่า ทำไมคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่เร่งดำเนินการไต่สวนแล้วมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าวโดยไม่ชักช้า การกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะตั้งคำถามแก่สังคมได้ว่าในคดีที่ผู้ถูกร้องเป็นมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับสูง หรือเป็นคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจได้รับการเลือกปฏิบัติที่จะไม่ถูกตรวจสอบได้โดยเร็ว

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปรามปรามการทุจริตได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตรงไปตรงมาหรือไม่ การตัดสินใจคดีกรณีคดีป่าชุมชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีความเที่ยงธรรมและไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักคุณธรรม หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประเทศ เพราะข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพที่อาจเป็นผลกระทบในระยะยาวที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบและแถลงข้อเท็จจริงของการตรวจสอบให้มีความชัดเจนแก่ประชาชน

ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องถือว่าเป็นข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวย่อมมีมูลแห่งคดีในเบื้องต้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องยึดถือว่าคดีดังกล่าวจะต้องทำอย่างตรงไปตรงมา มีความโปร่งใสในการทำหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อการพัฒนากฎหมายตามการวิจัยในครั้งนี้

กรณีคดีโครงการฝายแม้วและเพาะปลุกหญ้าแฝก

เป็นเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ใช้เวลาในการสรุปเสนอสำนวนกว่า 13 ปี โดยเป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐระดับผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ รวมถึงเจ้าพนักงานป่าไม้ชำนาญงาน นักวิชาการป่าไม้ชำนาญงาน เจ้าพนักงานป่าไม้อาวุโส ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งชี้มูลความผิดในฐานะทุจริตในหน้าที่ ในทางกลับกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีคำสั่งให้ยกคำร้องไม่เอาผิดแก่นางอนงค์วรรณ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น โดยให้เหตุผลว่าพยานหลักฐานน้อยและไม่มั่นคง จึงไม่สามารถเอาผิดได้ ด้วยมติ 6 ต่อ 3 ในขณะที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจสอบโครงการดังกล่าวและมีข้อสรุปผลการตรวจสอบว่า ฝายแม้วที่จัดสร้างขึ้นนั้นมีคุณภาพไม่เหมาะสม ไม่คงทนแข็งแรง ไม่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องและความไม่ชอบมาพากลในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าไม่เป็นไปตามหรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลข้างต้นจึงสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายตามการวิจัยนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วปรากฏเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีหรือเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางเมืองที่เข้าสู่กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงและหาพยานหลักฐาน ก่อนชี้มูลความผิดพร้อมทั้งทำความเข้าใจการสูงสุดเพื่อป้องกันคดีต่อศาลว่า มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่เข้าสู่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความล่าช้า ไม่ได้รับการพิจารณาเป็นเวลานาน ใช้เวลาพิจารณานานผิดปกติ จนบางเรื่องขาดอายุความเพราะไม่สามารถสรุปสำนวนส่งฟ้องไปยังศาลได้ทันตามระยะเวลา ทำให้มีกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐหรือนักการเมืองหลายคนพ้นจากการต้องหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลอีกต่อไป หรือในอีกหลายคดีที่มีข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ต่อประชาชนผ่านการนำเสนอข่าวโดยสื่อมวลชนว่าเจ้าพนักงานของรัฐหรือนักการเมืองรายนั้นกระทำความผิด แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับวินิจฉัยไม่ชี้มูลความผิด หรือเห็นควรไม่สั่งฟ้อง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงใจต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากสภาวะการของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ส่งผลกระทบต่อความเจริญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการทุจริตนี้มีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน และการนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ เมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้น ย่อมหมายความว่ามีการเบียดบังงบประมาณนั้นไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ยังกระทบต่อความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมทั้งกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจากผลของการทุจริตนี้ และที่สำคัญก็คือ กระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศเนื่องจากเป็นประเทศที่มีผลการสำรวจว่ามีการทุจริตในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ คือจากการจัดอันดับขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้ประกาศคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ CPI (Corruption Perceptions Index : CPI) ประจำปี พ.ศ. 2564 จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 110 ของโลก

จากกรณีที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวมานี้แม้ว่าจะได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ออกมาแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่สร้างความเชื่อมั่นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นไปโดยชอบธรรม ยังคงเป็นข้อสงสัยและข้อกังขาของประชาชนอยู่ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นไปโดยชอบด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีเพียงใดทั้งนี้ก็เป็นเพราะไม่มีการกำหนดให้มีการนำเอาหลักการบริหารปกครองที่ดีมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดเป้าหมายไว้ว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพุดตมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายใต้หลักการบริหารปกครองที่ดี ที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาลแล้ว ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.น่าจะมีผลทำให้สามารถที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐลงไปได้ การวิจัยจึงได้กำหนดเป็นประเด็นการวิจัยเพื่อหาคำตอบในหลักการของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมต่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อจะได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายรองรับเพื่อให้เกิดสภาพบังคับต่อไป ซึ่งจากข้อเท็จจริงจากคดีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการขาดธรรมาภิบาลในด้าน หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อการพัฒนากฎหมายตามการวิจัยในครั้งนี้

2. หลักธรรมาภิบาลในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารปกครองภาครัฐตามกฎหมายไทย

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักสำหรับการบริหารปกครองของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีการนำไปใช้ในทางระหว่างประเทศโดยในระยะเริ่มแรกมีการนำไปใช้กับธนาคารโลก (World Bank) และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น องค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :IMF) และขยายต่อมาไปใช้ในองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP), สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) สำหรับประเทศไทยเห็นถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ และมีบัญญัติในกฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายรองรับให้เกิดการนำไปใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ในกฎหมายหลายฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1 หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางรากฐานของเรื่องธรรมาภิบาล โดยบัญญัติหลักการที่สำคัญไว้ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบอย่างกว้างขวางและครอบคลุมทั้งตั้งแต่ระดับชาติไปถึงระดับท้องถิ่นและชุมชน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางกรอบเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลให้เป็นเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ดังนี้

หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (1) (4) และ (5) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ยุทธศาสตร์ชาติมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเนื่องจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาสำหรับให้ทุกหน่วยงานรัฐจะได้นำไปใช้ในการกำหนดเป็นนโยบายและแผนปฏิบัติการ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทั้งนี้หากจะตีความแล้วก็ย่อมจะครอบคลุมไปถึงองค์กระอิสรระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 3/1 ได้วางหลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง

ที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการ ปฏิบัติก็ได้

2.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และวางแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ คือ

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ (เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาระบบราชการ

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 โดยมีหลักการสำคัญเพื่อให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติแผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับหน่วยงานภาครัฐแต่การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ใช้กฎหมายดังกล่าวแต่ยังไม่ครอบคลุม ไม่สอดคล้อง ตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้กระบวนการและกลไกในการตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้

สะดวกต่อการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.4 หลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปฏิบัติราชการให้เป็นตามหลักธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 28 (3) บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 28 นี้ มีการกำหนดหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้เอาไว้

มาตรา 28 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 28 นี้ มีการกำหนดหลักความรับผิดชอบเอาไว้

มาตรา 32 (3) บัญญัติว่า “เสนอแนะให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 32 นี้ มีการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมเอาไว้

มาตรา 32 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในการจัดทำมาตรการ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรานี้ มีการกำหนดหลักความมีส่วนร่วมเอาไว้

มาตรา 33 บัญญัติว่า “เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็น ต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือ ชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือ พยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการ เพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเดือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิยมชอบอย่างกว้างขวาง

(4) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

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

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรานี้ มีการกำหนดหลักการในเรื่อง การมีส่วนร่วมเอาไว้

มาตรา 35 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ตรวจสอบโดยเร็ว”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรานี้ มีการกำหนดหลักความโปร่งใสเอาไว้

มาตรา 36 “คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคล บรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้

การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอน ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยานหรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรานี้ มีการกำหนดหลักความโปร่งใส

มาตรา 36 วรรคท้าย “ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือ ไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติ ในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรานี้ มีการกำหนดหลักคุณธรรม

มาตรา 39 “ในระหว่างการไต่สวน หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าผู้ใดกระทำความผิด และความผิดนั้นมีโทษทางอาญา หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายมีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้”

มาตรา 41 “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดถูกดำเนินคดีไม่ว่าเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองและไม่ว่าจะถูกฟ้องในขณะดำรงตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ถ้าการถูกดำเนินคดีดังกล่าว เป็นเพราะเหตุที่ได้มีมติ คำสั่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ให้สำนักงานมีอำนาจให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดีแก่บุคคลดังกล่าว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แกต่างก็ได้ หรือในกรณี ที่พนักงานอัยการมิใช่เป็นผู้ฟ้อง อาจขอให้พนักงานอัยการเข้าแกต่างให้แก่บุคคลเหล่านั้นก็ได้ การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวให้รวมถึงค่าฤชาธรรมเนียม

นิยมและค่าทนายความด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรานี้ มีการกำหนดหลักความโปร่งใสเอาไว้

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเอาไว้เพียง 4 หลักคือ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม และ หลักความรับผิดชอบ แต่ไม่ได้มีการกำหนดหลักการสำคัญอื่น ๆ ตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นหลักการที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า

นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะมีบทบัญญัติที่พบว่ามีหลักธรรมาภิบาลปรากฏอยู่เป็นนัย แต่กฎหมายมิได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ให้ชัดเจน ทำให้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อาจมีกรณีการใช้อำนาจโดยไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้โดยง่าย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มิได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่ในอีกหลายด้าน ดังนั้นหากกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลครบทุกด้าน ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้อำนาจหน้าที่โดยยึดตามหลักธรรมาภิบาลโดยเคร่งครัด

2.5 หลักธรรมาภิบาลในยุคทศวรรษชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ส่วนที่ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐจะต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) อันเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติจะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ

สิ่งแวดล้อม โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (www.sto.go.th, เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565)

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เป็นการสร้างให้ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย มีเอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ซึ่งข้อ 5 ยึดหลักประสิทธิภาพ ยึดหลักธรรมาภิบาล และบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัด

ส่วนยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” นั้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 6 ในเรื่อง 6. ภาครัฐโปร่งใส ปลอดภัย การทุจริต และประพฤติมิชอบ โดยให้ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ร่วมป้องกันการทุจริต บุคลากรภาครัฐยึดมั่นหลักคุณธรรม ปราบปรามขันธ์เด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้ และป้องกันและปราบปรามอย่างบูรณาการ

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ข้อ 4.6
ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัยการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทุกภาคส่วนร่วมต่อต้านการทุจริต ซึ่งภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในทุกระดับ โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น รวมทั้งสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอายต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุน ให้ภาคีองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริต และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ 4.6.1 ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบรัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง ส่งเสริม และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ พร้อมทั้ง มีระบบการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มี

ประสิทธิภาพ บุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องยึดถือแนวทางปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและหลักเลี่ยงการขัดกันระหว่างประโยชน์บุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ประชาชนทราบ 4.6.3 การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมีความเด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้จัดการกับผู้กระทำความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกระดับอย่างตรงไปตรงมา เป็นธรรม และตรวจสอบได้ พร้อมทั้งให้การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปราศจากการแทรกแซงของนักการเมืองและผู้มีอิทธิพล ตลอดจนวางมาตรการคุ้มครองพยานและผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ต้องกำหนดให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังและรวดเร็ว 4.6.4 การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ จัดให้มีกลไกการประสานงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการพัฒนาระบบงานและโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการและมุ่งผลสัมฤทธิ์ (nesdc.go.th, เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2564)

2.6 ระเบียบที่ออกโดยรัฐในการให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากหลักธรรมาภิบาลจะถูกนำมาใช้บังคับโดยบัญญัติแทรกไว้ในกฎหมายแล้วรัฐบาลยังเคยให้ความสำคัญต่อการนำหลักการของธรรมาภิบาลไปออกเป็นระเบียบปฏิบัติให้การปฏิบัติลงไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐในทุกภาคส่วน ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรม : การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม : การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยบรรณกรค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา

ตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส : การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วม : การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบ : การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า : การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ซึ่งในภาครัฐนั้นกำหนดให้ภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เพื่อยกเลิกระเบียบ ฯ ฉบับนี้

2.7 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและแนวทางปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖- มาตรา ๑๖ วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนและรักษาคุณงามความดีที่ข้าราชการต้องยึดถือในการปฏิบัติงาน และให้ข้าราชการเกิดสำนึกถึงซึ่งและเที่ยง

ธรรมในหน้าที่ ผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีข้าราชการควรแก่ความไว้วางใจและเชื่อมั่นของปวงชน ช่วยให้ข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรมและรักษาจริยธรรมอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 7 ประการ และ ก.พ.ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2564 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติตนเพื่อรักษาจริยธรรมดังต่อไปนี้ 1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ด้วยการแสดงออกถึงความภูมิใจในชาติ รักษาผลประโยชน์ของชาติ ปฏิบัติตามหลักศาสนาที่ตนนับถือ เคารพในความแตกต่างของการนับถือศาสนา ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเทิดทูนรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ 2) ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ไม่แสดงออกถึงพฤติกรรมที่มีนัยเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความพร้อมรับการตรวจสอบและรับผิดชอบ มีจิตสำนึกที่ดี โดยคำนึงถึงสังคม สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชนและเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 3) กล้าตัดสินใจและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง กล้าเปิดเผยหรือรายงานการทุจริตประพฤติมิชอบต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ และไม่ยอมกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสมเพียงเพื่อรักษาประโยชน์หรือสถานภาพของตนเอง คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เสียสละ มีจิตสาธารณะ สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และไม่ประกอบกิจการหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน ปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเวลาและสถานการณ์ คำนึงถึงประโยชน์และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐ รักษามาตรฐานการทำงานที่ดี พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม เชื่อมั่นในระบบการทำงานเป็นทีม ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง 6) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติโดยการใช้ความรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจสังคม และต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการให้ทุนให้โทษแก่นักการเมืองและพรรคการเมือง

จากประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนข้างต้น มีความเหมือนกับหลักธรรมาภิบาลที่เป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาตรฐานทางจริยธรรมและมีเกณฑ์ในการปฏิบัติตนในการรักษาคุณงามความดี ที่ข้าราชการต้องยึดถือในการปฏิบัติงานและให้ข้าราชการเกิดสำนึกความเที่ยงธรรมในหน้าที่ และให้ประชาชนเชื่อมั่นและวางใจในการปฏิบัติงานนั้น

ส่วนความแตกต่างระหว่างของหลักการระหว่างประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและหลักธรรมาภิบาลนั้น คือ หลักธรรมาภิบาลได้กำหนดหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ในขณะที่ประมวลจริยธรรมข้าราชการไม่มีกำหนดไว้ นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการปฏิบัติในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ และเป็นหลักเกณฑ์ที่มีการนำมาปฏิบัติใช้สำหรับประเทศต่าง ๆ อย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่ประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการนั้น เป็นหลักการกำหนดสำหรับข้าราชการของประเทศไทยเท่านั้น

3. หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักสำคัญที่องค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรต่างก็เห็นถึงความสำคัญและนำหลักดังกล่าวนี้มาใช้เพื่อให้เกิดผลต่อการดำเนินงานและเกิดประสิทธิภาพที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างองค์กรต่อไปนี้

3.1 หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

1) ธรรมนูญกับองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)

องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีต้นแบบของแนวคิดธรรมาภิบาล ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของธรรมาภิบาลว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้ส่วนได้เสีย และเป็นกรอบของโครงสร้าง แนวทางปฏิบัติและการติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กร เพื่อการบรรลุตามพันธกิจ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) มีพัฒนาการมาจากการประชุม World Economic Forum เมื่อปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ที่เมืองดาวอส ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยอดีตนายกรัฐมนตรีสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) ได้เรียกร้องให้ธุรกิจแสดงความเป็นพลเมืองที่ดีของโลก (Good Global Citizenship) ในทุกที่และทุกประเด็นที่ตนทำมาหากินอยู่ ด้วยการเคารพต่อหลัก

ต่าง ๆ ที่เป็นข้อตกลงนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องมาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อม โดยได้เสนอบัญญัติ 9 ประการ ที่เรียกกันว่า “The Global Impact” หรือ “The UN Global Compact” และต่อได้เพิ่มเป็นบัญญัติ 10 ประการสำหรับธุรกิจ ซึ่งต่อได้มีการประกาศเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ โดย The UN Global Compact เป็นกรอบที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยความเป็นพลเมืองดีของ ธุรกิจที่มีผู้นำที่สร้างสรรค์และยอมรับพันธะสัญญาของ Global Compact ด้วยความสมัครใจ ซึ่ง ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank หรือ ADB) ได้นำ หลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมมาเป็นเงื่อนไขในการปล่อยสินเชื่อแทนประเด็นตาม หลักประชาธิปไตย ซึ่งหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ประกอบด้วยลักษณะสำคัญคือ การบริหารจัดการ ภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบได้ (Accountability) ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และมี กรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา ซึ่งธนาคารโลกได้แยกหลักธรรมาภิบาลออกจากแนวคิด ประชาธิปไตย แต่ถือว่าหลักธรรมาภิบาลกับหลักประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไปด้วยกัน เนื่องจาก ลักษณะหลายอย่างของธรรมาภิบาล เช่น ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการเปิดเผย ข้อมูลแก่สาธารณะ และการถูกตรวจสอบโดยสาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตย และเป็น ส่วนสำคัญของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศที่กำลัง พัฒนา และการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ควรจะมี จิตสำนึกต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมและถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการปล่อยเงินกู้ให้แก่ประเทศที่ ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) โดยกำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทาง การเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลง ไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถ พัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็น สังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะ เกิดขึ้นภายหลัง (ซึ่งไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และ ADB) และกลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์กรสหประชาชาติต้องการให้เกิดขึ้นในระบบบริหารจัดการ ภาครัฐด้วย

2) ธรรมาภิบาลกับธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารโลก ได้ให้คำจำกัดความ ของธรรมาภิบาลว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจที่ดีในการจัดสรร ทรัพยากร ลักษณะอาการของ ธรรมาภิบาลจะทราบได้จาก ความสามารถในการคาดการณ์สิ่งต่าง ๆ ได้ในอนาคต กระบวนการทำ นโยบายเกิดขึ้นอย่างเปิดเผย ข้าราชการทำงานแบบมืออาชีพและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การทำงานของข้าราชการ นักการเมืองและประชาชนยึดมั่นในหลักนิติธรรม กระบวนการทำงานของภาครัฐก็มีความโปร่งใสเสมอ อีกทั้งยังมีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

