

บทที่ 4

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการของประเทศไทยเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของประเทศไทยในหลาย ๆ ด้าน เช่น สังคม เศรษฐกิจ คุณธรรมจริยธรรม การเมือง การศึกษา การพัฒนาประเทศและระบบราชการ เป็นต้น ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งหลายฉบับ แต่การคอร์รัปชันก็ไม่ทุเลา กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมาฉบับท้ายสุด คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นความหวังของสังคมไทยว่าจะเป็นกฎหมายที่สามารถจัดการคอร์รัปชันออกไปจากระบบราชการไทยได้ เพราะเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจเสรีเด็ดขาดในการป้องกันและปราบปรามทุจริตของเจ้าหน้าที่ ตั้งแต่การตรวจสอบทรัพย์สิน การดำเนินคดีอาญา การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การฟ้องศาลขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความฟ้องคดีแทนก็ได้ และยังมีอำนาจดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 เป็นต้น แต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทยก็ยังมีเหมือนเดิมทั้ง ๆ ที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช.เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ชำร่ายกว่านั้น กลับปรากฏว่าการคอร์รัปชันทวีความรุนแรงมากขึ้น มีวิธีการทุจริตที่แยบยลและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น การทุจริตในเชิงนโยบาย และมีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตารางสถิติภาพรวมเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐของสำนักงานนโยบายและแผนสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

ปีงบประมาณ	รับ			เสร็จ					คงเหลือ
	ยกมา	รับใหม่	รวม	ตกไป	ไม่รับ/ไม่ยก	ข้อมูล	ส่งหน่วยงาน	รวม	
2543	0	3,256	3,256	693	35	2	0	730	2,526
2544	2,526	2,195	4,721	695	496	40	0	1,231	3,490
2545	3,490	2,333	5,823	460	622	55	0	1,137	4,686
2546	4,686	2,390	7,076	610	575	120	0	1,305	5,711
2547	5,771	2,223	7,994	648	521	122	0	1,291	6,703
2548	6,703	2,020	8,723	77	41	7	0	125	8,598
2549	8,598	2,980	11,578	0	0	0	0	0	11,578
2550*	11,578	1,214	12,792	1,157	833	22	311	2,323	10,469
รวม		18,611		4,340	3,123	368	311	8,142	10,469

ที่มา : สำนักนโยบายและแผน

หมายเหตุ : 1. *สถิติในห้าเดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ.2550

2. ส่งหน่วยงานหมายความว่า ส่งต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา, ส่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่งให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

จากตารางดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่ำนับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 มาจนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2550) มีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ 18,611 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 8,142 เรื่อง และค้างดำเนินการ 10,469 เรื่อง ปัญหาจึงมีว่า ทำไมเรื่องค้างพิจารณามากมาย และปัจจัยอะไรที่ทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใน 4 ลักษณะ คือเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอาญา ร่ำรวยผิดปกติเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ถอดถอนออกจากตำแหน่งและกรณีร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้ง 4 กรณีข้อกล่าวหาดังกล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินการกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่มีขั้นตอนเหมือนกันทั้งสิ้น ก็จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงมาใช้บังคับในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้ง 4 ข้อกล่าวหา ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการวิเคราะห์

รวมกันไปถึง 4 ลักษณะข้อกล่าวหาโดยได้ทำการศึกษาจากแนวความคิดทฤษฎี กฎหมายระเบียบข้อบังคับ ผลงานการวิจัยและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้พบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริงทั้งสี่ข้อกล่าวหา มีดังนี้

4.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ

องค์การ คือ การรวมตัวของกลุ่มบุคคลคณะหนึ่ง ที่มาร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างที่กำหนดไว้ ในการทำงานจะมีระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ได้แก่ โครงสร้างบทบาท อำนาจหน้าที่กำหนดขึ้น และมีระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในกลุ่มและติดต่อกับบุคคลภายนอก¹ โครงสร้างองค์การเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การติดต่อสื่อสารและการประสานงาน การตัดสินใจและการแก้ปัญหา ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานและการเมืองภายในองค์การ²

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำโครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช. โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 11 สำนัก 4 กอง ดังนี้³

1. สำนักป้องกันการทุจริต 1.
2. สำนักป้องกันการทุจริต 2.
3. สำนักปราบปรามการทุจริต 1.
4. สำนักปราบปรามการทุจริต 2.
5. สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน 1.
6. สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน 2.
7. สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน 3.
8. สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน 4.
9. สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน 5.
10. สำนักคดี
11. สำนักนโยบายและแผน

¹สุพิน เกษานุปต์, พฤติกรรมองค์การ : ความรู้เบื้องต้นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536) น. 2

²โกวิท กังสนันท์และคณะ, การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช., (นครปฐม : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2546) น.8-1

³ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉบับลงวันที่ 31 มกราคม 2543, เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2543

12. กองรับเรื่องร้องเรียน

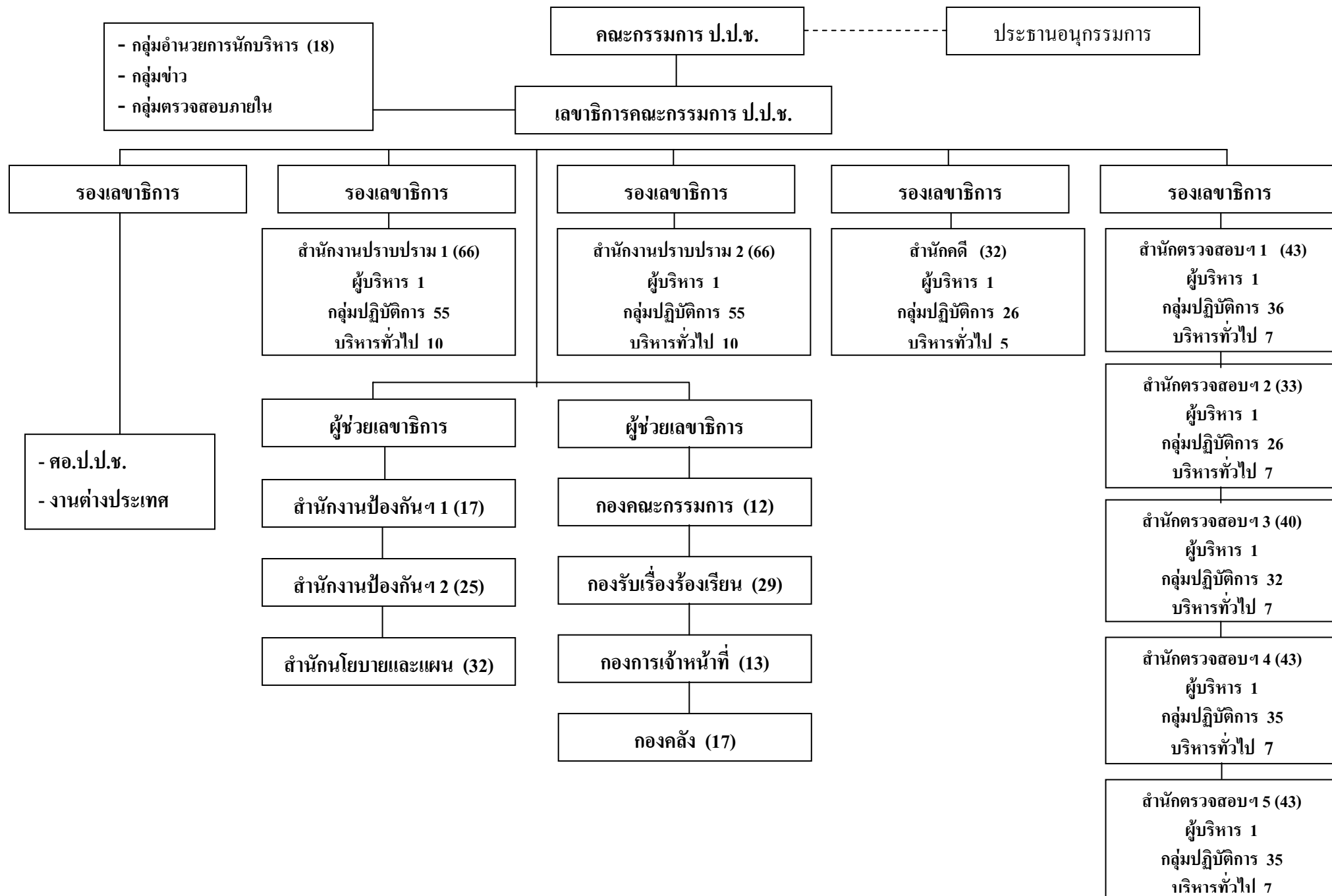
13. กองการเจ้าหน้าที่

14. กองคลัง

15. กองงานคณะกรรมการ

และได้กำหนดแผนผังโครงสร้างอัตรากำลังและการบริหารภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