ธรรมาภิบาล (Good governance) ได้ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเชียเมื่อปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ขณะนั้นธนาคาร โลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เสนอให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาต่างๆปฏิบัติตามกรอบธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance) โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน (สมบุญธรรม สิริประชัย, 2552) นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แนวคิดธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อกำหนดและหลักการของการบริหารงานของภาครัฐและภาคเอกชนของไทยที่พยายามประยุกต์และปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของการมีคุณภาพของประเทศ ศักยภาพในการบริหารประเทศ และความน่าสนใจการดำเนินธุรกิจของประเทศ ปัจจุบันมีดัชนีชี้วัดสำคัญ ๆ ที่มักนำมาใช้ในการอ้างอิงระดับธรรมาภิบาลของประเทศต่างๆ ได้แก่ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก และดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Index: WGI) จัดทำโดยธนาคาร โลก โดยทำการประเมินธรรมาภิบาลของภาครัฐใน 6 ด้าน ได้แก่ การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและภาระรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) นิติธรรม (Rule of Law) และการควบคุมปัญหาทุจริตประพุดติมิชอบ (Control of Corruption) ซึ่งกำหนดระดับคะแนนตั้งแต่ -2.5 หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลต่ำที่สุด จนถึง 2.5 หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลสูงที่สุด จากข้อมูลของ The World Bank Group ระหว่างปี ค.ศ. 1998-2015 พบว่า ประเทศไทยมีระดับการมีสิทธิมีเสียงของประชาชน ความมีเสถียรภาพทางการเมือง หลักนิติธรรม และการควบคุมปัญหาทุจริตอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง หรือมีความล้มเหลวในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านดังกล่าว ขณะที่ระดับประสิทธิผลของรัฐบาลและคุณภาพของมาตรการควบคุมของไทยอยู่ในระดับปานกลางและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น นับว่าภาครัฐไทยประสบความสำเร็จอย่างมากในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ (mfu.ac.th, ธรรมาภิบาลกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบนการเปลี่ยนผ่านสู่ความมั่งคั่ง)

3) ธรรมาภิบาลกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็นำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นเงื่อนไขที่จะให้เงินกู้แก่ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ทั้งธนาคาร โลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พบว่า เหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเชียนั้นก็เพราะประเทศในแถบนี้ไร้ซึ่งธรรมาภิบาล จึงได้เสนอแนวทาง ธรรมาภิบาลโลก (global governance) ขึ้น เพื่อพยายามผลักดันให้ประเทศใน

แถบเอเชียและประเทศอื่นๆรวมทั้งประเทศไทย ให้เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะสามารถพัฒนาประเทศให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยวิธีนี้เท่านั้น ซึ่งก็คือการนำเอาคำว่า “ธรรมาภิบาล” กับ “การพัฒนา” โยงเข้าด้วยกัน โดยการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาขึ้น

4) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลตามแนวคิดของ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) (UNESCAP, 2009) มี 8 ประการ เช่น การตกลงด้วยฉันทามติ (Consensus) การมีสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) การมีความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองได้ (Responsiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effective and efficient) การมีความเสมอภาคเท่าเทียม (Equitable and inclusive) ตลอดจนการยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) (<http://www.unescap.org>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2564)

จากการศึกษาเมื่อจำแนกหลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในองค์การต่างประเทศและระหว่างประเทศ สามารถอธิบายเป็นตารางได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

หลัก GG	หลักการ	OECD	WORLD BANK	IMF	UNES CAP
1	หลักความโปร่งใส	✓	-	✓	✓
2	หลักภาระความรับผิดชอบ	-	✓	-	✓
3	หลักนิติธรรม	-	✓	-	✓
4	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	-	-	-	✓
5	หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล	-	-	-	✓
6	หลักความคุ้มค่า	-	-	-	✓
7	หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม	-	-	-	✓
8	หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	-	-	✓	✓
9	หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก	-	-	-	✓
10	หลักคุณธรรม	-	-	-	✓

จากตาราง 4.1 จะเห็นได้ว่า หลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ OECD, UNESCAP, WORLD BANK และ IMF พบว่าหลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินงานเรียงลำดับจากจำนวนองค์การที่นำมาใช้มากที่สุดไปยังน้อยที่สุด ได้ดังนี้

1) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) ได้มีการนำมาใช้มากที่สุด คือ จำนวน 3 องค์การ ได้แก่ OECD, IMF และ UNESCAP

2) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 2 องค์การ ได้แก่ WORLD BANK และ UNESCAP

3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 2 องค์การ ได้แก่ WORLD BANK และ UNESCAP

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 2 องค์การ ได้แก่ WORLD BANK และ UNESCAP

5) หลักประสิทธิผล Effectiveness ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 2 องค์การ ได้แก่ IMF และ UNESCAP

6) หลักประสิทธิภาพ/หลักคุ้มค่า (Effectiveness/Value for money) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 1 องค์การ ได้แก่ UNESCAP

7) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 1 องค์การ ได้แก่ UNESCAP

8) หลักความเสมอภาค (Equity) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 1 องค์การ ได้แก่ UNESCAP

9) หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 1 องค์การ ได้แก่ UNESCAP

10) หลักคุณธรรม ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 1 องค์การ ได้แก่ UNESCAP

3.2 หลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของกฎหมายต่างประเทศ

3.2.1 หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย มีการกำหนดบทบาทหน้าที่และข้อห้ามสำหรับคณะกรรมการให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่ ดังนี้ (<https://www.icac.nsw.gov.au> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565)

จากอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) คือ การปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) จากการทำลายความเชื่อมั่นสาธารณะ (Public Trust) และด้วยการทำให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเองในการทำงาน และการใช้อำนาจในหน้าที่ โดยการทำงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวทำให้เกิดตรวจสอบติดตามเพื่อปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชัน ทั้งกับหน่วยงานภาครัฐ (Public Sectors) องค์กรอิสระ (State Government Agencies) และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Local Government Authorities) เจ้าหน้าที่ประจำสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ในกรยุติธรรม (Member of Parliament and Judiciary)

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น มีดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเฉพาะในเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเขตอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการนี้เท่านั้น จึงหมายความว่าคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลียไม่อาจใช้อำนาจตรวจสอบนอกเขตอำนาจได้ และต้องเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับทุจริตคอร์รัปชันหรือที่อาจกระทบต่อภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมถึงการกล่าวหาถึงการทุจริตคอร์รัปชันแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐนิวเซาท์เวลส์ต่อผู้พิพากษาของรัฐ

2) อำนาจในการสืบสวนและสอบสวนการทุจริตในสภาทั้งสองของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และ

3) อำนาจที่กระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายที่สำคัญที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) (Independent Commission Against Corruption Act 1988)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล (resolve personal grievances)

2) สอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทำของคณะกรรมการอาญาของรัฐนิวเซาท์เวลส์ และเจ้าพนักงานตำรวจ (investigate complaints about the conduct of NSW Crime Commission or police officers)

3) สอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะของรัฐอื่นหรือการบริการสาธารณะแห่งออสเตรเลียที่ไม่ส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือเจ้าหน้าที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ (investigate matters relating to the public service of the other states or

to the Australian public service where there is no connection to the NSW public sector or NSW public officials)

4) สอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือเจ้าหน้าที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ (investigate allegations of corruption in the private sector where there is no connection to the NSW public sector or NSW public officials)

5) มีคำสั่งฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เพราะอำนาจของผู้อำนวยการคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันนั้นเพียงแค่เสนอต่อพนักงานอัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเท่านั้น (decide to prosecute those involved in corruption (recommendations to prosecute are made by the ICAC to the Director of Public Prosecutions))

จากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลียสามารถวิเคราะห์ให้เห็นว่า กฎหมายต้องการให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องต่าง ๆ สรุปได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อ	อำนาจหน้าที่หรือข้อห้ามของกฎหมาย	หลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่หรือข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจหน้าที่
1	อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวข้องกับทุจริตคอร์รัปชันหรือที่อาจกระทบต่อภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมถึงการกล่าวหาถึงการทุจริตคอร์รัปชันแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐนิวเซาท์เวลส์ต่อผู้พิพากษาของรัฐ	หลักนิติธรรม
2	อำนาจในการสืบสวนและสอบสวนการทุจริตในสภาทั้งสองของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส
3	อำนาจที่กระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	หลักนิติธรรม
4	อำนาจฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล	หลักโปร่งใส

ข้อ	อำนาจหน้าที่หรือข้อห้ามของกฎหมาย	หลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่หรือข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจหน้าที่
	(ข้อห้าม)	
5	อำนาจสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทำของคณะกรรมการอาญาของรัฐนิวเซาท์เวลส์และ เจ้าพนักงานตำรวจ (ข้อห้าม)	หลักนิติธรรม
6	สอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะของรัฐอื่นหรือการบริการสาธารณะแห่งออสเตรเลียที่ไม่ส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือเจ้าหน้าที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ (ข้อห้าม)	หลักนิติธรรม
7	สอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือเจ้าหน้าที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ (ข้อห้าม)	หลักนิติธรรม
8	มีคำสั่งฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน (ข้อห้าม)	หลักนิติธรรม หลักการกระจายอำนาจ

3.2.2 หลักธรรมาภิบาลของสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการปราบปรามและป้องกันการทุจริตในทุกมิติ ทำให้กลายเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับจัดอันดับให้มีความโปร่งใสในระดับชั้นนำของโลก นั่นเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพขององค์กร มาตรการและการให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสาธารณรัฐสิงคโปร์คือ สำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน 3 ด้าน ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การสืบสวนและการป้องกันการทุจริตในเชิงรุก ดังต่อไปนี้

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์และสืบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งใน หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
- 2) สืบสวนการทุจริตต่อหน้าที่ (Malpractices) ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ
- 3) พิจารณาพฤติกรรมและ กระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในการ ให้บริการสาธารณะ

จากอำนาจและหน้าที่ของสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) นั้น สามารถวิเคราะห์ให้เห็นว่า กฎหมายต้องการให้องค์กรดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องต่าง ๆ สรุปได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อ	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ สำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB)	หลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่
1	รับเรื่องราวร้องทุกข์และสืบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งใน หน่วยงานภาครัฐและ ภาคเอกชน	หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส
2	สืบสวนการทุจริตต่อหน้าที่ (Malpractices) ของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส
3	พิจารณาพฤติกรรมและ กระบวนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานราชการในการให้บริการสาธารณะ	หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส

4. การเปรียบหลักธรรมาภิบาลในกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และ กฎหมายต่างประเทศ

จากหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นในกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ สามารถเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบได้ตามตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ตารางเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

ข้อ	หลักธรรมาภิบาล	กฎหมายไทย	กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ
1	หลักความโปร่งใส	✓	✓	✓
2	หลักการความรับผิดชอบ	✓	✓	-
3	หลักนิติธรรม	✓	✓	✓
4	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓
5	หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล	✓	✓	-
6	หลักความคุ้มค่า	✓	✓	-
7	หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม	✓	✓	-
8	หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	-	✓	-
9	หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก	-	✓	-
10	หลักคุณธรรม	✓	✓	-

จากตารางที่ 4.4 ข้างต้น พบว่าหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ที่มีการกำหนดหลักการนำมาบังคับใช้ที่แตกต่างกันไปในแต่ละหลัก แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบในบริบทขององค์กรระหว่างประเทศแล้วพบว่ามีกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ครบทั้ง 10 ข้อ ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส หลักการความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักคุณธรรม ส่วนหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย/องค์กรต่างประเทศที่ค้นพบจากการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศได้แก่ หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐ

ออสเตรเลีย และหลักธรรมาภิบาลของสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ นั้นพบว่า รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งสรุปไว้ได้ทั้งสิ้น 4 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ทั้งสิ้น 2 ข้อ ได้แก่ หลักนิติธรรม และหลักความโปร่งใส ดังนั้นสรุปได้ว่าในกฎหมาย/องค์การต่างประเทศที่ผู้วิจัยเลือกมาศึกษาพบว่าองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งสิ้น 3 ข้อ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความโปร่งใส ส่วนกฎหมายไทยนั้นได้กำหนดธรรมาภิบาลไว้ทั้งสิ้น 8 ข้อ ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส หลักการระดมรับผิด หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม หลักคุณธรรม

ดังนั้นภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ไว้ทั้งสิ้น ทั้งสิ้น 8 ข้อ ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส หลักการระดมรับผิด หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม หลักคุณธรรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าต้องกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้อำนาจหน้าที่ในสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ตามกฎหมาย/องค์การระหว่างประเทศ โดยต้องเพิ่มเติมหลักธรรมาภิบาลในด้าน หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและ หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกไว้ด้วย

5. หลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การทุจริตในสังคมไทยมีอยู่ 3 ประเภท คือ การทุจริตในภาครัฐ การทุจริตภาครัฐ เกี่ยวเนื่องกับภาคเอกชน และการทุจริตภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการทุจริตในภาครัฐ นั้นเป็นการกระทำการทุจริตโดยเจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ไปแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ หรือผลประโยชน์ของรัฐที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียทรัพย์สิน และงบประมาณ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นที่มีทรัพย์สิน เช่น

ตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเองหรือของบุคคลอื่น ปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือว่าเป็นการนอกราชการบังหลวง การกินสินบน (Myrdal (1968)) ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐคนใดมีอำนาจมากเกินไป หรือในทางกลับกัน คือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐคนใดมากเกินไป ก็จะทำให้เจ้าพนักงานของรัฐคนนั้นมีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปในทางที่ผิด ในลักษณะยังมีอำนาจก็ยังใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมากยิ่งขึ้น (Lord Acton (1902:161)) เรียกได้ว่า อำนาจเป็นส่วนประกอบสำคัญของการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจอย่างเป็นทางการ (Legitimacy) (Heidenheimer (1970: 41)) นอกจากนี้ ทิพาวดี เมฆสุวรรณ อธิบายถึงคำกล่าวของ Robert Klitgaard ว่าการทุจริตมีสาเหตุมาจากการรวบอำนาจไว้ที่เดียว หรือเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของผู้มีอำนาจในการอย่างใด ๆ ของรัฐ เช่น อนุญาต ไม่อนุญาต เป็นต้น หรืออาจกล่าวในเชิงปริมาณได้ว่า หากมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมีมากกว่าความรับผิดชอบและตรวจสอบได้แล้ว โอกาสของความไม่โปร่งใสและการทุจริตก็จะมีมากขึ้น (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (สำนักงาน ก.พ. 2543: 16/18))

การทุจริตในภาครัฐที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีขอบนั้น เป็นการทุจริตต่อความไว้วางใจของรัฐที่ได้มอบอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐในฐานะตัวแทนเพื่อกระทำการแทนรัฐ ซึ่งผลของการทุจริตคือสร้างความเสียหายที่กระทบต่อความชอบธรรมและความรุ่งเรืองของประเทศ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ในที่สุด ซึ่งการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐมีสาเหตุมาจากกฎหมายหรือระเบียบการปฏิบัติงานมีช่องว่าง ขาดผู้นำที่เป็นแบบอย่างที่ดี การใช้อำนาจของผู้อิทธิพล ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานราชการมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน กระบวนการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ระบบเน้นความรู้แต่ไม่เน้นคุณธรรม จริยธรรม ระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในระบบราชการไทย การขาดคุณธรรมของเจ้าพนักงานของรัฐหรือการกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะ (มีร์คาล อังใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2544:31) ซึ่งรัฐได้กำหนดมาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐด้วยการออกกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ประมวลกฎหมายอาญาหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พระราชบัญญัติว่าความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินการคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยในกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดมาตรการในป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทั้งมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา และมาตรการกึ่งวิธี รวมถึงการกำหนดองค์กรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ฉบับพุทธศักราช 2550 และ ฉบับพุทธศักราช 2560 ในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2552 และ ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น พบข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าขณะที่การทุจริตในภาครัฐมีจำนวนและความรุนแรงมากขึ้น ทำให้ภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้น แต่กลับพบว่าประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการฯ ไม่สอดคล้องจำนวนคดีการทุจริตในภาครัฐที่เกิดขึ้น และในหลายกรณีที่เป็นข้อเท็จจริงแก่สังคมว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจไม่โปร่งใส ไม่สามารถตอบคำถามของสังคมได้ เช่น กรณีความไม่โปร่งใสจากการไม่ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองว่านักการเมืองคนดังกล่าวได้เครื่องประดับราคาแพงมาจากไหน หรือกรณีก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในความดูแลและการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว แต่ต่อมา ป.ป.ช. กลับแถลงต่อสาธารณชนว่าไม่พบความผิดปกติในการตรวจสอบดังกล่าว คดีสินบนข้ามชาติโรลส์รอยซ์ ของบริษัทการบินไทย ที่มีวงเงินในการจัดซื้อเครื่องบินของ บริษัท โรลส์รอยซ์ เพื่อนำมาใช้กับเครื่องบินที่มีวงเงินกว่า 254 ล้านบาท แต่ในคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่แจ้งข้อกล่าวหา นักการเมืองระดับรัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การจัดซื้อจัดจ้างใน โครงการดังกล่าว โดยตำแหน่งหน้าที่ด้วย นอกจากนี้ ยังมีคดีป่าชุมชนของบริษัท เททีดี พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัทที่มีมูลค่าของธุรกิจติดอันดับโลก ซึ่งคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้บริษัทไปตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตป่าชุมชนเพื่อขยายเขต โรงงาน แต่ไม่พบข้อเท็จจริงว่าได้มีการทำประชา

พิจารณา ก่อน ต่อมากลับมีข้อเท็จจริงย้อนแย้งปรากฏในรายงานของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า ได้มีการทำประชาพิจารณ์แล้ว กรณีต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาด้านความโปร่งใสในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการเกิดขึ้นของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หรือ ป.ป.ช.) นั้น เริ่มต้นขึ้น ในปี พ.ศ. 2494 มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.)” เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ ก่อนจะพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 ต่อมากฎยกเลิกไปก่อนมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ก่อนมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ก่อนถูกยกเลิกไปแล้วตั้งเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ในปี พ.ศ. 2517 แต่ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุผลที่ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะแก่เจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้นแต่ไม่รวมถึงการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตของนักการเมือง ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นแทนที่คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปี 2542 เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมอยู่ด้วย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและเป็นองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่า เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่จะต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือถูกครอบงำโดยองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันทางการเมืองอื่นที่จะทำให้องค์การอิสระนั้นขาดความเป็นอิสระ

ด้วยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นนั้นเพื่อต้องการให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการเข้าไปปราบปราม ป้องกันและตรวจสอบการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจได้โดยไม่ถูกองค์กรอื่นของรัฐ เจ้าพนักงานของรัฐรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทรกแซงการใช้ อำนาจ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่รัฐและป้องกันและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติบ้านเมือง ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำโดยจัดตั้งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร้ายผิดปกติหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ เป็นสำคัญ