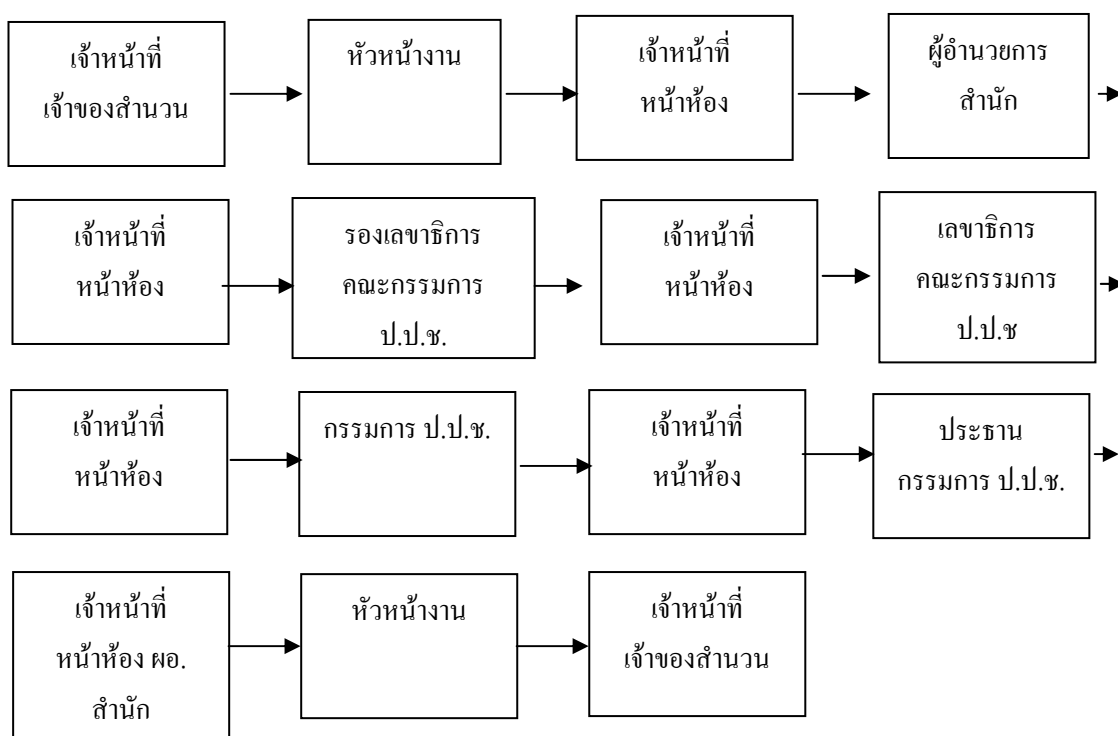
แผนผังแสดงโครงสร้างการบริหารงานภายใน สำนักงาน ป.ป.ช. (537 อัตรา)



จากการศึกษาการแบ่งส่วนราชการภายใน การแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานภายในรับผิดชอบ การจัดอัตรากำลังให้แก่หน่วยงานและรูปแบบสายการบังคับบัญชาของสำนักงาน ป.ป.ช.แล้ว พบว่าการจัดโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช.ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง ดังนี้

4.1.1 ชั้นการบังคับบัญชามีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

จากรูปแผนผังโครงสร้างสายการบังคับบัญชาของสำนักงาน ป.ป.ช. นับจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้างานไปถึงประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มี 6 ชั้น ได้แก่ หัวหน้างาน (ภายในสำนัก) ผู้อำนวยการสำนัก รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้รับผิดชอบตามสายงาน) เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. (ผู้รับผิดชอบตามสายงาน) และประธานกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในทางปฏิบัติของการเสนอผ่านหนังสือจริง ๆ จะมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อยอีก 5 คน ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบหนังสือ คือ เจ้าหน้าที่ประจำหน้าห้องของผู้อำนวยการสำนัก รองเลขาธิการฯ เลขาธิการฯ กรรมการ ป.ป.ช. และประธานกรรมการ ป.ป.ช. เช่น ในกรณีที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. เสนอหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ลงนาม เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนหนึ่งฉบับจะต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ถึง 10 คน มีรูปภาพเส้นทางเดินของหนังสือดังนี้



จากสภาพการเดินทางของหนังสือฉบับดังกล่าวจะทำให้เห็นได้ว่าต้องผ่านเจ้าหน้าที่หลายชั้นกว่าจะหวนกลับมาที่เจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวน ซึ่งโดยเฉลี่ยหนังสือฉบับนี้จะอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่อย่างน้อยคนละ 2 วัน ต้องเสียเวลาในการตรวจสอบหนังสืออย่างน้อย 20 วันทำการ และในบางโอกาสอาจจะเสียเวลามากกว่านี้ เพราะการเสนอหนังสือในแต่ละวันไม่ได้มีหนังสือที่น่าเสนอเพียงหนึ่งหรือสองฉบับ แต่มีจำนวนเป็นสิบ ๆ ฉบับ เจ้าหน้าที่หน้าห้องของผู้อำนวยการสำนัก รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้องให้เสร็จภายในหนึ่งหรือสองวัน จึงมีการสะสมปริมาณหนังสือมากขึ้นเรื่อย ๆ จนบางครั้งระยะเวลาล่วงเลยไปถึง 45 วัน ก็ไม่ปรากฏว่าหนังสือที่น่าเสนอหวนกลับคืนมายังเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวน การจัดรูปโครงสร้างขององค์การในลักษณะเช่นนี้เรียกว่า โครงสร้างแบบสูงหรือแนวดิ่ง (Tall Structure) คือการมีผู้บังคับบัญชาหลายชั้นในการตรวจสอบ แต่สำหรับกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น เห็นว่าเป็นกรณีที่มีผู้ตรวจสอบเกินความจำเป็น ทำให้เสียเวลามากเกินความพอดีอันเป็นเหตุทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยเปล่าประโยชน์