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรภาครัฐ รวมถึงการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร้ายยคิดปกติหรือไม่ การใช้ อำนาจจึงเป็นการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตจากผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่พบเห็นการทุจริตใน ภาครัฐของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรมโดยยึดผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม กลับมีข้อเท็จจริงปรากฏเป็นข่าว ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่า ในหลายกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชี้มูลความผิด หรือวินิจฉัยว่าไม่ มีความผิดจึงไม่ต้องดำเนินการส่งเรื่องฟ้องคดีต่อศาล หรือมีคดีสำคัญที่พบว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองระดับสูงเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรทุจริต แต่กลับถูกปล่อยให้ขาดอายุความจนไม่อาจฟ้องคดี ได้ หรือการที่หลายคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนเพื่อไต่สวนและวินิจฉัยและคดีไม่ คืบหน้า ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อประชาชนและสาธารณชนถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นสถิติเกี่ยวกับคำกล่าวหาที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2563 ดังตารางที่ 4.1 (สืบค้น จาก www.nationtv.tv/news เข้าถึง เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2565) และในปี 2564 ที่ผ่านมา โดยข้อมูล ถึงวันที่ 27 กรกฎาคม 2564 มีเรื่องรับไต่สวน 1,390 คดี คงเหลือคดีอีก 2,705 เรื่องที่ยังไม่ได้รับการ ไต่สวน ซึ่งยังไม่รวมถึงจำนวนอีกนับพันคดีที่ยังไม่เข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (สืบค้นจาก www.oic.go.th เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2565) ซึ่งข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าเมื่อ จำนวนคดีค้างการไต่สวนหรือ/และการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่เป็นจำนวนมาก ย่อม แสดงให้เห็นว่าการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะ จะทำให้คดีไม่ได้รับการวินิจฉัยและมีคำสั่งว่าจะเสนอต่อพนักงานอัยการว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ และ ย่อมสร้างความเคลือบแคลงใจให้กับประชาชนที่มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการทำงานและการใช้ อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีเจตนาจะชะลอคดีหรือเรียกทั่วไปว่า คองคดีไว้เพื่อให้ผู้ที่ถูก กล่าวหาได้รับประโยชน์จากระยะเวลาที่ผ่านไป ทำให้ไม่ต้องถูกลงโทษเพราะคดีขาดอายุความหรือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตายไปเสียก่อน

การใช้อำนาจในการป้องกันปราบปรามและตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าพนักงานของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นถือได้ว่าเป็นการเข้าไปตรวจสอบ การทำหน้าที่ในบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายโดยยึดตัวบท กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นการใช้อำนาจไปเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไป ตามตัวบทกฎหมายโดยยึดตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจไว้เช่นกัน

ตารางที่ 4.5 สถิติจำนวนเรื่องคำกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563)

จำนวนเรื่องคำกล่าวหา (เรื่อง)	ปี 2563	ปี 2562	ปี 2561	ปี 2560	ปี 2559
9,310	3,068	2,226	861	635	530

จากตารางจะเห็นได้ว่าจำนวนเรื่องที่ยื่นเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2559 จนถึงปีพ.ศ.2563 มีอัตราที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นเป้าหมายของการตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐนั้นไม่สามารถที่จะบรรลุตามเป้าหมายคือการลดจำนวนการทุจริตลงไปได้แต่กลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาของการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการลดจำนวนการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐลงไปได้นี้น่าจะมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ในการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ไม่ได้มีแสดงให้เห็นว่าอำนาจและหน้าที่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อยู่จำเป็นต้องด้วยหลักธรรมาภิบาลในเรื่องอะไร อย่างไร และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเรื่องนั้นหรือไม่

ในเรื่องต้น หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการ 10 ข้อ ได้แก่ (1) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) (2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) (3) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) (4) หลักความเสมอภาค (Equity) (5) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) (6) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) (7) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) (8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) (9) หลักกระจายอำนาจ (Decentralization) และ (10) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พบว่า มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ จำนวน 12 ข้อ ดังนี้ (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นสรุปไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (4) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าพนักงานของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ

หนังสือ (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและนำรายงานออกเผยแพร่เสนอมาตรการความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (8) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานของรัฐได้อนุมัติ หรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือเอกสารแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ (9) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและส่งเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต (10) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ (11) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (12) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายอื่นกำหนด

จากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 12 ข้อดังกล่าวข้างต้น ย่อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องใช้อำนาจและหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันถึงการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐและประชาชนในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ด้านตามที่กล่าวมาแล้ว พบว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละเรื่องต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ถือได้ว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ดังนั้นหากนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการใช้อำนาจหน้าที่ในแต่ละด้านเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ จึงเป็นแนวคิดที่จะให้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพสะท้อนกลับไปในลักษณะเดียวกันว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยแนวคิดในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้นี้ นายวิชัย ชาญญาพานิชย์ อัยการอาวุโส เห็นว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างยิ่ง เพราะจะเป็นหลักช่วยให้มีการใช้อำนาจและปฏิบัติตามหน้าที่ที่สอดคล้องกับหลักการสากล และเป็นที่ยอมรับถึง

ความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของการเป็นองค์กรอิสระที่จะทำหน้าที่ไปตรวจสอบการทำงานขององค์กรรัฐอื่น ๆ (บทสัมภาษณ์นายวิชัย ชาญญพาณิชย์ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565) ขณะที่นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา เห็นด้วยกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นบรรทัดฐานแก่องค์กรอิสระอื่น ๆ ในการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจตนเอง แต่การที่ผู้วิจัยมีแนวคิดที่นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นกฎหมาย ย่อมให้มีความชัดเจนว่าหลักการดังกล่าวจะต้องถูกนำมาใช้ในรูปแบบการตรวจสอบอำนาจขององค์กรอิสระ (บทสัมภาษณ์ นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2565)

ตารางที่ 4.6 แสดงให้เห็นถึงหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	หลักธรรมาภิบาล
(1) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(2) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นสรุปไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส หลักนิติธรรม (Rule of Law)

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	หลักธรรมาภิบาล
(4) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี	หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และนำรายงานออกเผยแพร่เสนอมาตรการความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency)
(8) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติ	หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency)

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	หลักธรรมาภิบาล
หรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือเอกสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ	
(9) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและส่งเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(10) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ	หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency)
(11) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
(12) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายอื่นกำหนด	หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

จากตารางข้างต้น แสดงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

(1) อำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริง เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้มีมติเกี่ยวกับการถอดถอนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.

จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(2) อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(3) อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(4) อำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

(5) อำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและขั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(6) อำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(7) อำนาจหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและนำรายงานออกเผยแพร่เสนอมาตรการความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน

ของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งในเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) และหลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency)

(8) อำนาจหน้าที่ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติ หรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือเอกสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) และหลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency)

(9) อำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและส่งเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งอำนาจหน้าที่ในด้านนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพหรือหลักคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

(10) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้บริหารสูงสุดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) และ หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency)

(11) อำนาจหน้าที่แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการตรวจสอบได้ หรือหลักมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยหรือหลักโปร่งใส (Transparency) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

(12) อำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายอื่นกำหนด ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

สรุปจากการศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในกฎหมายไทย กฎหมายมหาชน ระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth Interview) กลุ่มกระบวนการยุติธรรม กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มประชาชน จนได้ “หลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” จำนวน 10 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักภาระความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถแบ่งกลุ่มของธรรมาภิบาลออกได้ เป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ คือ

(1) หลักธรรมาภิบาลที่เป็นนามธรรม ที่ไม่สามารถขยายความได้ แต่ยังคงต้องมีประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการตรวจสอบ หลักความเสมอภาค

(2) หลักธรรมาภิบาลที่สามารถขยายโดยการสร้างกลไกได้ ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส (ที่สามารถขยายในเรื่องกรอบระยะเวลา/ประสิทธิภาพการทำงาน) หลักการมีส่วนร่วม (โดยให้สิทธิแก่ประชาชน ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นฐานในการฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช.) หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพประสิทธิผล (การรายงานผลการทำงาน และระยะเวลาในการทำงาน) และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อนี้ นำไปสู่ทำการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจะได้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ให้มีสภาพบังคับกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การวิจัยกำหนดเป็นประเด็นในการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design) ตามที่กำหนดไว้ในวิธีวิทยากรวิจัย บทที่ 3 เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบองค์ประกอบของการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตใช้อำนาจโดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น ที่เรียกว่า คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศทั่วโลกซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก และแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะเล็งเห็นถึงปัญหานี้ โดยการจัดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเชิงของการป้องกันและปราบปรามมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2565 นับเป็นเวลานานถึง 23 ปี ของการจัดตั้งองค์กรอิสระนี้แต่ก็พบว่าปัญหาการคอร์รัปชันก็มิได้ลดน้อยลงไป ซึ่งหากพิจารณาจากสถิติการคอร์รัปชันของประเทศ จะพบว่ามิแต่จะเพิ่มมากขึ้นจึงน่าจะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ยังขาดหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้นการวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะนำเอาหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีที่มีการนำมาใช้ในระดับระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทยในบางหน่วยงานภาครัฐ โดยมีกฎหมายรองรับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลนี้มาใช้ ซึ่งการวิจัยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ด้วยการนำเอาวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 มาใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จนกระทั่งได้คำตอบเบื้องต้นของหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 แต่โดยเหตุที่หลักธรรมาภิบาลมีหลายข้อซึ่งแม้การวิจัยจะได้คำตอบในข้อที่เห็นว่าเหมาะสมกับการให้ ป.ป.ช. ใช้ก็ตามแต่เพื่อให้มีการยืนยันถึงหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมกับป.ป.ช.ในการใช้อำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดลงไปได้ การวิจัยจึงนำเอาวิธีวิทยาการวิจัยว่าด้วยการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design มาใช้เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่จะร่วมกันออกแบบหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีกระบวนการดำเนินการจัดทำและวิเคราะห์ด้วยการมีส่วนร่วมในการออกแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นเทคนิควิธีวิทยาการวิจัยวิธีหนึ่งในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับงานวิจัยที่มุ่งให้ได้คำตอบที่เป็นต้นแบบ (Model) ในเรื่องนั้น ๆ โดยมีแนวคิดที่ว่า คำตอบของการวิจัยที่เป็นข้อค้นพบ โครงสร้างกฎหมายเบื้องต้นของผู้วิจัยได้รับการยืนยันหรือความคิดเห็นเพิ่มเติมซึ่งหากจะทำให้มีการนำไปใช้ได้จริงควรที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับเรื่องนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบคำตอบโดยตรงเพื่อจะเป็นคำตอบที่เกิดจากความต้องการของประชากรที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้น ๆ ซึ่งน่าจะมีผลดีต่อการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คำตอบที่ได้มาจากการดำเนินการนี้จะได้นำไปวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับคำตอบที่ได้มาในเบื้องต้นของการวิจัยจะทำให้ได้คำตอบที่เป็นข้อค้นพบสุดท้ายของการวิจัยอันจะเป็นต้นแบบที่สามารถนำไปใช้ได้จริง (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์, 2560) วิธีการจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบนี้มีมีการนำไปใช้ในการวิจัยแล้วและได้ผลดี ดังนั้นการวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ มาใช้ในการวิจัยนี้เพื่อให้ได้รูปแบบของการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะมาจากผลการประชุมปฏิบัติการร่วมออกแบบของประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงสำหรับการวิเคราะห์ต่อไป

กระบวนการดำเนินการในการจัดทำ Participatory Design, Co - Design ในการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบ โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และนำคำตอบที่ได้ไปวิเคราะห์และจัดทำการพัฒนากฎหมายเพื่อให้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ มีกระบวนการดำเนินงานและขั้นตอน แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ

เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ Co-Design ประกอบด้วย

1) การกำหนดประชากรร่วมออกแบบ

เป็นกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมในการออกแบบโครงสร้างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่ม Co-Design รวมทั้งสิ้น จำนวน 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย (ดูภาพที่ 5.1)

กลุ่มที่ 1 กลุ่มกระบวนยุติธรรม	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 2 กลุ่มนักวิชาการ	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 4 กลุ่มประชาชน	จำนวน 4 คน



ภาพที่ 5.1 การจัดทำ Co- Design

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่ม แยกออกเป็นประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากรกลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรซึ่งมีประสบการณ์หรือมีหน้าที่เฉพาะในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีทั้งหมด 4 กลุ่ม กลุ่มละ 4 คน ได้แก่

กลุ่มเฉพาะ 1	กลุ่มกระบวนการยุติธรรม	จำนวน 4 คน
กลุ่มเฉพาะ 2	กลุ่มนักวิชาการ	จำนวน 4 คน
กลุ่มเฉพาะ 3	กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวน 4 คน
กลุ่มเฉพาะ 4	กลุ่มประชาชน	จำนวน 4 คน



ภาพที่ 5.2 ประชากรกลุ่มเฉพาะ

การจัดให้มีประชากรในกลุ่มเฉพาะที่มีตำแหน่ง ประสบการณ์ และการปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน ได้มีการอภิปรายร่วมกันในหัวข้อประเด็นที่กำหนดไว้และการบังคับใช้กฎหมาย กำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใสและตรวจสอบได้ และสนองตอบต่อความต้องการในการเป็นองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นคำตอบจากประเด็นการศึกษาที่ได้จากประชากรในกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันนัก

ประชากรกลุ่มผสม คือ ประชากรซึ่งมาจากกลุ่มเฉพาะ แยกมากกลุ่มละ 1 คน เพื่อผสมรวมเป็น 4 คน ต่อ 1 กลุ่ม ดังนั้นแต่ละกลุ่มผสม จึงประกอบด้วย ประชากรจากกลุ่มกระบวนการ

ยุติธรรม กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ และ กลุ่มประชาชน ประชากรกลุ่มผสมที่เกิดจากการผสมประชากรแต่ละกลุ่มเข้าด้วยกันนั้น ทำให้ประชากรในกลุ่มแต่ละคนมีตำแหน่ง ประสบการณ์ และการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน เมื่อได้รวมอภิปรายกันก็อาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันตามแต่ประสบการณ์ของแต่ละคน แต่ก็ต้องมีข้อสรุปของกลุ่มผสมในแต่ละประเด็น



ภาพที่ 5.3 ประชากรกลุ่มผสม

2) การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ Co-Design

โดยเหตุที่กำหนดประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม สถานที่จึงต้องแยกเป็น 4 โต๊ะ ห่างจากกัน เพื่อให้ไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน แต่อยู่ในห้องเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะเป็นห้องขนาดใหญ่ ซึ่งการวิจัยนี้ได้ใช้ห้องไอวี 5 ชั้น 2 โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นพื้นที่ในกรุงเทพมหานครที่มีกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และประชากรผู้มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมร่วมจัดทำ Co- Design มีความสะดวกในการเดินทางเพื่อมาเข้าร่วมกิจกรรม

3) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design

ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษแผ่นใหญ่และเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม พร้อมแท่นที่ตั้งเพื่อใช้ในการจดประเด็นคำตอบของแต่ละกลุ่มเพื่อการนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มรวม

4) การจัดเตรียมเลขานุการกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ในการบันทึกมติของที่ประชุมกลุ่ม



ภาพที่ 5.4 บันทึกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกลุ่มประชากรเฉพาะและประชากรกลุ่มผสม

1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง

ช่วงภาคเช้าเป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มเฉพาะ การวิจัยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 3 ชั่วโมง มีการดำเนินการ ดังนี้

1) กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มเลือกผู้แทนกลุ่มที่จะทำหน้าที่รายงานผลจากข้อตกลงของกลุ่มต่อกลุ่มอื่น ๆ เมื่อเสร็จสิ้นการร่วมทำ Co-Design

2) ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการจัดทำ Co-Design ประเด็นในการอภิปรายของประชากร Co-Design ที่เป็นประเด็นจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 เพื่อเป็นแนวทางการอภิปราย แต่ไม่จำกัดว่าในการอภิปรายจะต้องยึดตามประเด็นเหล่านั้น ประชากรกลุ่มเฉพาะสามารถที่จะนำประเด็นอื่น ๆ ที่คิดว่าเหมาะสมมาอภิปรายได้

คำตอบที่ได้มาจากการอภิปรายในกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มเมื่อมีการนำเสนอต่อที่ประชุม แล้วถือว่า เป็นการเสร็จสิ้นการดำเนินการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะซึ่งจะเป็นข้อมูลที่การวิจัยได้ นำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป



ภาพที่ 5.5 ประชากรกลุ่ม Co-Design

ช่วงภาคบ่าย เป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มผสม การวิจัยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง มีการดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มเฉพาะ

1.3 ประเด็นการทำ Co-Design โครงสร้างการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ได้คำตอบของกำหนดหลักธรรมาภิบาลและการบังคับใช้กฎหมายกำกับกรปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใสและตรวจสอบได้ และสนองตอบต่อความต้องการในการเป็นองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยอย่างแท้จริง การกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีผลผูกพันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประเด็นมาตรการที่ใช้กฎหมายเป็นกลไกในการบังคับ เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับประชากรทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมได้ร่วมกันอภิปราย ซึ่งอาจจะยึดหรือไม่ยึดตามประเด็นเหล่านี้ก็ได้หรืออาจมีการเพิ่มเติมบางประเด็นก็ได้

ประเด็น Co-Design ที่เป็นแนวทาง มี หลักธรรมาภิบาล 10 ข้อ คือ

1) **หลักนิติธรรม** หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ต้องใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) **หลักคุณธรรม** หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ที่มีจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม มีคุณธรรม ไม่มีความลำเอียง และไม่มีอคติ และตรงตามปทัสถานของสังคม รวมทั้งต้องยึดมั่นในอุดมการณ์และค่านิยมหลักของ มาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและหัวหน้าหน่วยงานราชการขององค์กร อิสระ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ กำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และตรงตามปทัสถาน ของสังคม

3) **หลักความโปร่งใส** หมายถึง หลักการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการใช้อำนาจหน้าที่อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ และ เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ถึงกระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติในการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียน ผลในการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการพิจารณา ใด่สวน เพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานได้ โดยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดเตรียมสถานที่เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและ จะต้องจัดให้มีรายการบัญชีข้อมูลข่าวสารสำหรับอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูล โดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องกำหนดกฎ ระเบียบ ของชนิดหรือ ประเภท วิธีการ กำหนดเวลา และแหล่งที่จะทำการเผยแพร่ซึ่งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น

4) **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การปฏิบัติราชการของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมให้ข้อมูล ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา และร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม และอาจส่งเสริมด้วยการให้รางวัลกรณีมีประชาชนแจ้ง เบาะแสการทุจริต รวมถึงกำหนดมาตรการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน

5) **หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก** หมายถึง การดำเนินการจัดให้มี การประเมิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอก ซึ่งถือเป็น หลักประกันขององค์กรในการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การลดความ เสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจนทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อสะท้อนถึงสิ่งที่เป็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรณรักษ์ให้มีการประหยัด แต่ใช้ทรัพยากรที่มีอย่างความคุ้มค่าโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลและผลการดำเนินงานมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด จัดสรรองค์กรและเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ โดยใช้หลักความได้สัดส่วน รวมถึงการประเมินราคาและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการวินิจฉัยในแต่ละคดี

7) หลักการรับผิดชอบ หมายถึง ความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหาย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาและผลกระทบหรือการบรรเทาผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยต้องรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐสภา

8) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพ หมายถึง การมีกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ เกิดผลิตผลที่คุ้มค่าและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุงและยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

ประสิทธิผล หมายถึง การมีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

9) หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดความเท่าเทียมและเที่ยงธรรม และมีความยุติธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในด้านเพศสภาพ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ รวมทั้งการให้โอกาสในการได้รับการส่งเสริม

องค์ความรู้และการให้บริการที่เท่าเทียมกันและเป็นไปโดยเที่ยงธรรมในการเข้าถึงบริการของประชาชนโดยให้คำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

10) หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หมายถึง ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ เป็นประชาชนทั่วไปหรือเป็นผู้ร้องเรียน หรือ ร้องทุกข์ สามารถที่จะทราบและเข้าถึงเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่และผลในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีความสำคัญในสิทธิต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และเชื่อถือได้ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง ตลอดจนมีการวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นไปโดยง่ายและทันเวลา สร้างความไว้วางใจ แก่คนในชาติ

1.4 ผลการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มเฉพาะ

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อนี้เป็นประเด็นที่นำเข้าสู่การทำ Co- Design ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มได้อภิปรายร่วมกันในประเด็นที่กำหนดไว้เพื่อหาคำตอบที่จะเป็น หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปฏิบัติการที่เป็นเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อผลคือให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ซึ่งได้คำตอบแยกตามประเด็น ดังนี้

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม

“หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ประกอบด้วย 7 หลัก หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ยุติธรรมด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักนิติธรรมเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการที่จะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของ เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสถานะต่าง ๆ มิให้แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นในลักษณะของการนำเอาอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ โดยมีความคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้อำนาจตามกฎหมายและปราศจากอคติ ใช้ดุลพินิจที่ไม่มีอคติ

กลุ่มเฉพาะ 2 การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ ในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

กลุ่มเฉพาะ 3 จะต้องประกาศแผนและขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรมไว้ในแต่ละประเภทคดีด้วย

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 หลักคุณธรรม

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักคุณธรรม และมีความเห็นที่สอดคล้องกัน คือ การยอมรับว่าหลักคุณธรรม เป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติแตกต่างกันเพราะเหตุบุคคลที่ต้องรับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นมีความแตกต่างกันในด้านสถานะทางสังคม ทางเศรษฐกิจ โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ในเรื่องของจิตสำนึกและมีความรับผิดชอบ ส่วนคำว่าหัวหน้าหน่วยงาน เปลี่ยนเป็นเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

กลุ่มเฉพาะ 2 การปฏิบัติหน้าที่ที่มีจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างมีคุณธรรมและตรงตามปทัสฐานที่ดีของสังคม

กลุ่มเฉพาะ 3 ให้การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักประมวลจริยธรรม

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 3 หลักความโปร่งใส

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักความ โปร่งใส และมีความเห็นที่สอดคล้องกัน คือ การยอมรับว่าหลักความ โปร่งใสเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.นั้นจะต้องมีความ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้จากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขั้นตอนในการในอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ และสามารถจะ

เข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย และทั่วถึง ตลอดจนมีการวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นไปโดยง่ายและทันเวลา โดยมีการเพิ่มข้อสังเกต ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ต้องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลรายงานประจำปีของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย

กลุ่มเฉพาะ 2 ควรศึกษาการกำหนดกลไก ในหลักความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรมเช่น การออกหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และความโปร่งใส ของประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย และเสนอแนะให้นำหลักธรรมาภิบาลข้อ 10 ในเรื่อง หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมารวมไว้ในหลักธรรมาภิบาลข้อ 3 เรื่องหลักความโปร่งใสนี้ด้วย

กลุ่มเฉพาะ 3 ควรต้องกำหนดหลักความโปร่งใสในการประเมินผลการทำงาน ผลสัมฤทธิ์ของการทำงาน ระยะเวลาของการดำเนินคดีการสอบสวนและการค้นหาข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่สะท้อนความ โปร่งใสของการใช้อำนาจอย่างแท้จริง

กลุ่มเฉพาะ 4 ห้มีการแก้ไขในส่วนที่กล่าวถึงข่าวสารที่ถูกต้อง

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มเห็นด้วยกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และ มีความเห็นที่สอดคล้องกัน โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่ากำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะ เสนอ ปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมถึงต้องกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมและอาจส่งเสริม ด้วยการให้รางวัลกรณีมีประชาชนแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมถึงกำหนดมาตรการคุ้มครองการมี ส่วนร่วมของประชาชน

กลุ่มเฉพาะ 1 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ควรให้มีส่วนร่วมในระดับขอบเขตที่มีความเหมาะสม ภายใต้อำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนด

กลุ่มเฉพาะ 2 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าให้ไปศึกษาเพื่อหาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและ สนับสนุนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมเข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมและมาตรการคุ้มครอง ประชาชน และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้รางวัลแก่ผู้แจ้ง

เบาะแสการทุจริต รวมถึงการจัดตั้งองค์กรภาคเอกชนให้มีความเข้มแข็งในการร่วมกันตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผ่านกระบวนการหลักธรรมาภิบาลในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้

กลุ่มเฉพาะ 3 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในการใช้อำนาจการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ควรขอความเห็นจากหน่วยงานและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มเฉพาะ 4 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยควรเพิ่มเติมประเด็นความปลอดภัยของประชาชนที่ให้เบาะแสหรือข้อมูลการทุจริต หรือให้พิจารณาว่าเมื่อประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแล้วควรมีการเปิดเผยรายชื่อประชาชนที่มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลนั้นหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในการให้เบาะแสการทุจริต

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 5 หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และมีความเห็นที่สอดคล้องกันคือจะต้องจัดให้มีการประเมิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอก ซึ่งถือเป็นหลักประกันขององค์กรในการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร เป็นการป้องกันการประพฤติมิชอบหรือการทุจริต ลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจนทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจและส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการป้องกันภัยล่วงหน้าของการประพฤติไม่ชอบและการทุจริตในองค์กร ลด โอกาส ความร้ายแรงและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งเพื่อเพิ่มโอกาสของการสำเร็จของงาน โดยมีข้อสังเกต คือ

กลุ่มเฉพาะ 1 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าแม้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีกระบวนการตรวจสอบภายในแล้ว แต่ควรได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่จากองค์กรภายนอกด้วย ทั้งให้ครอบคลุมการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก

กลุ่มเฉพาะ 3 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กลุ่มเฉพาะ 4 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าควรระบุให้ชัดเจนว่าบุคคลภายนอกจากองค์กรใด และได้รับฉันทามติจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะเข้ามาทำหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่

ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยต้องคำนึงถึงส่วนได้ส่วนเสีย ความเข้าใจในการเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ อำนาจที่จะมีอยู่ตามกฎหมาย รวมถึงเงื่อนไขอื่น ที่จะทำให้องค์กรนั้นสามารถทำหน้าที่อย่างครบถ้วน ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า นั้นต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นการที่สำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมปัจจุบันยังไม่แสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าในการตั้งองค์กร และการบริหารและทรัพยากรบุคคล ตลอดทั้งไม่มีความรวดเร็วและเป็นธรรม โดย

กลุ่มเฉพาะ 1 เห็นควรให้มีการรณรงค์ด้านความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ให้คำนึงถึง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลและผลการดำเนินงานมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้ เกิดประโยชน์สูงสุด

กลุ่มเฉพาะ 3 เห็นควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ประเมินค่าใช้จ่ายแต่ละคดีกำหนดในรายงานผลการดำเนินงานประจำปีอีกด้วย

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 7 หลักการรับผิดชอบ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการรับผิดชอบ และมีความเห็น ที่สอดคล้องกัน คือ หลักการรับผิดชอบมีความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะหลักการรับผิดชอบจะแสดงถึง ความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติจากการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาด และเกิดความเสียหาย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาและผลกระทบหรือการบรรเทาผลร้ายที่อาจจะ เกิดขึ้น โดย

กลุ่มเฉพาะ 1 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้มีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือป้องกันปัญหา และแก้ไขหรือบรรเทาผลการกระทำที่เกิดขึ้นโดยมีการกำหนดหลักความรับผิดชอบเพื่อให้ตรวจสอบได้

กลุ่มเฉพาะ 3 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้ปรับปรุงความหมาย “หลักการรับผิดชอบ” ให้หมายถึง “ความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบทุกขั้นตอนจากผลการใช้อำนาจหน้าที่ มีการจัดวางระบบ การรายงานความก้าวหน้า และผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อ การตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทา

ปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น” เพื่อให้การตรวจสอบการทุจริตมีความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ตามความรับผิดชอบและวัตถุประสงค์ขององค์กร นอกจากนี้ควรมีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วย

กลุ่มเฉพาะ 3 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้เพิ่มเติมข้อความในกรณี ไม่มีเจตนาหรือจงใจกระทำ ความผิดแต่อาจจะรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือไม่ประสงค์จะทำความผิดเพื่อให้เกิดความเสียหายในกรณีนี้ โทษความผิดก็อาจจะเป็นอีกฐานหนึ่งในการแสดงความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 8 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีความเห็นที่สอดคล้องกัน คือ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความสำคัญต่อการประเมินการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เกิดผลิตผลที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุงและยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น นอกจากนี้ ยังเป็นการสะท้อนถึงการมีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย

กลุ่มเฉพาะ 4 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้ปรับปรุงความหมาย “ประสิทธิภาพ” ให้หมายถึง “การใช้ทรัพยากรสำหรับการจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างจำเป็น เกิดผลิตผลที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม และมีความเห็นเพิ่มเติมให้มีแยก “หลักประสิทธิภาพ” กับ “หลักประสิทธิผล” ออกจากกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจน

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 9 หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และมีความเห็นที่สอดคล้องกัน ว่าเป็นหลักการที่ต้องถูกกำหนดให้เป็นธรรมาภิบาลหนึ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะเรื่องที่แสดงถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้เกิดความเท่าเทียมและเที่ยงธรรม

โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างกันในด้านเพศสภาพ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา การศึกษา เป็นต้น และทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าเป็นไปด้วยชอบด้วยกฎหมาย โดย

กลุ่มเฉพาะ 1 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้ปรับปรุงความหมาย“หลักความเสมอภาค” ให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยไม่มีการแบ่งแยกบุคคลเพราะความแตกต่างในเหตุใดเหตุหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสร้างมาตรฐานในการรับรู้ถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน และสอดคล้องกับมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 10 หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีความเห็นที่สอดคล้องกัน ว่าเป็นหลักการสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะเป็นหลักการที่จะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่และผลในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผลในการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการพิจารณาไต่สวน ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานได้ โดยกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องกำหนดกฎ ระเบียบ ของชนิดหรือประเภท วิธีการ กำหนดเวลา และแหล่งที่จะทำการเผยแพร่ซึ่งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้นด้วย โดย

กลุ่มเฉพาะ 2 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐด้วยเช่นกันนั้นต้องสะท้อนให้เห็นได้ด้วยการวางกฎ ระเบียบ หรือข้อกำหนดในระดับองค์กรที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการทำงานขององค์กรนั้นได้ เป็นสะท้อนความโปร่งใสในการทำงานอีกทางหนึ่งด้วย

กลุ่มเฉพาะ 4 มีข้อสังเกตเห็นควรให้เพิ่มหลักการในเรื่องการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีรวมถึงสื่อออนไลน์เพื่อให้เข้ามามีบทบาทในการค้นหาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้องกับสังคมยุคดิจิทัล

คำตอบที่ได้จากการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มเห็นด้วยในประเด็นที่จะกำหนดหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ให้เป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ดูตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มเฉพาะ)

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มเฉพาะ

โครงสร้างหลักธรรมาภิบาล	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
1. หลักนิติธรรม	✓	✓	✓	✓
2. หลักคุณธรรม	✓	✓	✓	✓
3. หลักความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓
4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓	✓
5. หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก	✓	✓	✓	✓
6. หลักความคุ้มค่า	✓	✓	✓	✓
7. หลักการระดมความคิด	✓	✓	✓	✓
8. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล	✓	✓	✓	✓
9. หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม	✓	✓	✓	✓
10. หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	✓	✓	✓	✓

* กลุ่มที่ 1 กลุ่มเฉพาะที่ 1 บุคลากรด้านกระบวนการยุติธรรม จำนวน 4 คน

* กลุ่มที่ 2 กลุ่มเฉพาะที่ 2 เจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 4 คน

* กลุ่มที่ 3 กลุ่มเฉพาะที่ 3 นักวิชาการ จำนวน 4 คน

* กลุ่มที่ 4 กลุ่มเฉพาะที่ 4 ประชาชน จำนวน 4 คน

1.5 ผลการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มผสม

ช่วงบ่าย เป็นการจัดทำ Co - Design สำหรับกลุ่มผสม การร่วมกันปรึกษาหารือและอภิปรายในกลุ่มใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง การดำเนินการใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลัก เป็นประเด็นเช่นเดียวกับกลุ่มเฉพาะในช่วงเช้า

ประชากรกลุ่มผสมที่มาจากการนำเอาประชากรกลุ่มเฉพาะกลุ่มละ 1 คน มารวมกันเป็น 4 กลุ่มจะทำให้เกิดความหลากหลายซึ่งหากนำเอาประเด็นในการทำ Co- Design เกี่ยวกับประชากรกลุ่มเฉพาะจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนตามประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีความคิดเห็นที่คล้อยตามกันหรือขัดแย้งกันได้แต่ก็ต้องมีคำตอบที่เป็นมติร่วมกันของกลุ่ม

ผลของคำตอบที่ได้มาจากประชากรกลุ่มผสม มีดังนี้

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) พบว่ามีความเห็นที่สอดคล้องกันคือการยอมรับว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่เป็นทั้งผู้ออก กฎขึ้นบังคับใช้ตีความกฎหมาย ใช้กฎหมายบังคับกับบุคคล และต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้องค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลัก นิติธรรม ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม จึงเห็นด้วยกับการใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกฎเกณฑ์ การบริหารจัดการที่ดีใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อจะสร้างความเป็นธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรอื่น รวมถึงการใช้อำนาจ หน้าที่ในการชี้มูลความผิดต่อเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศชาติ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 หลักคุณธรรม

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่มนี้เห็นด้วยที่จะกำหนดหลักคุณธรรมเป็นหลักธรรมาภิบาล ที่เหมาะสมให้เป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลัก คุณธรรม (Morality) พบว่ามีความเห็นที่สอดคล้องกันคือการยอมรับว่าหลักคุณธรรม เป็นหลัก ธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่มีความสำคัญ ต่อการปราบปรามการทุจริต ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญในระดับชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบ ปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องประพฤติและปฏิบัติตนให้เกิดการยอมรับ หลักคุณธรรมเป็นกรอบ ความประพฤติของบุคคลและเป็นกฎเกณฑ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้เป็นเกณฑ์การตรวจสอบ ความประพฤติและการปฏิบัติตนของบุคคลผู้นั้นได้อีกด้วย จำเป็นต้องกำหนดหลักคุณธรรมสำหรับ กำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ต้อง สอดคล้องกับหลักคุณธรรม

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 3 หลักความโปร่งใส

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลัก ความโปร่งใส (Transparency) พบว่ามีความเห็นที่สอดคล้องกันคือการยอมรับว่าหลักความโปร่งใส เป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่ กระบวนการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จำเป็นต้องอาศัยความน่าเชื่อถือและความ ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เพื่อให้ทุกภาคส่วนยอมรับในผลของการปฏิบัติหน้าที่ว่ามีความชอบธรรมและ ตรงไปตรงมา ดังนั้นกระบวนการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในแต่ละขั้นตอนต้องมึ ความโปร่งใส เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลการดำเนินการได้ การ ใช้หลักความโปร่งใสเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกำกับการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะสร้างความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้มากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงมีความจำเป็นต้องสอดคล้อง กับหลักความโปร่งใส

กลุ่มผสม 1 มีข้อเสนอแนะให้มีการออกเป็นแนวปฏิบัติหรือแก้ไขระเบียบของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่หากจะมีอยู่แล้วให้เกิดความชัดเจน โดย นำหลักความโปร่งใสในระดับนานาชาติมาใช้ในองค์กรอิสระนี้

กลุ่มผสม 2 มีข้อเสนอแนะให้นำหลักธรรมาภิบาลนำมาใช้ในกระบวนการสรรหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม พบว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้งสี่กลุ่ม มีความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ที่จะต้องกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประชากร กลุ่มผสม

ที่ 1 เห็นควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกระเบียบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยมุ่งเน้นนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักมาใช้

กลุ่มผสม 3 มีข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 5 หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลัก การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกนั้น เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือเห็นด้วย ที่จะต้องจัดให้มีการ ประเมิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอกว่าเป็นเสมือน หลักประกันให้กับประชาชนว่า องค์กรอิสระอย่างเช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ก็ย่อมต้องถูก ตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอกอื่น ๆ เช่นกัน เป็นการสร้างสมดุลของการใช้อำนาจให้เกิด การตรวจสอบและตรวจทานระหว่างองค์กรด้วยกัน และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจและส่งเสริมให้ การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน

ประชากรกลุ่มผสมที่ 1 เห็นควรให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการใช้อำนาจ หน้าที่ตรวจสอบองค์กรอื่น ภายใต้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ

กลุ่มผสม 4 เห็นว่า การกำหนดหลักธรรมาภิบาลเรื่องใดมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่นั้น หลักการตรวจสอบจากองค์กร ภายนอก หรือหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ถือว่าเป็นแนวคิดการกำหนดหลักธรรมาภิบาล ที่สำคัญและเหมาะสมกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการเฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่ขาดไม่ได้และเหมาะสม กับองค์กร

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความ คุ้มค่า นั้นต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นการสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงทำให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า ให้คำนึงถึง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลและผลการดำเนินงานมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้ เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 7 หลักการความรับผิดชอบ

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 7 หลักการความรับผิดชอบ นั้นต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นการที่สำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้การจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาและแก้ไขหรือบรรเทาผลการกระทำที่เกิดขึ้น โดยมีการกำหนดหลักความรับผิดชอบเพื่อให้ตรวจสอบได้ และควรให้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อเป็นความร่วมมือที่จะต้องรับผิดชอบจากผลการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความ

กลุ่มผสมที่ 4 เห็นควรเพิ่มเติมข้อความในกรณี ไม่มีเจตนาหรือจงใจกระทำความผิดแต่อาจจะรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือไม่ประสงค์จะทำความผิดเพื่อให้เกิดความเสียหายในกรณีนี้โทษความผิดก็อาจจะเป็นอีกฐานหนึ่ง