โครงสร้างในแนวดิ่งไช่จะเป็นโครงสร้างที่ไม่ดีเสมอไปแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการที่นำไปใช้ว่าถูกต้องเหมาะสมกับภารกิจขององค์การนั้น ๆ หรือไม่ ถ้าภารกิจนั้นเป็นเรื่องความมั่นคงของประเทศโครงสร้างในแนวดิ่ง (Tall Structure) ถือเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพราะมีผู้บังคับบัญชาหลายชั้นในการตรวจสอบความถูกต้อง เพราะภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศถือเป็นสิ่งสำคัญ จะเกิดการผิดพลาดไม่ได้เพราะถือเป็นความมั่นคงของประเทศ

4.1.2 ขาดความสมดุลในการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างงานด้านปราบปรามการทุจริตกับงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

จากแผนผังการแสดงโครงสร้างอัตรากำลังการบริหารงานภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. จะพบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 11 สำนัก 4 กอง ปรากฏว่าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านปราบปรามการทุจริตมี 3 สำนัก คือ สำนักปราบปรามการทุจริต 1 มีอัตรากำลัง 66 คน ผู้บริหาร 1 คน เจ้าพนักงานปฏิบัติการไต่สวน 55 คน เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (ธุรการ) 10 คน สำนักงานปราบปรามการทุจริต 2 มีอัตรากำลังเท่ากับสำนักงานปราบปรามการทุจริต 1 สำนักคดีมีอัตรากำลัง 32 คน ผู้บริหาร 1 คน เจ้าพนักงานปฏิบัติการไต่สวน 26 คน เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 5 คน รวมเจ้าพนักงานปฏิบัติการด้านไต่สวนข้อเท็จจริงจำนวน 136 คน ส่วนงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินมี 5 สำนัก คือ สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 รวมเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านไต่สวนจำนวน 163 คน จึงทำให้เห็นได้ว่าการแบ่งส่วนราชการ

ภายในนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญกับงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมากกว่างานด้านปราบปรามการทุจริต ทั้ง ๆ ที่งานด้านการปราบปรามการทุจริตเป็นงานที่ต้องเร่งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพราะส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้กล่าวหาเป็นตัวตน และคอยติดตามผลการดำเนินงานตลอดเวลา และบางกรณีเป็นเรื่องที่ประชาชนและสื่อมวลชนให้ความสนใจ นอกจากนี้ งานด้านปราบปรามการทุจริตเป็นงานที่โชว์ผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และแสดงออกถึงความมีศักยภาพในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าพนักงาน ส่วนงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินเป็นงานที่ตรวจสอบด้านการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นงานที่มีฐานข้อมูลที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ หรือร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบแถมกว่าการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพราะงานด้านปราบปรามการทุจริตต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดกฎหมาย แต่งานตรวจสอบทรัพย์สินรับผิดชอบเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 42 เท่านั้น ฉะนั้น การที่มีการแบ่งงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินออกเป็น 5 สำนักและมีเจ้าพนักงานไต่สวนข้อเท็จจริงจำนวน 163 คน ในขณะที่งานด้านปราบปรามการทุจริตมีเพียง 3 สำนักและมีเจ้าพนักงานไต่สวนข้อเท็จจริงเพียง 136 คน และมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องรับผิดชอบค้างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2550 จำนวน 10,469 เรื่อง โดยเฉลี่ยแล้วเจ้าพนักงานด้านปราบปรามการทุจริตจะต้องรับผิดชอบสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง 76.9 เรื่องต่อ 1 คน จึงทำให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถจะดำเนินการให้เรื่องร้องเรียนสำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว เพราะอัตรากำลังคนไม่เหมาะสมกับจำนวนปริมาณงานที่รับผิดชอบ อันเนื่องมาจากการแบ่งส่วนราชการภายในที่ไม่สมดุล จึงเป็นเหตุทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่มีประสิทธิภาพ

4.2 ปัจจัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management)

ทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารงานประกอบด้วย คน เงิน อุปกรณ์และวิธีการ ในบรรดาทรัพยากรทั้งสี่ชนิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ถือว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน เพราะมนุษย์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือความล้มเหลวขององค์การ

กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ล้าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นเหตุทำให้เรื่องร้องเรียนค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก เหมือนกับดินพอกหางหมูมาจนถึงปัจจุบันนี้ ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากความล้มเหลวของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ป.ป.ช. และผสมผสานกับตัวบทกฎหมายที่ปิดช่องทางไม่ให้อำนาจบริหารจัดการอย่างอิสระ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 กฎหมายบังคับให้รับโอนข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ป. ทั้งหมดมาเป็นข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. พ.ศ.2542 มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้างและเงินงบประมาณของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และวรรคสองบัญญัติว่า ให้ข้าราชการและลูกจ้างที่โอนไปตามวรรคหนึ่ง ดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินประจำตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเดิม”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช.จะต้องรับโอนข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ป.มาเป็นข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช.ทั้งหมด ปัญหาจึงมีว่าบทบัญญัติมาตรา 131 ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 302 วรรคสามบัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอย่างอื่น แต่มาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและเป็นกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญปี 2542 กลับบัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. รับข้าราชการและลูกจ้างทั้งหมดมาเป็นบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อเป็นเช่นนี้ จะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. บริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้อย่างไร ซึ่งเท่ากับกฎหมายมาตรา 131 ไม่เปิดโอกาสให้สำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะใช้สิทธิและอำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่จะดำเนินการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน (Recruiting) และการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน (Selection) เพราะการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานจะทำให้ได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ การทำงานก็ย่อมมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ไม่ล่าช้า แต่เนื่องจากผลของบทบัญญัติมาตรา 131 จึงทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถสรรหาและคัดเลือกบุคลากรได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Manangement) ของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.2.2 การขาดแรงจูงใจในการทำงาน

องค์การจะประสบผลสำเร็จในการดำเนินกิจการได้ ก็ด้วยความร่วมมือร่วมใจในการทำงานของบุคลากรภายในองค์กร ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการผลักดันให้กิจการขององค์กรก้าวไปข้างหน้าเพื่อให้ถึงจุดประสงค์ขององค์กร การที่องค์การจะประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติ เพราะบุคลากรทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการทำงานให้กับองค์การอย่างเต็มความสามารถ เนื่องมาจากเกิดแรงกระตุ้นภายในจิตใจของบุคลากรที่เกิดความต้องการ(กิเลส) บางสิ่งบางอย่างขึ้นภายในจิตใจ ซึ่งในเรื่องนี้ Abraham Maslow นักทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นต้น ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) คือ ต้องการความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการความรัก (Love Needs) เป็นความต้องการความรัก ความชอบ การยอมรับในสังคม เป็นต้น ความต้องการเกียรติยศและชื่อเสียง (Esteem Needs) เป็นความต้องการความสำเร็จ ความต้องการอำนาจ ต้องการได้รับการยกย่อง และความต้องการทำตนให้ประจักษ์ (Self Actualization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เมื่อมนุษย์เกิดความต้องการ(กิเลส) องค์การต้องสนองความต้องการของบุคลากรให้เกิดความพอใจ โดยการจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การให้เงินค่าทดแทนในการทำงานที่เหมาะสม การจัดระบบสวัสดิการที่ดีขึ้น เป็นต้น ถ้าบุคลากรต้องการในระดับที่สูงขึ้น องค์การก็ต้องตอบสนองความต้องการของบุคลากรเพื่อให้เกิดความพึงพอใจที่เหมาะสมเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรทุ่มเทความรู้ความสามารถในการทำงาน อย่างเต็มที่

สำนักงานป.ป.ช.ถือว่าเป็นองค์การที่มีภารกิจหลักคือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จึงเป็นหน่วยงานที่มีระบบการทำงานที่สลับซับซ้อน จำต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเพื่อผลักดันภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้บรรลุเป้าหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ฉะนั้น บุคลากรจึงเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สำคัญที่สุดในการทำงาน ในการบริหารงาน หรือในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เมื่อเป็นเช่นนี้ ภาระหน้าที่อันยิ่งใหญ่ของสำนักงาน ป.ป.ช.จึงอยู่ที่การใช้บุคลากรให้เป็น คือใช้คนให้เหมาะสมกับงานและความรู้ ความสามารถของคนนั้น ๆ แต่ในปัจจุบันจะสังเกตเห็นได้ว่าบุคลากรในสำนักงานป.ป.ช.มีคุณวุฒิสูง เช่น จบการศึกษาปริญญาโท และเนติบัณฑิตเป็นจำนวนมากและเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ แต่ผลงานโดยรวมไม่น่าเป็นที่ประทับใจ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะบุคลากรในสำนักงาน ป.ป.ช.ยังไม่ได้ใช้ศักยภาพของตน

อย่างเต็มความสามารถในการทำงาน ซึ่งเป็นเพราะบุคลากรเหล่านั้นไม่ได้ทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการทำงานให้กับสำนักงาน ป.ป.ช.อย่างเต็มที่ การที่บุคลากรของสำนักงานป.ป.ช. มีพฤติกรรมเช่นนั้น จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของสำนักงานป.ป.ช. ทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า ฉะนั้น สิ่งจูงใจที่จะทำให้เจ้าพนักงานป.ป.ช.ที่ปฏิบัติงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการทำงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างเต็มความสามารถ มีหลายประการดังนี้