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 8 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 8 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) นั้น ประชากรทุกกลุ่มต่างเห็นพ้องกันไปในทิศทางเดียวกันว่า เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อการประเมินการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน การปรับปรุงหรือยกเลิกกิจกรรมที่ไม่จำเป็น ตัดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและล่าช้า เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 9 หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 9 หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม โดยประชากรกลุ่มผสมทั้งสี่กลุ่มเห็นพ้องว่าหลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรมเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำการทุจริตซึ่งเป็นผลร้ายแก่บุคคลดังกล่าว ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำการโดยปราศจากอคติ ไม่เลือกปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน

ประเด็นหลักธรรมาภิบาล ข้อ 10 หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับในประเด็นหลักธรรมาภิบาลข้อ 10 หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ว่าเป็นหลักการสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงเนื้อหาและข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารขององค์กร กรรมการ คณะกรรมการในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเปิดเผย ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องกำหนดกฎ ระเบียบ ของชนิดหรือประเภท วิธีการ กำหนดเวลา และแหล่งที่จะทำการเผยแพร่ซึ่งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้นด้วย

คำตอบที่ได้จากการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเด็น กล่าวคือ หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ มีความเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น และสนับสนุนที่จะให้มีการเสนอเพิ่มเติมหลักธรรมาภิบาลในบริบทใหม่ ๆ ตามความเหมาะสมกับการองค์กรที่รับการตรวจสอบ (ดูตาราง 5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม)

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม

โครงสร้างหลักธรรมาภิบาล	กลุ่มผสม 1	กลุ่มผสม 2	กลุ่มผสม 3	กลุ่มผสม 4
1. หลักนิติธรรม	✓	✓	✓	✓
2. หลักคุณธรรม	✓	✓	✓	✓
3. หลักความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓
4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓	✓
5. หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก	✓	✓	✓	✓
6. หลักความคุ้มค่า	✓	✓	✓	✓
7. หลักการระดมรับผิด	✓	✓	✓	✓
8. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล	✓	✓	✓	✓
9. หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม	✓	✓	✓	✓
10. หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	✓	✓	✓	✓

1.6 การเปรียบเทียบผลการทำ Co- Design ระหว่างกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

คำตอบที่ได้จากผลการทำ Co – Design ของกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียตามประเด็นที่กำหนดไว้ เมื่อนำประเด็นเหล่านั้นมาเปรียบเทียบคำตอบที่ได้มาระหว่างประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากรกลุ่มผสมพบว่า มีคำตอบในประเด็นทั้ง 10 ประเด็น ในทิศทางเดียวกันที่เห็นด้วยที่จะกำหนดหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ที่เหมาะสมให้เป็นกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ส่วนข้อเสนอแนะนั้นทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีข้อเสนอแนะประเด็นสำคัญดังนี้

เห็นด้วยกับการกำหนดหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักที่ผู้วิจัยเสนอ แต่ควรจัดทำเป็นกฎหมายที่มีภาพบังคับและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้เป็นหลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเห็นว่าหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นนั้นสอดคล้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว

คำตอบที่ได้จากการทำ Co – Design ประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ดังกล่าวพบว่า ประชากรทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีการให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในรายละเอียดว่าหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลักการนั้นจะต้องกำหนดรายละเอียดของความหมาย ขอบเขตให้ชัดเจน เพื่อให้ง่ายและครอบคลุมต่อการกำหนดในกฎหมายที่ผู้วิจัยจะต้องนำไปออกแบบต่อไป ให้เกิดความชัดเจนต่อการบังคับใช้ในทางปฏิบัติและเพื่อไม่ให้เกิดการตีความโดยหาข้อยุติไม่ได้ (ดูตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบคำตอบของกลุ่มเฉพาะและผสม)

ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co - Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

โครงสร้างหลักธรรมาภิบาล	กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
1. หลักนิติธรรม	4	4
2. หลักคุณธรรม	4	4
3. หลักความโปร่งใส	4	4
4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	4	4
5. หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก	4	4
6. หลักความคุ้มค่า	4	4
7. หลักการระบอบรับผิด	4	4
8. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล	4	4

โครงสร้างหลักธรรมาภิบาล	กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
9. หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม	4	4
10. หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	4	4

2. การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผลวิจัยกับผลการทำ Co – Design

หลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคำตอบที่ได้มาจากการทำ Co-Design ของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วนั้น พบว่า มีความเห็นสอดคล้องตรงกันในทิศทางเดียวกัน คือ ให้มีกฎเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีเพื่อเป็นเครื่องมือกำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า รำรวยผิดปกติ หรือใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และทรัพย์สินโดยการใช้ อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกับคดีการทุจริตหรือคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการมีหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการบริหารปกครองที่ดีนั้นย่อมส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดประสิทธิผลคือจำนวนคดีการทุจริตจะลดน้อยลงไปได้ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่เป็นคำตอบของการวิจัยกับการทำ Co-Design มีความสอดคล้องต้องกันว่าหลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้กับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มี 10 ข้อ ดังนี้

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก
- 6) หลักความคุ้มค่า
- 7) หลักความรับผิดชอบ
- 8) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 9) หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม
- 10) หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อจึงเป็นคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการวิจัยมีความเห็นว่ากฎหมายที่จะบัญญัติรองรับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือ การเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3. การจัดทำร่างการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การพัฒนากฎหมายในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ โดยการเพิ่ม “หมวด 9/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล” ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งในการจัดทำกฎหมายนี้การวิจัยได้ตรวจสอบหลักเกณฑ์ในการจัดทำกฎหมาย ดังนี้

3.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขที่เป็นการกำหนดหลักธรรมาภิบาลโดยมีหลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบหนึ่งด้วย เพื่อให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 ว่าด้วยเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปวงชนชาวไทย มาตรา 4 บัญญัติว่า ‘ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน’ ซึ่งการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพัฒนากฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่

ชัดเจนมากขึ้น เพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะให้ความคุ้มครองที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพัฒนากฎหมายในการแก้ไขเป็นกฎหมายที่มีได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ข้อนี้

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติไว้ว่า วรรคหนึ่ง “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” วรรคสอง “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับ ฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนา กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” และวรรคสาม “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่สำคัญ พึงกำหนด หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ซึ่งการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพัฒนากฎหมายในการแก้ไข เป็นกฎหมายที่มีได้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายและมีได้นำระบบอนุชามาใช้เพิ่มเติม อีกทั้งเป็นการวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพของประชาชน แต่เป็นปรับปรุงกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์เพื่อให้เป็นกฎหมายที่จะบังคับใช้ไม่ก่อให้เกิดภาระกับประชาชน

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” ซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศระยะยาว สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อความสงบสุข เป็นธรรม และในโอกาสที่ทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 257 บัญญัติว่า “การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ” และต้องดำเนินการปฏิรูปในด้านกฎหมายให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูป ด้านกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 258 บัญญัติว่า “ให้การดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ค. ด้านกฎหมาย (1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ”

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 วรรคแรก บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” ซึ่งคณะกรรมการการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ใต้สวน และชี้มูลความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. เป็นการพัฒนากฎหมายในการแก้ไขเป็นกฎหมายพัฒนาระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงสอดคล้องกับมาตรา 68 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วพบว่าไม่มีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.2 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

การพัฒนากฎหมายในการจัดทำร่างกฎหมาย ว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการพัฒนากฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมีความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 7 กำหนดให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการ และ

ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มาตรา 6 กำหนดให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ มาตรา 7 กำหนดให้แผนการปฏิรูปประเทศต้องประกอบด้วย แผน ขั้นตอน กำหนดระยะเวลา การกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่รับผิดชอบ ผลสัมฤทธิ์ การเสนอให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย มาตรา 8 กำหนดให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศในด้าน (3) ด้านกฎหมาย มาตรา 11 กำหนดให้การจัดทำร่างแผนปฏิรูปประเทศให้ดำเนินการตามขั้นตอน และแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ฉบับวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ จึงมีความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.3 การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพิจารณาคดี การพิจารณาคดี เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้วเพื่อจัดทำ ออกแบบกฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การ

ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน

1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาแล้ว

2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเนื้อหาสอดคล้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ ดังได้กล่าวมาแล้ว

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไข กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจนต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เหมาะสมกับบริบทขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4) การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันประชาชน

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และกฎหมายไม่มีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในทางกลับกัน การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้มีความชัดเจนในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิผล

5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต จึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ข้อนี้

6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพัฒนากฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขที่ไม่มีการนำระบบคณะกรรมการมาใช้

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขที่ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและเป็นธรรมเท่านั้น โดยจัดทำเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมกระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านต่าง ๆ เพื่อการพัฒนา

กระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ยังไม่ปรากฏถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนด

จากการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พบว่า การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขไม่ได้ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายเพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายทั้ง 9 ข้อ แต่อย่างใด

4. กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นข้อค้นพบของการวิจัย หากจะให้มีการนำไปใช้ก็ต้องมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลนั้นไปจัดทำเป็นกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ ดังนั้น การนำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ ไปตราเป็นกฎหมายจึงใช้วิธีการเพิ่มเติมหมวดว่าหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดย

บททั่วไป	(มาตรา 1 – 8)
หมวด 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(มาตรา 8 – 45)	
ส่วนที่ 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 9-27)
ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	(มาตรา 28-41)
ส่วนที่ 3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	(มาตรา 42-45)
หมวด 2 การไต่สวน	(มาตรา 46 – 75)
หมวด 3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ	(มาตรา 76 – 89)

ธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการมีส่วนร่วม

มาตรา 27/6 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

มาตรา 27/7 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักความคุ้มค่าเป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความคุ้มค่า

มาตรา 27/8 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักภาระรับผิดชอบเป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักภาระรับผิดชอบ

มาตรา 27/9 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มาตรา 27/10 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักความเที่ยงธรรม เป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความเที่ยงธรรม

มาตรา 27/11 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 27/12 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจออกกฎ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในเรื่องข้อห้ามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนได้เสีย การยื่นคำคัดค้านการพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัย รูปแบบและการจัดให้เหตุผลในคำวินิจฉัย ระยะเวลาการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การไต่สวน การพิจารณาและวินิจฉัย การเปิดเผยแสดงผลการไต่สวนและ

ประกาศผลการดำเนินการ ให้สิทธิประชาชนตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการไต่สวน ขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องและการประกาศให้ประชาชนทราบขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานเป็นการทั่วไป และการอื่นที่จำเป็นให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

มาตรา 27/13 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

มาตรา 27/14 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลในทุกรอบปี แล้วประกาศผลการประเมินเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

มาตรา 27/15 เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกกฎตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27/12 มาตรา 27/13 และมาตรา 27/14 ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่บทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. หลักการและเหตุผล

1) หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มเติม “ส่วนที่ 1/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล” ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติ

(1.1) การกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล (มาตรา 27/1)

(2.2) กำหนดวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลแต่ละข้อประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักการระมัดระวัง

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 27/2 - 27/11)

(2.3) การกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจออกกฎ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในเรื่องข้อห้ามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนได้เสีย การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัยรูปแบบและการจัดให้เหตุผลในคำวินิจฉัย ระยะเวลาการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การไต่สวน การพิจารณาและวินิจฉัย การเปิดเผยแสดงผลการไต่สวนและประกาศผลการดำเนินการ ให้สิทธิประชาชนตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการไต่สวน ขึ้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องและการประกาศให้ประชาชนทราบขึ้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานเป็นการทั่วไป และการอื่นที่จำเป็นให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (มาตรา 27/12)

(2.4) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจออกกฎเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (มาตรา 27/13)

(2.5) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลในทุกรอบปี แล้วประกาศผลการประเมินเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ (มาตรา 27/14)

(2.6) การกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกกฎตามที่กำหนดไว้ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

2) เหตุผล

การแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น ที่เรียกว่า คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 76 กำหนดให้ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นการสมควรกำหนดหลักธรรมาภิบาลเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นการเฉพาะให้เหมาะสมกับขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้เกิด การบริหารจัดการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

3) หลักการและทฤษฎีที่ใช้ในการพัฒนากฎหมาย

การพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยวิธีการเพิ่มเติม “หมวด 1/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล” ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งการพัฒนากฎหมายฉบับนี้เป็นการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตที่มีบทบัญญัติทั้งในส่วนการวางหลักการและแนวทางการปฏิบัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีหลักการและทฤษฎีสำคัญที่ใช้ในการพัฒนากฎหมายให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของเขตหน้าที่และอำนาจ ประกอบด้วย

(1) หลักนิติรัฐ เนื่องจากประเทศไทยปกครองโดยกฎหมาย จึงต้องมีกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจำกัดการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กฎหมายนั้นต้องตราขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) หลักนิติธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมาย สูงสุดบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม จึงต้องมี กฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหาร ราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารราชการแผ่นดิน เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำเป็นต้องพัฒนาให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) หลักความเป็นอิสระ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยปราศจากการแทรกแซงจากสถาบันทาง

การเมืองอื่น มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง กฎหมายที่ตราขึ้นต้องสอดคล้องกับหลักความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

(5) หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การตรากฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(6) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เนื่องจากในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐให้ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องยึดหลักธรรมาภิบาล การพัฒนากฎหมายนี้จึงใช้หลักการในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการและทฤษฎีสำคัญที่ใช้ในการบัญญัติแต่ละมาตรามีรายละเอียดดังนี้ (ดูตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.

มาตรา	พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
1	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561”	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.”	เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับกำกับปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้มีความชัดเจนในการบังคับใช้ จึงจำเป็นต้อง

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
			<p>มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - หลักนิติรัฐ - หลักนิติธรรม - หลักธรรมาภิบาล - หลักความเป็นอิสระ - หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ - แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับ 180 วันตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	<p>เป็นบทบัญญัติเพื่อให้หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือผู้ต้องถูกบังคับตามกฎหมาย</p> <p>○ หลักนิติธรรม</p>
3	คงเดิม	...	
4	ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้	คงเดิม	
	“เจ้าพนักงานของรัฐ”	คงเดิม	
	“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”	คงเดิม	
	“เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ”	คงเดิม	
	“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”	คงเดิม	
	“ผู้ช่วยผู้บริหาร”	คงเดิม	

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
	ท้องถิ่น”		
	“ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูง”	คงเดิม	
	“ผู้ถูกกล่าวหา”	คงเดิม	
	“คณะกรรมการ ป.ป.ช.”	คงเดิม	
	“ประธานกรรมการ”	คงเดิม	
	“กรรมการ”	คงเดิม	
	“เลขาธิการ”	คงเดิม	
	“สำนักงาน”	คงเดิม	
	พนักงานเจ้าหน้าที่	คงเดิม	
	“หัวหน้าพนักงาน ไต่สวน”	คงเดิม	
	“ไต่สวน”	คงเดิม	
	“ทุจริตต่อหน้าที่”	คงเดิม	
	“รั่วรัยผิดปกติ”	คงเดิม	
	“พนักงานสอบสวน”	คงเดิม	
5-6	คงเดิม	...	
7	ให้ประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ รักษาการตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้	คงเดิม	

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
หมวด 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ			
8-27	คงเดิม	...	
	ไม่มี	ส่วนที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักธรรมาภิบาล	เป็นการเพิ่มเติมหมวดเพื่อให้มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนด หลักธรรมาภิบาลบังคับใช้กับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ผู้ปฏิบัติงาน
27/1	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการตามที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย เกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต และ กฎหมายอื่นให้เป็นไปตามหลัก ธรรมาภิบาล	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตาม หลักธรรมาภิบาล ให้เกิดการ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ ส่งผลดีต่อกระบวนการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต เพื่อให้การทุจริตลดจำนวนลง และเกิดการพัฒนาประเทศได้ดี ยิ่งขึ้น ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักธรรมาภิบาล
27/2	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติ หน้าที่ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต การไต่สวน	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อ การกำกับให้ ป.ป.ช. ปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจในการ ป้องกันและปราบปรามการ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		ข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล	<p>ทุจริตเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลดังที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักความเป็นอิสระ ○ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ
27/3	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักคุณธรรม การมีจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งต้องยึดมั่นในอุดมการณ์และค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และหัวหน้าหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องยึดมั่นในประมวลจริยธรรมที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้กำหนดขึ้นไว้บังคับเพื่อสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และตรงตามความคาดหวังของสังคม	<p>เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อการกำกับและส่งเสริมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีคุณธรรมและจรรยาบรรณที่จะส่งผลจำนวนการทุจริตลดน้อยลง</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักคุณธรรม ○ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
27/4	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความโปร่งใส การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีกาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ถูกต้อง และ เชื่อถือได้ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง ตลอดจนมีการวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นไปโดยง่ายและทันกาล สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อการกำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความโปร่งใส และให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยถูกต้องกับความเป็นจริง และให้เป็นกลไกสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะเกิดผลดีต่อความน่าเชื่อถือขององค์กร <ul style="list-style-type: none"> o หลักความโปร่งใส o หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ o ทฤษฎีอำนาจรัฐ
27/5	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติ	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อการกำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ต้องให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ รับทราบ และร่วมแสดงทัศนะเพื่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรการส่งเสริมให้เกิดความ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		หรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่ม ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง	โปร่งใส <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักการมีส่วนร่วม ○ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ
27/6	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก จัดให้มีการประเมิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอก ซึ่งถือเป็นหลักประกันขององค์กรในการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร เป็นการป้องกันการประพฤตินิชอบหรือการทุจริต และเป็นการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจนทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นการถ่วงดุลอำนาจและส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรและเป็นการป้องกันภัยล่วงหน้าของการประพฤตินิชอบ	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อกำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดการระมัดระวังต่อการปฏิบัติหน้าที่และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจและส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักการมีส่วนร่วม ○ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		และการทุจริตในองค์กร ลด โอกาสความร้ายแรงและความ เสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งเพื่อเพิ่ม โอกาสของการสำเร็จของงาน	
27/7	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักความคุ้มค่า การบริหาร จัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประ โยชน์สูงสุดแก่ ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้มีความ ประหยัด ใ้ของอย่างคุ้มค่า ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการ ปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลและ ผลการดำเนินงานมาปรับปรุง วิธีการทำงานให้เกิดประ โยชน์ สูงสุด	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อ กำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ หน้าที่ให้เกิดความคุ้มค่าการ บริหารจัดการและใช้ทรัพยากร ที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประ โยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม o หลักประสิทธิภาพ o หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ
27/8	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักการความรับผิดชอบ มีความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบ ผลการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการ จัดการป้องกันและปราบปราม การทุจริตที่มีความบกพร่องหรือ ผิดพลาดและเกิดความเสียหาย มีการจัดวางระบบการรายงาน ความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อ	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อ การกำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยึดถือในการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจ ให้พร้อม ที่จะถูกตรวจสอบและให้มี หน้าที่จัดระบบ รองรับการแก้ไขปัญหาและ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ o หลักนิติรัฐ o หลักภาระ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		<p>สาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการ ตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียม ระบบการแก้ไขหรือบรรเทา ปัญหาและผลกระทบที่อาจจะ เกิดขึ้น</p>	<p>รับผิดชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ
27/9	ไม่มี	<p>การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล การมีกระบวนการ สร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความ ต้องการ เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าและ บังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่อ อำนวยความสะดวกและลดภาระ ค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุง และยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น และ มีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนการรักษา ผลประโยชน์ของรัฐและผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของ คณะกรรมการในปฏิบัติหน้าที่ ตามพันธกิจให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มี การวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่</p>	<p>เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อ กำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ หน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล โดยเป็นหลักที่ ต้องมีการกำกับการใช้ ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่า และประโยชน์สูงสุด และใช้ อำนาจ ที่ต้องมีการบวนการ ปฏิบัติงานที่ดี และให้บรรลุ เป้าหมายและวัตถุประสงค์</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักประสิทธิภาพ ○ หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		ชัดเจนในระดับที่สามารถ ตอบสนองต่อความคาดหวังของ ประชาชน สร้างกระบวนการ ปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมี มาตรฐาน มีการบริหารจัดการ ความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการ ปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มี กระบวนการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงการ ปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	
27/10	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักความเสมอภาคและ ความเที่ยงธรรม การใช้อำนาจ หน้าที่ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตที่เกิด ความเท่าเทียมกันและเที่ยงธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีการ แบ่งแยก ด้านเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อ ชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ รวมทั้งการให้โอกาสในการ ได้รับการส่งเสริมองค์ความรู้และ การให้บริการที่เท่าเทียมกันและ	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อ กำกับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ปฏิบัติหน้าที่และใช้ อำนาจหน้าที่ให้เกิดความ เสมอภาคและความเที่ยงธรรม ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักธรรมาภิบาล ○ หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		เป็นไปโดยเที่ยงธรรมในการ เข้าถึงบริการของประชาชนโดย ให้คำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคม ด้วย	
27/11	ไม่มี	การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมี ส่วนได้เสียหรือไม่ สามารถที่จะ ทราบและเข้าถึงเรื่องราวหรือ ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ และผลในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ โดยต้องให้ ความสำคัญในสิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารนั้น เช่น เรื่อง เกี่ยวกับการดำเนินการของ คณะกรรมการ ผลในการปฏิบัติ หน้าที่ ผลในการพิจารณาได้สวน เพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อมูล ข่าวสารของหน่วยงานได้ โดย คณะกรรมการ จะต้องจัดเตรียม สถานที่เพื่อรวบรวมข้อมูล ข่าวสารดังกล่าวและจะต้องจัดให้ มีรายการบัญชีข้อมูลข่าวสาร สำหรับอำนวยความสะดวกใน การตรวจสอบข้อมูล	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ บังคับให้มี การ กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจในเรื่องที่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและ การตรวจสอบข้อมูลและ เผยแพร่ข้อมูลในการปฏิบัติ หน้าที่ส่งผลให้ลดข้อสงสัย หรือข้อกังขาที่เกิดขึ้นได้ <ul style="list-style-type: none"> o หลักนิติรัฐ o หลักนิติธรรม o หลักธรรมาภิบาล o หลักความเป็นอิสระ o หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ทฤษฎีอำนาจรัฐ
27/12	ไม่มี	ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และ	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		<p>อำนาจออกกฎ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ข้อห้ามกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนได้เสีย การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการตั้งมิให้กรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัย</p> <p>(2) รูปแบบและการจัดให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล</p> <p>(3) ระยะเวลาการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง การสอบสวน การไต่สวน และชี้มูล</p> <p>(4) การเปิดเผยผลการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>(5) การให้สิทธิประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลในการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>(6) ขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องและการประกาศให้ประชาชนทราบขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน</p>	<p>บังคับให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในเรื่องที่สำคัญและจำเป็นที่จะส่งผลให้การบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลเกิดผลสัมฤทธิ์</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักธรรมาภิบาล ○ หลักความเป็นอิสระ ○ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		(7)การอื่นที่จำเป็นให้การปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตาม หลักธรรมาภิบาล	
27/13	ไม่มี	ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และ อำนาจออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์ การปฏิบัติงานบังคับใช้กับ ผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ หลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ใน หมวดนี้โดยการกำหนดให้ เหมาะสมกับขอบเขตแห่งหน้าที่ และอำนาจของผู้ปฏิบัติงานแต่ละ ประเภทและระดับตำแหน่ง	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีหน้าที่และอำนาจออก หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ เหมาะสมกับหน้าที่และอำนาจ ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละประเภท เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลบังคับ ใช้ครอบคลุมไปถึงบรรดา ผู้ปฏิบัติงานด้วย <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักความเป็นอิสระ ○ หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ
27/14	ไม่มี	ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และ อำนาจออกกฎกำหนดตัวชี้วัดและ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการ และผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรร	เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ เพื่อให้มีการประเมินผลการ ปฏิบัติงานตามหลัก ธรรมาภิบาล โดยให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
		<p>มาภิบาล คณะกรรมการต้องดำเนินการให้ มีการประเมินผลการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการและผู้ปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาลในทุกกรอบ ปี และให้ประกาศผลการประเมิน เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ</p>	<p>และอำนาจออกกฎเกณฑ์ กำหนดตัวชี้วัดและ การประเมินผลการปฏิบัติ หน้าที่และการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.และผู้ปฏิบัติงาน ตาม รอบระยะเวลาประเมินที่ชัดเจน และให้เผยแพร่เพื่อความ โปร่งใส</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักความโปร่งใส ○ หลักความเป็นอิสระ ○ หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ○ ทฤษฎีอำนาจรัฐ
27/15	ไม่มี	<p>ให้คณะกรรมการออกกฎตาม มาตรา 161/12 มาตรา 161/13 และมาตรา 161/14 ให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ บทบัญญัติว่าด้วยการนั้นมีผลใช้ บังคับ</p>	<p>เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติ กำหนดระยะเวลาบังคับการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการออกกฎ ให้แล้วเสร็จ เพื่อให้เกิดผล บังคับใช้ที่มีระยะเวลาแน่นอน</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ หลักนิติรัฐ ○ หลักนิติธรรม ○ หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
			๐ ทฤษฎีอำนาจรัฐ
28-45	คงเดิม		
หมวด 2 การไต่สวน			
46-75	คงเดิม	...	
หมวด 3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ			
76-89	คงเดิม	...	
หมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ			
90-101	คงเดิม	...	
หมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน			
102-125	คงเดิม	...	
หมวด 6 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม			
126-129	คงเดิม	...	
หมวด 7 การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต			
130-137	คงเดิม	...	
หมวด 8 ความร่วมมือกับต่างประเทศ			

มาตรา	พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	ร่าง พ.ร.ป.ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	หลักการและเหตุผล การปรับปรุงแก้ไข
138-140	คงเดิม	...	
หมวด 9 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ			
141-161	คงเดิม	...	
หมวด 10 กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ			
162-166	คงเดิม	...	
หมวด 11 บทกำหนดโทษ			
167-184	คงเดิม	...	
บทเฉพาะกาล			
185-200	คงเดิม	...	

จากตารางข้อมูลร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. ข้างต้น จะเห็นว่าการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติราชการโดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่งผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำหรับกฎหมายฉบับนี้ หากได้ผ่านการพิจารณาและตราออกมาเป็นกฎหมายแล้ว ผู้ใช้บังคับกฎหมาย อาจตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ส่วนบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากตารางร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่....) พ.ศ... ข้างต้นที่ได้มานั้น ควรมีกำหนดกลไกเพื่อให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลในร่างกฎหมายดังกล่าวไปใช้ได้แก่ การจัดอบรมสัมมนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่มีหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดความตระหนักในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจัดประชุมสัมมนา หรือด้วยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วยเอกสารภายในองค์กรหรือหน่วยงาน หรือรวมถึงประชาชนเพื่อให้ทราบถึงการมีอยู่และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

5. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)

การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิจัยที่มีหลักการในการนำเอาคำตอบที่ได้จากการวิจัยมานำเสนอให้ประชากรที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการรับฟังและวิพากษ์ (Comment) ผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การวิจัยนี้ได้จัดทำการสัมมนารับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565 ณ ห้อง Magnolia 2 ชั้น 4 โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร ระหว่างเวลา 09.00 – 12.00 น. นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมการสัมมนารับฟังความคิดเห็น จำนวน 35 คน (ดูภาพที่ 5.6)



ภาพที่ 5.6 การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

การเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นนั้น ประชากรที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นได้ร่วมวิพากษ์ (Comment) และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้คำตอบที่ สมบูรณ์มากที่สุด เพื่อเสนอเป็นต้นแบบของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลัก ธรรมนูญสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่....) พ.ศ. ที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด โดยมีกระบวนการดำเนินการ Hearing ดังต่อไปนี้

กระบวนการจัดทำ Hearing มีขั้นตอน คือ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตาม Power Point โดยมีสาระสำคัญ คือ ความเป็นมาของปัญหาที่นำไปสู่การทำวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย วัตถุประสงค์การทำ Hearing วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล เนื้อหาที่วิจัยประกอบด้วย กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลัก ธรรมนูญและการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

หลักธรรมนูญที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ ธรรมนูญกับองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ธรรมนูญกับธนาคารโลก (World Bank) ธรรมนูญกับกองทุน การเงินระหว่างประเทศ (IMF) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่ง สหประชาชาติ(UNESCAP) หลักธรรมนูญของคณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย และหลักธรรมนูญของสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2547 และมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานราชการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

ข้อค้นพบผลการวิจัยที่เสนอเป็นโครงการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 1) ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องมีชื่อ เพื่อแสดงให้ทราบถึงสาระสำคัญและขอบเขตในการบังคับใช้ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งตามแบบกฎหมายของไทยชื่อกฎหมายจะปรากฏอยู่ 2 แห่ง คือ ส่วนหัวและในร่างมาตรา 1

วันบังคับใช้ (มาตรา 2) เป็นการกำหนดครุวันบังคับใช้แน่นอน ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือผู้ต้องถูกบังคับตามกฎหมายทราบวันบังคับใช้

บทนิยาม (มาตรา 3) เป็นการกำหนดกรอบของบทนิยามเพื่อป้องกันไม่ให้เข้าใจไปไกลกว่าความประสงค์หรือขยายความหมายเกินกว่าที่มีอยู่ตามปกติ

การกำหนดหลักธรรมาภิบาลบังคับใช้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 4) โดยการเพิ่มเติม “หมวด 1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล” ที่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติ 15 มาตรา

1) เพิ่มเติมมาตรา 27/1 ขึ้นใหม่ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

2) เพิ่มเติมมาตรา 27/2 ขึ้นใหม่ โดยเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักนิติธรรมเป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม

3) เพิ่มเติมมาตรา 27/3 ขึ้นใหม่ โดยเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักคุณธรรม เป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักคุณธรรม

4) เพิ่มเติมมาตรา 27/4 ขึ้นใหม่ โดยเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดหลักความโปร่งใส เป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความโปร่งใส

หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในเรื่องข้อห้าม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนได้เสีย การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัย รูปแบบและการจัดให้เหตุผลในคำวินิจฉัย ระยะเวลาการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การไต่สวน การพิจารณาและวินิจฉัย การเปิดเผย แสดงผลการไต่สวนและประกาศผลการดำเนินการ ให้สิทธิประชาชนตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการไต่สวน ขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องและการประกาศให้ประชาชนทราบขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานเป็นการทั่วไป และการอื่นที่จำเป็นให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

13) เพิ่มเติมมาตรา 27/13 ขึ้นใหม่ โดยเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจออกกฎกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

14) เพิ่มเติมมาตรา 27/14 ขึ้นใหม่ โดยเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดตัวชี้วัดและ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล ในทุกรอบปี แล้วประกาศผลการประเมินเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

15) เพิ่มเติมมาตรา 27/15 ขึ้นใหม่ โดยเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกกฎตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27/12 มาตรา 27/13 และมาตรา 27/14 ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่บทบัญญัตินี้มีผลใช้ บังคับ

ประเด็นที่กล่าวมานั้นนำไปสู่การวิพากษ์ของผู้เข้าร่วมสัมมนา รับฟังความคิดเห็น ในการรับฟังความคิดเห็นที่มีหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชน นักกฎหมาย นักวิชาการ ได้ข้อวิพากษ์กับ ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ดังนี้

1) ผู้เข้าร่วมสัมมนา รับฟังความคิดเห็น (Hearing) ยอมรับว่าปัญหาการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในอดีตจนถึง ปัจจุบัน สาเหตุแห่งปัญหาส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการไม่มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ชัดเจนที่มี ผลบังคับผูกพันทางกฎหมายกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสำหรับ

กำกับกรปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยทั่วไปเป็นการใช้ดุลยพินิจที่จะเป็นคุณและเป็นโทษ ก่อให้เกิดช่องทางการใช้ดุลยพินิจต่อผู้ที่ต้องหาว่าทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถที่จะใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยหรือเป็นที่กังขาต่อการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ อันนำไปสู่ผลกระทบที่ตามมา คือ จำนวนการทุจริตคอร์รัปชันมีจำนวนไม่ลดลง ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเกิดความไม่เชื่อมั่นและไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงสมควรที่จะมีการพัฒนาระบบการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อนำเอาหลักหลักการธรรมาภิบาลมาเป็นเครื่องมือหรือกลไกกำกับให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบและเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น

2) ผู้เข้าร่วมสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) เห็นด้วยในการนำเสนอกฎหมายโดยการจัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. และมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดคำนิยาม “หลักธรรมาภิบาล หมายความว่า กฎเกณฑ์กำกับกรปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักภาระความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ในมาตรา 3 เพื่อจะทำให้ร่างกฎหมายมีความชัดเจนในการใช้บังคับ

(2) ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 27/2 คำว่า “ให้คำนึงถึงความอิสระในองค์กร ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรืออำนาจทางการเมือง”

(3) ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 27/8 ควรเพิ่มข้อความคำว่า บกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหาย ให้มีคำอื่นเพิ่มเติม เช่น “บกพร่องหรือผิดพลาดโดยทุจริตหรือโดยประพฤติมิชอบจะ ไม่ได้รับความคุ้มกัน แต่หากบกพร่องหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยจะ ได้รับความคุ้มกัน”

(4) ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 27/9 ควรเพิ่มข้อความ “ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบกฎหมายที่ล้ำสมัยและสามารถปรับปรุงกฎหมายได้ด้วย”

(5) ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา มาตรา 27/12 โดยให้เพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางทางความผิด เช่น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีความผิดทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง

(6) ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 27/14 โดยเพิ่มเงื่อนไขให้มีการกำหนดตัวชี้วัด ควรจะมีการเพิ่มองค์กรอื่นมาตรวจสอบตัวชี้วัด เพื่อป้องกันกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตัวชี้วัดขึ้นมาเองเพื่อประโยชน์ขององค์กร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างตัวชี้วัด และให้ประชาชนสะท้อนการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปจากข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะจากการ Hearing ดังที่กล่าวมาข้างต้น 6ประเด็นพอที่จะสรุปในแต่ละประเด็นที่มีการวิพากษ์

ประเด็นที่ 1 คำนิยามของคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” ผู้วิจัยเห็นด้วย เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และบทบัญญัติคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” ในร่างกฎหมายมีความชัดเจนในการใช้บังคับ

ประเด็นที่ 2 ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 27/2 โดยเพิ่มข้อความ “ให้คำนึงถึงความอิสระในองค์กร ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรืออำนาจทางการเมือง” ผู้วิจัยเห็นด้วย เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวและร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่ 3 ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 27/8 ควรเพิ่มข้อความคำว่า บกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหาย ให้มีคำอื่นเพิ่มเติม เช่น “บกพร่องหรือผิดพลาดโดยทุจริตหรือโดยประพฤตินิชอบจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง แต่หากบกพร่องหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยจะได้รับความคุ้มครอง” ผู้วิจัยเห็นด้วยเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้และไม่ให้มีปัญหาการตีความ

ประเด็นที่ 4 ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 27/9 ควรเพิ่มข้อความ “ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบกฎหมายที่ล้ำสมัยและสามารถปรับปรุงกฎหมายได้ด้วย” ผู้วิจัยเห็นด้วยในประเด็นและข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่มีความล้ำสมัย เพื่อให้เป็นพลวัตต่อสังคม

ประเด็นที่ 5 ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา มาตรา 27/12 โดยให้เพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางทางความผิด เช่น “หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีความผิดทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง” ผู้วิจัย

เห็นด้วยในประเด็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการเคารพต่อกฎเกณฑ์และทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับใช้ที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

ประเด็นที่ 6 ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 27/14 โดยเพิ่มเงื่อนไข “ให้มีการกำหนดตัวชี้วัดควรมีการเพิ่มองค์กรอื่นมาตรวจสอบตัวชี้วัด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างตัวชี้วัด และให้ประชาชนสะท้อนการปฏิบัติงาน” ผู้วิจัยเห็นด้วยในประเด็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาคและประสิทธิผลแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายเพราะการให้มีการกำหนดตัวชี้วัดควรมีการเพิ่มองค์กรอื่นมาตรวจสอบตัวชี้วัด เป็นการป้องกันกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตัวชี้วัดขึ้นมาเองเพื่อประโยชน์ขององค์กร

จากประเด็นที่ได้จากการวิพากษ์และข้อเสนอแนะของประชากรทั้ง 6 ประเด็นดังกล่าวที่ทำการวิพากษ์และเสนอแนะจาก Hearing ซึ่งการวิจัยได้ทำการการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ในแต่ละมาตรา เป็นดังนี้

1) มาตรา 3 เพิ่มเติมคำนิยามคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” หมายความว่า กฎเกณฑ์ กำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักการระมัดระวังภัย หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร”

2) แก้ไข มาตรา 27/2 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ความอิสระในองค์กร ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรืออำนาจทางการเมือง

3) แก้ไข มาตรา 27/8 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักหลักการระมัดระวังภัย มีความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบจากผลการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหายโดยทุจริตหรือโดยประพฤติมิชอบ มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

4) แก้ไข มาตรา 27/9 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นพลวัต ยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น และมีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของคณะกรรมการในปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

5) แก้ไข มาตรา 27/12 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจออกกฎ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ตลอดทั้งโทษและสภาพบังคับการใช้อำนาจและการฝ่าฝืนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ข้อห้ามกรรมการ ป.ป.ช.ร่วมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนได้เสีย การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งมิให้กรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัย

(2) รูปแบบและการจัดให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

(3) ระยะเวลาการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง การสอบสวน การไต่สวน และข้อมูล

(4) การเปิดเผยผลการปฏิบัติหน้าที่

(5) การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการผลในการปฏิบัติหน้าที่

(6) ขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องและการประกาศให้ประชาชนทราบขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน

(7) การอื่นที่จำเป็นให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(6) แก้ไข มาตรา 27/14 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจออกกฎกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการและผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล คณะกรรมการต้องดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

ของคณะกรรมการและผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในทุกกรอบปี และให้ประกาศผลการประเมินเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ โดยให้มีองค์กรอื่นมาตรวจสอบตัวชี้วัด และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างตัวชี้วัดตลอดทั้งให้ประชาชนสะท้อนการปฏิบัติงาน

ข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะดังกล่าวนั้น การวิจัยได้นำไปปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนา กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติเป็นการพัฒนากฎหมายในการแก้ไขมาตราต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้

5.1 ร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เป็นการพัฒนาเพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลและจัดทำเป็น กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติโดยการเพิ่ม “หมวด 1/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล” ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 และได้ดำเนินการตรวจสอบหลักเกณฑ์ในการจัดทำกฎหมาย ดังนี้

โครงสร้างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 มี 200 มาตรา ประกอบด้วย

บททั่วไป	(มาตรา 1 – 8)
หมวด 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(มาตรา 8 – 45)	
ส่วนที่ 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 9-27)
ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	(มาตรา 28-41)
ส่วนที่ 3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	(มาตรา 42-45)
หมวด 2 การไต่สวน	(มาตรา 46 – 75)
หมวด 3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ	(มาตรา 76 – 89)
หมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ	(มาตรา 90 – 101)
หมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน	(มาตรา 102 – 125)
หมวด 6 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับ	

ประโยชน์ส่วนรวม	(มาตรา 126 – 129)
หมวด 7 การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	(มาตรา 130 – 137)
หมวด 8 ความร่วมมือกับต่างประเทศ	(มาตรา 138 – 140)
หมวด 9 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 141 – 161)
หมวด 10 กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 162 – 166)
หมวด 11 บทกำหนดโทษ	(มาตรา 167 – 184)
บทเฉพาะกาล	(มาตรา 185 – 200)

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ(ฉบับที่ ...)