4.2.2.1 สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน

(1) ค่าตอบแทนพิเศษ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี2540 ได้เห็นความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกฎหมาย จึงได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการป.ป.ช.ขึ้นมาชุดหนึ่งให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกฎหมายและบัญญัติให้สำนักงานป.ป.ช.ให้เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการป.ป.ช. โดยให้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่นๆไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานป.ป.ช.มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าไม่ต้องการให้การบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณเหมือนกับการบริหารราชการของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เพราะการบริหารงานบุคคลหรือบริหารการงบประมาณของราชการทั่วไปไม่มีความคล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผล แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ของระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการป.ป.ช.กำหนดขึ้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จึงบัญญัติให้คณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณดังที่บัญญัติในมาตรา107 ความว่า ให้คณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป การบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นของสำนักงานป.ป.ช. โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้ (2) ..การบรรจุ การแต่งตั้ง ค่าตอบแทนพิเศษ...และระเบียบหรือประกาศดังกล่าวจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อประธานกรรมการลงนามในประกาศหรือระเบียบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จากกฎหมายมาตรา107 นี้เอง คณะกรรมการป.ป.ช.จึงออกระเบียบกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการสำนักงานป.ป.ช. เรียกว่า ระเบียบคณะกรรมการป.ป.ช.ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการสำนักงานป.ป.ช.พ.ศ.2543 โดยกำหนดอัตราค่าตอบแทนพิเศษ ดังนี้

ระดับ	อัตราค่าตอบแทนพิเศษต่อเดือน
1	1,000
2	2,000
3	3,000
4	4,000
5	5,000
6	6,000
7	7,000
8	8,000
9	9,000
10	10,000

หมายเหตุ ตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช.ค่าตอบแทนพิเศษ 30,000 บาท

จากการกำหนดอัตราค่าตอบแทนพิเศษดังกล่าว จะเห็นได้ว่าข้าราชการทุกประเภทของสำนักงานป.ป.ช.จะได้ค่าตอบแทนพิเศษในอัตราระดับละ 1,000 บาท นั้นหมายความว่าข้าราชการที่ปฏิบัติสายงานหลัก เช่น ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินหรืองานด้านไต่สวนการทุจริต ซึ่งมีวุฒิการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เนติบัณฑิตและปริญญาโทและข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านธุรการทุกคนย่อมมีความเสมอภาคในการได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษในอัตราระดับละ 1,000 บาทเท่าเทียมกันทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติสายงานหลักเกิดความรู้สึกว่าตนเองได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ไม่เป็นธรรม เพราะการปฏิบัติสายงานหลักจะต้องปฏิบัติงานไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ จะต้องไต่สวนเกี่ยวกับเรื่องร้ายว่ผิดปกติและดำเนินการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง จึงมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท รวมทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ปฏิบัติงานทั้งด้านวินัยและอาญา นอกจากนี้ ยังเป็นการปฏิบัติงานที่จะต้องใช้วิชาชีพด้านกฎหมายเป็นหลักและเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องเสี่ยงภัยต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินในการเดินทางออกไปทำการไต่สวนข้อเท็จจริงในท้องถิ่นทุรกันดารและต้องฝ่าฟันอุปสรรคอิทธิพลต่างๆจากฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา และถ้าข้าราชการที่ปฏิบัติสายงานหลักปฏิบัติงานผิดพลาดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จะต้องถูกลงโทษเป็นสองเท่าดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125 ความว่า ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมาย ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยขาด

ความเที่ยงธรรม กระทำคามผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ข้าราชการ ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น แต่บุคลากรที่ ปฏิบัติสายงานธุรการหรือสายงานรอง ไม่ได้ปฏิบัติงานหรือมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมาก เหมือนกับข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านไต่สวนคดี จากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติงานกับอัตราค่าตอบแทนพิเศษที่ไม่เป็นธรรมกับความรับผิดชอบในเนื้องานนี้เอง ที่ทำให้ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงได้เกี่ยวว้างไม่ทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการ ทำงานให้กับสำนักงานป.ป.ช.

นอกจากนี้ การปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ.2542 คือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการ แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในระบบไต่สวน เช่นเดียวกับตุลา การศาลปกครองและคล้ายกับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ถ้าเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่าง การปฏิบัติงานไต่สวน ข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. กับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จะ พบว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทตามที่บัญญัติ ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดโทษอาญาไว้เท่านั้น ไม่มีอำนาจดำเนินคดี กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และ ข้าราชการการเมืองอื่นในกรณีกล่าวหา ว่าร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตาม ประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ไม่มีอำนาจในการพิจารณาฐานความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การปฏิบัติงานไต่สวนของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่าร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรมหรือแม้แต่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อว่ากระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่อการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ก็อยู่ในอำนาจ หน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการดำเนินการถอด ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

วุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่กำหนดในมาตรา 58 เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด เป็นต้น ในกรณีที่ถูกลงโทษว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 58 รวมทั้งมีอำนาจไต่สวนวินัยซึ่งข้อมูลความผิดทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจะต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป.ป.ช.ชี้มูลเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นใหม่เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องวินัยไม่ได้อีก และมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นของคณะกรรมการป.ป.ช. เช่นพระราชบัญญัติว่าความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 เป็นต้น จากการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานป.ป.ช.มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและความสำคัญของเนื้องานมากกว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และวุฒิสภาการศึกษาที่อยู่ในระดับเดียวกันคือ วุฒิสภาวุฒิสภาบัณฑิต เนติบัณฑิตและปริญญาโท แต่กลับได้เงินค่าตอบแทนพิเศษดังที่กล่าวมาข้างต้นน้อยกว่าเงินค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นจำนวนหลายเท่า ดังจะเห็นได้จากอัตราค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ดังนี้⁴

ตาราง อัตราเงินเพิ่มสำหรับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ระดับ	อัตราเงินเพิ่มพิเศษต่อเดือน
6	20000
7	30000
8	35000
9	41000
10	42000

ตาราง อัตราเงินเพิ่มสำหรับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

ระดับ	อัตราเงินเพิ่มพิเศษต่อเดือน
3	10,000
4	10,000
5	10,000
6	15,000
7	22,500
8	26,250

การเปรียบเทียบอัตราเงินค่าตอบแทนพิเศษระหว่างเจ้าพนักงานป.ป.ช.ที่ปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษแล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราเงินค่าตอบแทนพิเศษห่างกันมาก กล่าวคือข้าราชการ กรมสอบสวนคดีพิเศษตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพียงระดับ 3 มีเงินค่าตอบแทนพิเศษจำนวน 10,000 บาท มากกว่าเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ระดับ 9 ซึ่งมีค่าตอบแทนพิเศษเพียง 9,000 บาท และถ้าเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษระดับ 9 ด้วยกันจะมีเงินค่าตอบแทนพิเศษถึงจำนวน 41,000 บาท มากกว่าค่าตอบแทนพิเศษของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ระดับ 9 ถึง 4 เท่าเศษ

จากการที่คณะกรรมการป.ป.ช.กำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษในระดับหรือชีละ 1,000 บาทให้ข้าราชการสำนักงานป.ป.ช.ทุกสายการปฏิบัติงานเท่าเทียมเสมอภาคกันทั้งหมดโดยไม่ได้จัดแยกสายการปฏิบัติงานหลักและสายการปฏิบัติงานรอง จึงทำให้เจ้าหน้าที่ป.ป.ช.ที่ปฏิบัติงานสายงานหลักเกิดความรู้สึกว่าเป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนพิเศษที่ไม่เป็นธรรมและเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยราชการอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติงานที่มีลักษณะงานและคุณวุฒิทางการศึกษาของบุคลากรที่เหมือนกันหรือดีกว่าเจ้าพนักงานป.ป.ช.แล้ว กลับปรากฏว่าหน่วยงานราชการเหล่านั้นให้เงินค่าตอบแทนพิเศษกับบุคลากรของตนที่มีอัตราค่าตอบแทนที่สูงกว่าอัตราค่าตอบแทนที่คณะกรรมการป.ป.ช.กำหนดให้เจ้าพนักงานป.ป.ช.ที่ปฏิบัติงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริง จึงเป็นเหตุทำให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่ทุ่มเทความรู้ความสามารถในการทำงานให้กับสำนักงานป.ป.ช. ทำให้การปฏิบัติงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า ผลงานลดลง คดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) ค่าตอบแทนอนุกรรมการไต่สวน

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงทำได้ 2 รูปแบบ คือคณะกรรมการป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองกับคณะอนุกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการป.ป.ช. กรณีคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีกรรมการป.ป.ช.หนึ่งคนเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนและอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นเจ้าพนักงานป.ป.ช.ร่วมอยู่ด้วยเสมอ ส่วนจะมีอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่ อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าจะแต่งตั้งหรือไม่ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายครั้งเฉพาะครั้งที่มาประชุม ในอัตราครั้งละ 1,000 บาท รวมกันแล้วไม่เกินเดือนละ 10,000 บาท สำหรับอนุกรรมการไต่สวน และอัตราครั้งละ 1,250 บาท รวมกันไม่

⁴ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

เงินเดือนละ 12,500 บาท สำหรับกรรมการ ป.ป.ช.ที่เป็นประธานกรรมการไต่สวน⁵

การที่กำหนดค่าตอบแทนในการไต่สวนข้อเท็จจริง ในแต่ละเดือนรวมกันไม่เกิน 10,000 บาทสำหรับอนุกรรมการไต่สวนและสำหรับประธานอนุกรรมการไต่สวนไม่เกินเดือนละ 12,500 บาท เท่ากับเป็นการกำหนดให้ประธานอนุกรรมการไต่สวนและอนุกรรมการไต่สวนทำงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่เกินเดือนละ 10 ครั้ง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า