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เหตุผล

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มี
ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็วสุจริต และเที่ยงธรรม ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรรับผิดชอบได้สวนและม
ความเห็นกรณีมีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐผู้ที่กระทำการทุจริต ได้สวนและวินิจฉัยว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่คิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการตลอดทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เป็นไปโดย
ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 76 กำหนดให้รัฐ
พึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
จึงเป็นการสมควรกำหนดหลักธรรมาภิบาลเป็นกฎเกณฑ์กำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะให้เหมาะสมกับขอบเขต
แห่งหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(ร่าง)
พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ฉบับที่..)
พ.ศ.

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร
ให้ไว้ ณ วันที่ ...เดือน พ.ศ.
เป็นปีที่ .. ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มคำนิยามดังต่อไปนี้ ถัดจากคำว่า “เลขาธิการ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.

“ผู้ปฏิบัติงาน” หมายความว่า เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และให้หมายความรวมถึง ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ บุคคลหรือคณะบุคคล ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอื่นใดตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

“กฎ” หมายความว่า ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการ หรือบทบัญญัติอื่นใดที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

“หลักธรรมาภิบาล” หมายความว่า กฎเกณฑ์กำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักภาระความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น ส่วน 1/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล มาตรา 27/1 มาตรา 27/2 มาตรา 27/3 มาตรา 27/4 มาตรา 27/5 มาตรา 27/6 มาตรา 27/7 มาตรา 27/8 มาตรา 27/9 มาตรา 27/10 มาตรา 27/11 มาตรา 27/12 มาตรา 27/13 มาตรา 27/14 และมาตรา 27/15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561

มาตรา 27/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายอื่นใช้หลักธรรมาภิบาล

มาตรา 27/2 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ความอิสระในองค์กร ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรืออำนาจทางการเมือง

มาตรา 27/3 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักคุณธรรม การมีจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งต้องยึดมั่นในอุดมการณ์และค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและหัวหน้าหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องยึดมั่นในประมวลจริยธรรมที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้กำหนดขึ้นไว้บังคับ เพื่อสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และตรงตามปทัสสถานของสังคม

มาตรา 27/4 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความโปร่งใส การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการประกาศผลคำวินิจฉัยรายบุคคล ปริมาณคดี เรื่องร้องเรียน ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ การรายงานคดีล่าช้าพร้อมเหตุผลรวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง ตลอดจนมีการวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่ายและทันกาล สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

มาตรา 27/5 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 27/6 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ต้องให้มีการประเมิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอก ซึ่งถือเป็นหลักประกันขององค์กรในการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร เป็นการป้องกันการประพฤตินิชอบหรือการทุจริต และเป็นการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจนทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นการถ่วงดุลอำนาจและส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรและเป็นการป้องกันภัยล่วงหน้าของการประพฤตินิชอบและการทุจริตในองค์กร ลดโอกาสความร้ายแรงและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งเพื่อเพิ่มโอกาสของการสำเร็จของงาน

มาตรา 27/7 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้มีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลและผลการดำเนินงานมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

มาตรา 27/8 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักหลักการความรับผิดชอบ มีความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหายโดยทุจริตหรือโดยประพฤตินิชอบ มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

มาตรา 27/9 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลการมีกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นพลวัต ยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น และมีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของคณะกรรมการในปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงาน

ที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 27/10 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม การใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ให้เกิดความเท่าเทียมกันและเที่ยงธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีการแบ่งแยก ด้านเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ รวมทั้งการให้โอกาสในการได้รับการส่งเสริมองค์ความรู้และการให้บริการที่เท่าเทียมกันและเป็นไปโดยเที่ยงธรรมในการเข้าถึงบริการของประชาชน โดยให้คำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

มาตรา 27/11 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ สามารถที่จะทราบและเข้าถึงเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่และผลในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยต้องให้ความสำคัญในสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินการของคณะกรรมการ ผลในการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการพิจารณาไต่สวน โดยคณะกรรมการจะต้องจัดเตรียมสถานที่เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและจะต้องจัดให้มีรายการบัญชีข้อมูลข่าวสารสำหรับอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูล

มาตรา 27/12 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจออกกฎ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ตลอดทั้งโทษและสภาพบังคับการใช้อำนาจและการฝ่าฝืนในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ข้อห้ามกรรมการ ป.ป.ช.ร่วมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนได้เสีย การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคัดค้าน และการสั่งมิให้กรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัย
- (2) รูปแบบและการจัดให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
- (3) ระยะเวลาการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง การสอบสวน การไต่สวน และชี้มูล
- (4) การเปิดเผยผลการปฏิบัติหน้าที่
- (5) การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลในการปฏิบัติหน้าที่
- (6) ขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องและการประกาศให้ประชาชนทราบขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน
- (7) การอื่นที่จำเป็นให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

มาตรา 27/13 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานบังคับใช้กับผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

โดยการกำหนดให้เหมาะสมกับขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของผู้ปฏิบัติงานแต่ละประเภทและระดับตำแหน่ง

มาตรา 27/14 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจออกกฎกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการและผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล

คณะกรรมการต้องดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการและผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในทุกกรอบปี และให้ประกาศผลการประเมินเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ โดยให้มีองค์กรอื่นมาตรวจสอบตัวชี้วัด และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างตัวชี้วัดตลอดทั้งให้ประชาชนสะท้อนการปฏิบัติงาน

มาตรา 27/15 ให้คณะกรรมการออกกฎตามมาตรา 27/12 มาตรา 27/13 และมาตรา 27/14 ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่บทบัญญัติว่าด้วยการนั้นมีผลใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นก็คือการหยุดยั้งการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการ เจ้าพนักงานของรัฐและข้าราชการการเมืองโดยไม่ชอบโดยคาดหวังว่าจะเป็นองค์กรที่สามารถทำการปราบปรามและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดน้อยลงไปได้ โดยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เป็นองค์กรอิสระขึ้นมาถึงปัจจุบัน กลับพบว่ามีคดีความขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนมากซึ่งหากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาการทุจริตหรือการคอร์รัปชันน่าจะลดน้อยลงไปได้ แต่กลับพบว่ามีเพิ่มมากขึ้น และก็มีอีกหลาย ๆ คดีที่ไม่สามารถจะดำเนินการให้ลุล่วงลงไปได้ คงปล่อยให้หมดอายุความฟ้องร้อง ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันสามารถหลุดรอดจากการถูกลงโทษได้ จึงเป็นที่กล่าวหาว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันกันเองในกลุ่มผู้ทำหน้าที่ปราบปรามการคอร์รัปชันในตนเองก็สามารใช้เป็นช่องทางให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้เช่นกัน ส่งผลต่อกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ไม่เป็นไปตามความต้องการในการก่อตั้งองค์กรและเกิดผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติต่อการพัฒนา ความสำคัญจึงอยู่ที่การกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะเป็นกติกาให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและหลักเกณฑ์นี้ก็คือ “หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อการบริหารงานภาครัฐของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ดังปรากฏตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบหลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐของไทยตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอในปี พ.ศ.2555 แต่ตามที่กล่าวมา

ทั้งหมดมิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายใช้บังคับกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน

การวิจัยได้ใช้วิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารที่เป็นหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หลักความเป็นอิสระ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และทฤษฎีอำนาจรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับเป็นกลไกกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์เชิงลึกตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้โดยมีประชากรสัมภาษณ์ คือ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นักวิชาการ สื่อสารมวลชน นักสิทธิมนุษยชน และนักกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นวิธีวิทยาการวิจัยใหม่ที่กำหนดให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 16 คน เข้าร่วมออกแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเมื่อได้ร่างกฎหมายแล้วได้นำคำตอบจากการวิจัยทั้งหมดสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรที่เกี่ยวข้องเพื่อวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงกฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.

ผลการวิจัยได้คำตอบที่เป็นข้อสรุป ดังนี้

1. สรุปผลการวิจัย

การวิจัยสรุปได้ว่า ในการดำเนินการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันถือเป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่บัญญัติรองรับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายที่สองคือ “ผู้ปฏิบัติงาน” หรือฝ่ายปฏิบัติการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจสำคัญในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมไปถึงหน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

การวิจัยค้นพบว่าวิธีการที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบนั้นจะต้องนำหลักการบริหารจัดการที่ดีที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” มาใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับทั้งในองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)

ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) และในองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ เช่น คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลียสำนักสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมทั้งประเทศไทยก็มีการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐของไทยที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของราชการฝ่ายบริหาร แต่มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายใช้บังคับกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จะต้องมีความเหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งสามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงานได้ การวิจัยนี้พบว่าหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมมีจำนวน 10 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักการระดมความคิด หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรมและหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักนี้หากจะให้มีสภาพบังคับและผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจก็ต้องตราเป็นกฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ แต่ตราเป็นกฎหมายโดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยผลการวิจัยหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในปี พ.ศ. 2561 และยังคงบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีและมีความเหมาะสมมากพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานไว้ชัดเจน ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีที่เป็น

ฝ่ายบริหารที่ได้มีการตรากฎหมายที่มีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในขณะที่ความจำเป็นที่ยังคงจะต้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่และอำนาจในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีความเที่ยงธรรม และชอบด้วยกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้มีระบบการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถจะใช้เพื่อการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานได้ และทำให้กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามความต้องการของการจัดตั้งองค์กรและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง และเป็นกลไกสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามลักษณะของงานทั้งการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางบริหาร การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจกึ่งนิติบัญญัติในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ และการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การวิจัยจึงได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่มีผลผูกพันต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ในประเด็นสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

(1) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน โดยรวมการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ต้องใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มิใช่ตามอำเภอใจ อำนาจของตัวบุคคล ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรืออำนาจทางการเมือง

(2) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักหลักคุณธรรม

การปฏิบัติหน้าที่ที่มีจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม มีคุณธรรม ไม่มีความลำเอียง และไม่มีเจตคติ และตรงตามปทัสฐานของสังคม รวมทั้งต้องยึดมั่นในอุดมการณ์และค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและหัวหน้าหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่มีอำนาจตามกฎหมายได้กำหนดขึ้นไว้บังคับเพื่อสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และตรงตามปทัสฐานของสังคม

(3) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความโปร่งใส

หลักการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการใช้อำนาจหน้าที่อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ถึงกระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียน ผลในการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการพิจารณาได้สวน เพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานได้ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดเตรียมสถานที่เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและจะต้องจัดให้มีรายการบัญชีข้อมูลข่าวสารสำหรับอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูล โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องกำหนดกฎ ระเบียบ ของชนิดหรือประเภท วิธีการ กำหนดเวลา และแหล่งที่จะทำการเผยแพร่ซึ่งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น

(4) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการมีส่วนร่วม

การปฏิบัติราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมให้ข้อมูล ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา และร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม และอาจส่งเสริมด้วยการให้รางวัลกรณีมีประชาชนแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมถึงกำหนดมาตรการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

การดำเนินการจัดให้มีการประเมิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ผลในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอก ซึ่งถือเป็นหลักประกันขององค์กรในการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจนทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุ

วัตถุประสงค์ และเพื่อสะท้อนถึงสิ่งที่เป็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(6) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความคุ้มค่า

การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้มีการประหยัด แต่ใช้ทรัพยากรที่มีอย่างความคุ้มค่า โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลและผลการดำเนินงานมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด จัดสรรองค์กรและเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ โดยใช้หลักความได้สัดส่วน รวมถึงการประเมินราคาและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการวินิจฉัยในแต่ละคดี

(7) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักหลักภาระรับผิดชอบ

ความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาด โดยทุจริตหรือโดยประพฤตินิยมชอบและเกิดความเสียหาย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาและผลกระทบหรือการบรรเทาผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยต้องรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐสภา

(8) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพ หมายถึง การมีกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการเกิดผลิตผลที่คุ้มค่าและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุงระเบียบหรือกฎหมายให้เป็นพลวัตและยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

ประสิทธิผล หมายถึง การมีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(9) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม การใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดความเท่าเทียม และเที่ยงธรรม และมีความยุติธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในด้านเพศสภาพ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ รวมทั้งการให้โอกาสในการได้รับการส่งเสริมองค์ความรู้และการให้บริการที่เท่าเทียมกันและเป็นไปโดยเที่ยงธรรมในการเข้าถึงบริการของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

(10) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ เป็นประชาชนทั่วไปหรือเป็นผู้ร้องเรียน หรือ ร้องทุกข์ สามารถที่จะทราบและเข้าถึงเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ และผลในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ความสำคัญในสิทธิต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และเชื่อถือได้ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ และทั่วถึง ตลอดจนมีการวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นไปโดยง่ายและทันเวลา สร้างความไว้วางใจ แก่คนในชาติ

3) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและปฏิบัติงาน จะต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล จึงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจออกกฎบังคับใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในเรื่องข้อห้ามคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการทุจริตแห่งชาติ ร่วมพิจารณา และวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน รูปแบบและการจัดให้เหตุผล ในคำวินิจฉัย ระยะเวลาการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การไต่สวนการพิจารณาและวินิจฉัย การเปิดเผยผลการไต่สวน การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบความถูกต้องและเข้าถึงข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ ขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนและการประกาศให้ประชาชนทราบขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และการอื่นที่จำเป็น ให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(2) หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลบังคับใช้กับผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของผู้ปฏิบัติงานแต่ละประเภทและระดับตำแหน่ง และมาตรการลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

(3) ตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานในทุกรอบปี และประกาศผลการประเมินเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

ข้อสรุปของข้อค้นพบจากการวิจัย คือ การนำหลักธรรมาภิบาล จำนวน 10 หลัก มาปรับใช้เป็นกลไกกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน และการจะให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามหลักธรรมาภิบาล 10 หลักนี้ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ก็จะต้องตราเป็นกฎหมายให้มีสภาพบังคับและผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ โดยต้องมีการจัดทำหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลทั้งในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลซึ่งจะเป็นการตรากฎหมายลำดับรองบังคับใช้

2. อภิปรายผล

ข้อค้นพบของการวิจัย คือ การนำเอาหลักธรรมาภิบาล 10 หลัก หรือ 10 มาตรา เป็นกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานได้นำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ซึ่งหลักธรรมาภิบาล 10 หลักนี้ เมื่อนำมาจัดเป็นกลุ่มจะได้ 4 ด้าน คือ

1) ด้านการกำกับความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการด้านนี้ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจมีความชอบด้วยกฎหมายภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นธรรม ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้เกิดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดประสิทธิภาพ มีความชอบด้วยกฎหมาย

2) ด้านการกำกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการด้านนี้ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีความตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยและให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง สามารถเข้ามามีส่วนร่วม

ในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอแนะปัญหาและประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานถูกตรวจสอบได้และมีความพร้อมต้องรับผิดชอบจากผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหาย เกิดการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณชน มีการจัดเตรียมระบบรองรับการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น สุดท้ายจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดความโปร่งใสและเสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ที่ส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้โดยสะดวกเกิดการตรวจสอบการปฏิบัติงานและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทุกขั้นตอนของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ อีกทั้งเกิดการยอมรับต่อการปฏิบัติหน้าที่

3) ด้านการกำกับความคุ้มค่า ประกอบด้วย หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการด้านนี้ จะส่งผลให้เกิดการควบคุมกำกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีการใช้ทรัพยากรสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างประหยัด เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เกิดการปรับปรุงและยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น การดำเนินงานที่มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมาย เกิดกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานตลอดและต่อเนื่อง และผลสุดท้ายจะเกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ทำให้รัฐและประชาชนลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

4) ด้านการกำกับความรับผิดชอบ ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการด้านนี้ จะทำให้เกิดความตระหนักและรับผิดชอบในภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ใส่ใจปัญหาและกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาการทุจริต จะทำให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสำนักรับผิดชอบร่วมกันต่อภารกิจและหน้าที่ การกระทำ การตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการอื่นตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจก่อให้เกิดจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมี

ศีลธรรม คุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งเกิดการยึดมั่นในอุดมการณ์และค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม ประพฤติปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดผลผูกพันที่จะทำให้ต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเกิดความระงับยับยั้งหรือชั่งใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในทางฝ่าฝืนต่อศีลธรรม คุณธรรม และความคาดหวังของสังคม ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น อีกทั้งเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานความประพฤติให้ประชาชนใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อีกด้วย

สรุปการอภิปรายผลได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายที่แสดงถึงขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักโดยเพิ่ม “ส่วน 1/1 การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล” ให้เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไว้จะทำให้มีกฎหมายบังคับใช้ที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน ที่สามารถใช้เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติงานได้ โดยการตราเป็นกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อันจะส่งผลให้กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เกิดเที่ยงธรรมและชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำหน้าที่ รวมทั้งคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถปฏิบัติงานบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยสรุปข้อค้นพบว่าการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน โดยการตราเป็นกฎหมายนั้น การวิจัยมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1) แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

การจะให้กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ตามที่การวิจัยนี้ค้นพบไปสู่การบังคับใช้จำเป็นที่ต้องตราออกเป็นกฎหมายโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีการดำเนินการ การวิจัยจึงเสนอแนะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการกิจการศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและกองทุน ดำเนินการนำไปสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ

2) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

การพัฒนากฎหมายที่มีบทบัญญัติในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ตามที่วิจัยจัดทำขึ้น ไปสู่ใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์แบบ จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติรองรับให้เกิดความชัดเจน การวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในระหว่างกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อตราเป็นกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำร่างกฎเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการอื่นใดที่จำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ เพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วสามารถนำไปสู่การบังคับใช้ได้สัมฤทธิ์ผลเร็วขึ้น

3) ข้อเสนอแนะในทางบริหาร

เมื่อมีการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ตามที่วิจัยจัดทำขึ้นและมีผลบังคับใช้แล้ว ในการดำเนินการที่จะทำให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจตรงกัน สามารถปฏิบัติตามเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน การวิจัยเสนอแนะให้มีการดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้มีการอบรมผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการรับรู้และเข้าใจบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการตราบังคับใช้ รวมถึงบรรดา กฎหรือแนวทางทั้งหลายที่ออกบังคับใช้ด้วย

(2) ให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับให้คณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ศึกษาและเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

(3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนเกิดการยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การที่จะกำหนดหลักธรรมาภิบาลนำมาใช้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานไว้เป็นการเฉพาะ นับว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีแนวคิดนี้มาก่อนและเมื่อมีการนำไปตราไว้ในกฎหมายแล้วจะทำให้เกิดการใช้บังคับได้จริง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อีกทั้งการวิจัยนี้ไม่ได้ทำการวิจัยหาคำตอบครอบคลุมถึงในเรื่องนี้ ดังนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดทำวิจัยต่อในเรื่อง “การพัฒนากฎหมายเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” เพื่อจะทำให้มีหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดและการประเมินผลที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์และเกิดการยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เพื่อการพิสูจน์และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย

4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาและวิจัยหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีคำตอบของการวิจัยในบทที่ 2

วัตถุประสงค์ข้อ 2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติมีคำตอบของการวิจัยในบทที่ 4

วัตถุประสงค์ข้อ 3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ คำตอบของการวิจัยในบทที่ 4

วัตถุประสงค์ข้อ 4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีคำตอบของการวิจัยในบทที่ 4 และ บทที่ 5

วัตถุประสงค์ข้อ 5 เพื่อจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีคำตอบของการวิจัยในบทที่ 4 และ บทที่ 5

4.2 ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คือ

“การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพียงพอในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้เกิดผลกระทบต่อผลการการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นช่องทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การนำหลักธรรมาภิบาลมาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานได้ใช้นั้น จะต้องเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจ คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หลักความคุ้มค่า หลักภาระความรับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จะทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย”

คำตอบจากการวิจัยมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้กำหนดไว้

บรรณานุกรม

กฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ.2552

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

อนุสัญญาขององค์การนาาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่าง

ประเทศ

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต

อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2555). **หนังสือนิติรัฐ นิติธรรม**

ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม
แห่งชาติ.

จำนุกอง กงสาร และคณะ. (2515). **ปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการไทย**. พระนคร: คณะรัฐประศาสน
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี สก็อตต์. (2531). *คอร์รัปชัน. ลิทธิพันธ์ พุทธหุน, ผู้แปล.*
กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2543). *ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย.* กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. ผู้แปล. (2545). *ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใส
ด้วยจริยธรรม.* กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ชนินทร์ เจริญเมือง. (2553). *ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น
ภาคแรก.* กรุงเทพฯ: คปไฟ.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2547). *การใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรม.* กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2510). *กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง.* พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย.* กรุงเทพฯ:
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1)*
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมีลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- รัชยา ภักดีจิตต์. (2557). *ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีรพงษ์ บุญโยภาส และคณะ. (2546). *การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ
บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช..* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. (2543). *คู่มือทรรราช เทคนิคในการคอร์รัปชัน ปล้นชาติ ยึดประเทศและ
ทำลายคนดี.* กรุงเทพฯ : สถาบันสหวรรษ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2550). *ความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐ (Public
Trust) ทฤษฎีแนวคิด และหลักการ.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลง
และวัฒนธรรม. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good
Governance).* กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

บทความในวารสาร

- นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (2547). ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต. *สุจริตสาร*, 4(11).
- อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า. (2548). “ธรรมาภิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ”. *รัฐสภาสาร*, 53(10).
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ. (2554). แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้าน การทุจริตของประเทศไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 4(1).

วิทยานิพนธ์

- วรรณภา วามานนท์. (2550). *การบริหารการปราบปรามการทุจริตระดับชาติของไทย: การศึกษา บทบาท ระบบ และการบริหาร ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ*. คุยฎีนิพนธ์ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง.

รายงานการวิจัย

- โกวิทย์ กังสนันท์ และคณะ. (2546). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนาองค์กรและเพิ่ม ชัดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช..* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- _____. (2546). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง ทุจริต รัฐ และคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. (2543). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง ดัชนีคอร์รัปชันของไทย การสร้างและ การตรวจสอบความเชื่อถือได้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.).

- วิษณุ วัลัญญ. (2538). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สภาวิจัยแห่งชาติ. (2509). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงราชการ*. พระนคร: สภาวิจัยแห่งชาติ.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ. (2553). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากล เพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เอกสารอื่นๆ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). *ที่มาของกฎหมายมหาชน*. เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). *ผลของคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง*. เอกสารโรเนียว. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. มปท.: มปป.
- นฤมล ทับจุมพล. (2541). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ใน การจัดการปกครอง (Governance)*. ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฐานข้อมูลออนไลน์

- คำชัย จงจักรพันธ์. (ม.ป.ป.). (2561). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://k-rc.net/imageupload/215761.pdf>. [2561, กันยายน 29].
- เกษมสันต์ วีระกุล. (2560). *ACRC (1) ถอดบทเรียนปราบคอร์รัปชันเกาหลีใต้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.posttoday.com/biz/aec/news/310986> [2560, กุมภาพันธ์ 28].
- ศิลปพร ศรีจันเพชร. (2553). *หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล. วารสารคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ปีที่ 33 ฉบับที่ 125*. (ออนไลน์). กรมเอเชียตะวันออก. (22 ตุลาคม 2561). ข้อมูลประเทศและเขตเศรษฐกิจ: เกาหลีใต้. เข้าถึงได้จาก: <http://www.eastasiawatch.in.th/th/information/2/> [2561, ธันวาคม 20].

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). “**ธรรมาภิบาล**” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http:// www.tdri.or.th](http://www.tdri.or.th) [2561, ธันวาคม 11].
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). “**หลักธรรมาภิบาลของการ บริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี**” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://:www.opcd.go.th](http://www.opcd.go.th), [2561, มกราคม 14].
- _____. (2561). “**ประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน**” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก www.ocsc.go.th, [2561, มกราคม 15].
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). “**หลักธรรมาภิบาลของการ บริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี**” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.opcd.go.th> [2561, ธันวาคม 11].
- _____. (2561). “**หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี Good Governance**” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก www.opcd.go.th [2561, มกราคม 14].
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2561). “**ค่านิยมหลัก (Core Value) ของมาตรฐาน จริยธรรมสำหรับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.ombudsman.go.th/10/7_0.html, [2561, มกราคม 13].
- <http://www.chumphon.doae.go.th/goodgovern.pdf>. Agere, Sam. (2000). Promoting good governance. (Online). Available: https://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance.
- Wikipedia. (n.d.). Participatory design. (Online). Available: https://en.wikipedia.org/wiki/Participatory_design

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัย
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

รายชื่อประชากรสัมภาษณ์

1. นายพงศ์นิติ์ ศิริราช อธิบดีรองเลขาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
2. นายกลยุทธ สายกระสุน อดีตสมาชิก Amnesty ผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มดาวดิน
3. นายอภิญา เจริญสว่าง ทนายความ ที่ปรึกษาคณะกรรมการอัยการจังหวัดขอนแก่น ภาคประชาชน อดีต นิติกรประจำเขตรระดับ 9 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
4. นายทักษ์ไพบ ไซแขวง อุปนายกฝ่ายต่างประเทศ สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์
5. อาจารย์ชัชชัย กลั่นความดี อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
ขอนแก่น
6. นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิสรา อดีตนายกสมาคมนักข่าว
นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย
7. ศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
8. ดร.สมศักดิ์ คุณเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
9. ดร.วิชัย ธีญญาพานิชย์ อัยการอาวุโส
10. พล.ต.ต.ดร.เนติพงศ์ ธาตุท่าแล รองผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 4
11. พ.ต.อ.ดร.คณิต ดวงหัตถ์ รองผู้กำกับการศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4

ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

1. ปัญหาคอร์ปชั่นในประเทศไทย กับผลกระทบที่เกิดขึ้น
2. วิธีการแก้ไขและป้องกันการทุจริต
3. ความคิดเห็นต่อการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4. ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปราบปรามคอร์ปชั่น
5. แนวคิดหลักธรรมาภิบาล และการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 6. หลักธรรมาภิบาลมี 10 ข้อ ได้แก่
 - หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักความเสมอภาค (Equity) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
 - หลักนิติธรรม (Rule of Law) ควรนำมาใช้หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร
7. แนวทางการการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ได้อย่างไร
8. แนวคิดในการจัดทำกฎหมายรองรับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

9. หากจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับคณะกรรมการ
ป.ป.ช. โครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วยอะไรบ้าง

10. กฎหมายที่จัดทำเป็นต้นแบบนี้ควรเป็นกฎหมายเฉพาะหรือเพิ่มเป็นหมวดหนึ่งใน
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

11. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ตัวอย่างภาพถ่ายประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก



สัมภาษณ์นายพงศ์นิติ์ ศิธรราชู
อดีตรองเลขาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)



สัมภาษณ์ ดร.วิชัย รัษฎุพานิชย์ อัยการอาวุโส



นายอภิญา เจริญสว่าง ทนายความ ที่ปรึกษาคณะกรรมการอัยการจังหวัดขอนแก่น ภาคประชาชน
อดีต นิตกรประจำเขตระดับ 9 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค



สัมภาษณ์นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิศรา
อดีตนายกสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

ภาคผนวก ข.

รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัย

การมีส่วนร่วมออกแบบ,ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

SPU
SRIPATUM UNIVERSITY

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์ดิจิทัลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรคดีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชั่น หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มผสม 3					
1	ประพันธ์ สันตวงษ์วงษ์	ร. 10 ก			ประพันธ์
2	อภิชาติ พิษพรพงษ์	รทท.ศกท.			อภิชาติ
3	น.ส. อธิวิมล อินทร์แก้ว	อัยการปฏิรูปการ			อธิวิมล
4	น.ส. กุณิณี พงษ์เกษ	นิติกรปฏิบัติ			กุณิณี
5	น.ส. สุภาวดี จันทร์เกษม	SPU. LAW			สุภาวดี
6					
กลุ่มผสม 4					
1	รศ.ดร. อธิวิมล	อ.ดร. อธิวิมล			อธิวิมล
2	นาย อดิเทพ เวินท	ททท.ศกท.			อดิเทพ
3	นาย อธิวิมล อภิเดช	สำนักงานเขตราชเทวี			อธิวิมล
4	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล อ.ดร. อ.ดร.			อธิวิมล
5	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล อ.ดร.			อธิวิมล
6					

SPU
SRIPATUM UNIVERSITY

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์ดิจิทัลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรคดีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชั่น หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มผสม 1					
1	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล			อธิวิมล
2	นาย อธิวิมล อภิเดช	SPU			อธิวิมล
3	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล			อธิวิมล
4	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล อ.ดร.			อธิวิมล
5					
6					
กลุ่มผสม 2					
1	อัยการ ต้นตอง	มหาวิทยาลัยเกษมศาสตร์			อัยการ
2	อัยการ ต้นตอง	อ.ดร. อธิวิมล			อัยการ
3	อัยการ ต้นตอง	อ.ดร. อธิวิมล			อัยการ
4	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล อ.ดร.			อธิวิมล
5	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล อ.ดร.			อธิวิมล
6	นาย อธิวิมล อภิเดช	อ.ดร. อธิวิมล อ.ดร.			อธิวิมล



ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์ภาคสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
1	นาย: พิเศษ สนิทวงศ์กุล	ร. 100 ก.น //			✓
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					



ใบลงทะเบียน

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์ภาคสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มประชาชน					
1	นายตรีรัตน์ ปัสสัมปิติชกุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรี ปทุม วิทยาเขตขอนแก่น			atb or
2	นายเอกนรินทร์ ศรีมหันต์	ภาคประชาชน			aw
3	นายธรรมวิทย์ ไชลิมา	ภาคประชาชน			ail.com
4	นางสาวณัชชา นาทองคำ	ภาคประชาชน			ณัชช
5	นางสาวอัญจรา เลิศพรประสพโชค	ภาคประชาชน			2
6					
7					
8					

SPU
SRIPATUM
UNIVERSITY

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง "กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ"

หลักสูตรนิติศาสตรุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 - 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ					
1	ดร.สัญญา แก้วอนันต์	ผอ.กคต.จังหวัดประจวบคีรีขันธ์			
2	นายปัญญา ศรีสะอาด	เจ้าพนักงานคดีปฏิบัติการ สำนักงาน อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง 4 สำนักงานอัยการสูงสุด			
3	นายวิวัฒน์ ชีสารพัฒน์	นักวิชาการวัฒนธรรมปฏิบัติการ และอดีตอาจารย์คณะนิติศาสตร์			
4	นางสาวกณินัฐ พุทธิรักษา	นิติกรปฏิบัติการ สังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน กองบริหาร ทรัพยากรบุคคลกลุ่มงานวินัย			
5	นางสาวพัชราวดี สุนทรสารทูล	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี			
6	นายธีรพงษ์ ช่างเหล็ก	สำนักเลขาธิการกองวิจัยและวิจัย			
7	หม่อมหลวง พิศมัยไพจิตร	กรมที่ดิน			

SPU
SRIPATUM
UNIVERSITY

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง "กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ"

หลักสูตรนิติศาสตรุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 - 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มนักวิชาการ					
1	รศ.ดร.อนันต์ เพ็ชรวิวัฒนะกุลชัย	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี			
2	ผศ.ดร.ปัญญาพัชญา ดิบวงษา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร			
3	ผศ.ดร.ธรรมศักดิ์ เสนามิตร	มหาวิทยาลัยขอนแก่น			
4	ผศ.นพดล ชีระวงศ์กิจโย	มหาวิทยาลัยราชภัฏวริรัมย์			
5	นางสาวสิริณัฐ อินทร์แก้ว	สำนักงานปลัดกระทรวง แรงงาน กองบริหารทรัพยากรบุคคล กลุ่มงาน วินัย			
6	นางสาวณัททษา ดันดีเวชกุล	สำนักงานกฎหมาย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์			
7	นส.สุทนต์ จันทร์โกษา	SPU - LAW			
8	นิติ เนื่องจำเริญ	จังหวัดอุบลราชธานี			



ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง "กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์มาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ"

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน ชั้นหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดีที่ 3 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 - 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มคณะกรรมการผู้ติดตาม					
1	นายประหัด เสนอวิรัช	ที่ปรึกษากรรมการกิจการศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการฯ			
2	นายวิวัฒน์พงศ์ เงินตา	ทนายความ			
3	พ.ต.หญิง พิมพ์อักษร สว่างสมวงษ์	อัยการผู้ช่วยศาลทหารกรุงเทพ			
4	นายกิตติ วงศ์สุขศิริเดชา	พนักงานได้ส่วนระดับกลาง ป.ป.ช. ปราจีนบุรี			
5	นายแสนทอง อภิบาลศรี	ทนายความ			
6	นายคุณาชา ไชยชุมพร	ทนายความ			
7	นางสาวทิวา จันทร์พรมมา	ทนายความ			
8					
9					

ภาคผนวก ค.

รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

SPU
SRIPATUM UNIVERSITY
ใบลงทะเบียน

การจัดทำการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)
เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์มาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”
หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ณ โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร
วัน พุธ ที่ 30 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
34	มีดิลกพร ดิเทพ	ทนายความ			
35	ศุภกิจพงษ์ อภิสิทธิ์ ชาญณรงค์	ทนายความ			
36	ผ.อ. อธิภา เสงี่ยมไฉนพิทักษ์	SPU			
37	ทนายทศ อเนศวร์	อ.นครินทร์ นิธิกุล			
38	Hegeun Soosang				
39					
40					
41					
42					
43					
44					

SPU
SRIPATUM UNIVERSITY
ใบลงทะเบียน

การจัดทำการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)
เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์มาภิบาลสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”
หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ณ โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร
วัน พุธ ที่ 30 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
23	ผอ.วิมลนภา เจริญ	สำนักกฎหมาย			
24	นายณนธ อธิวัฒน์	อำนวยการบริหารงานวิจัย			
25	นายคุณชาติ ไชยสุนทร	นักกฎหมาย			
26	ผ.อ.ท.หญิง อธิภา อภิสิทธิ์	ศึกษาคณะ			
27	นาย นิพนธ์ ตีโต	L.L.D.			
28	นายณนทวิมล อธิวัฒน์	อำนวยการบริหารงานวิจัย			
29	นางณนธ อธิวัฒน์				
30	นายณนท วิมล อธิวัฒน์	อำนวยการบริหารงานวิจัย			
31	นาง อธิภา อภิสิทธิ์	ศึกษาคณะ			
32	ผ.อ. อธิภา อภิสิทธิ์	ศึกษาคณะ			
33	อ.ท. วิมล อธิวัฒน์	ตีโต			



ใบลงทะเบียน

การจัดทำารรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์ค้ำประกันสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน ฮอลล์ กรุงเทพมหานคร

วันพุธ ที่ 30 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
12	รศ.ศุภมาส วัฒนกุล	ททท			
13	รศ.ดร.ไพฑูริย์ สินทวิชัย	ททท			
14	ทพ.อรุณ ลิ้มทิมา	ททท			
15	นาย รุ่งโรจน์ คุ้มแก้ว	ททท			
16	น.ส. ปิยะมาศ วัฒนกุล	ททท			
17	นางสาวกัญญา วัฒนกุล	ททท			
18	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
19	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
20	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
21	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
22	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			



ใบลงทะเบียน

การจัดทำารรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักทรัพย์ค้ำประกันสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน ฮอลล์ กรุงเทพมหานคร

วันพุธ ที่ 30 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
1	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
2	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
3	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
4	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
5	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
6	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
7	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
8	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
9	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
10	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			
11	ดร.สุวิทย์ วัฒนกุล	ททท			

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายอัครชัย สายรัตน์
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	46 หมู่ 6 ตำบลหนองหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ.2552	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น (จบสามปีครึ่ง)
พ.ศ.2556	จบนิติศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ.2561	ใบอนุญาตว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ
พ.ศ.2565	ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ.2552	สถาบันสอนกฎหมายลอร์สมายติวเตอร์
พ.ศ.2555	ที่ปรึกษากฎหมายบริษัทเอกชน
พ.ศ.2556	อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น
พ.ศ.2559	ผู้ช่วยหัวหน้าสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น
ปัจจุบัน	หัวหน้าสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น