4.2.2.2 สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน

นอกจากสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินในการกระตุ้นให้บุคลากรทุ่มเทความรู้ความสามารถในการทำงานให้กับองค์กรอย่างเต็มความสามารถแล้ว ยังมีสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินที่จะกระตุ้นจูงใจให้บุคลากรทุ่มเทในการทำงาน ได้แก่ การพิจารณาความดีความชอบในการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร เช่น การให้ทุนการศึกษาเรียนต่อ การส่งไปอบรม การส่งไปดูงาน เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาในเรื่องเหล่านี้ ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช.จะต้องตั้งบนพื้นฐานของความเที่ยงธรรม สุจริต และโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ไม่ใช่พิจารณาโดยวิธีเล่นพรรคเล่นพวก หรือเพราะเป็นเด็กฝาก หรือเป็นเพราะมีอคติเป็นการส่วนตัว และโดยเฉพาะสำนักงาน ป.ป.ช.ถือเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในนามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ฉะนั้น ก่อนที่จะให้ความยุติธรรมกับบุคคลอื่น จะต้องรู้จักให้ความยุติธรรม ความเที่ยงธรรมและความโปร่งใสกับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.เสียก่อน มิฉะนั้น ความไม่เป็นธรรม ความไม่สุจริตเที่ยงธรรม ความมีอคติ ในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการทำงานให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ผลที่ตามมาคือ การทำงานล่าช้าและคลีคลายพิจารณา

4.3 ปัจจัยด้านกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

กระบวนการทำงานของการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีหลายขั้นตอน เช่น กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน กระบวนการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กระบวนการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ กระบวนการคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน กระบวนการแจ้งข้อกล่าวหา กระบวนการแก้ไขข้อกล่าวหา

⁵ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยค่าตอบแทนอนุกรรมการ พ.ศ. 2543 ข้อ 4 และ 6

กระบวนการประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวน กระบวนการสรุปสำนวนการไต่สวน การพิจารณา วินิจฉัยลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระบวนการส่งสำนวนไต่สวนให้อัยการสูงสุดฟ้องศาล และกระบวนการส่งเรื่องให้ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอนถอนผู้ถูกกล่าวหาลงโทษทางวินัย เป็นต้น ซึ่งกระบวนการทำงานดังกล่าวนี้ ถ้าเป็นกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็จะทำให้ผลการปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์แห่งภารกิจของการก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. แต่จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากแนวความคิดกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกบังคับใช้ในการปฏิบัติงานไต่สวน ประกอบกับผู้ศึกษาเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่งานไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย ทำให้พบว่ากระบวนการทำงานในขั้นตอนต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังจะกล่าวต่อไป

4.3.1 กระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกจำกัด ด้วยข้อกฎหมายในเรื่องความเป็นผู้เสียหาย

ในทางกฎหมายอาญาถือว่าข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็นข้อกล่าวหาที่เป็นอาญาต่อแผ่นดิน บุคคลใดก็สามารถกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ แม้ผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้ว ต่อมาถอนคำร้องทุกข์นั้นเสีย ก็ไม่ทำให้คดีนั้นระงับไป บุคคลอื่นก็ยังสามารถกล่าวโทษต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายเท่านั้นจึงจะร้องทุกข์ได้แต่กรณีการร้องเรียนกล่าวหา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ว่าร้ายผิดปกติ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กลับบัญญัติเฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66⁶ และ ผู้เสียหายที่จะกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมาตรา 66 เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญานั้น จะต้องเป็นผู้เสียหายตามที่บัญญัติไว้ในคำนิยามของมาตรา 4 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่ง บัญญัติคำว่า “ผู้เสียหายหมายความว่าผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานของรัฐว่าร้ายผิดปกติ

⁶ มาตรา 66, แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น” ซึ่งมีความหมายแตกต่างกับผู้เสียหายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6”⁷ จากบทนิยามของคำว่า “ผู้เสียหาย” ของกฎหมายทั้งสองฉบับจะเห็นความแตกต่าง ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึงผู้เสียหายตามนิคินัยเท่านั้น ถ้าผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ก็ไม่ถือเป็นผู้เสียหายตามความหมายนี้จึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ส่วนผู้เสียหายตามความหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมายความว่ารวมถึงทั้งผู้เสียหายในทางนิคินัยและผู้เสียหายที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในข่ายแห่งความหมายของคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดสักเพียงใดก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้ริเริ่มหยิบยกคดีประเภทที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมาตรา 66 ขึ้นพิจารณาดำเนินการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องรอให้ผู้เสียหายมาร้องเรียนกล่าวหา ก่อน จึงจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ อันเป็นเหตุทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องล่าช้า

⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

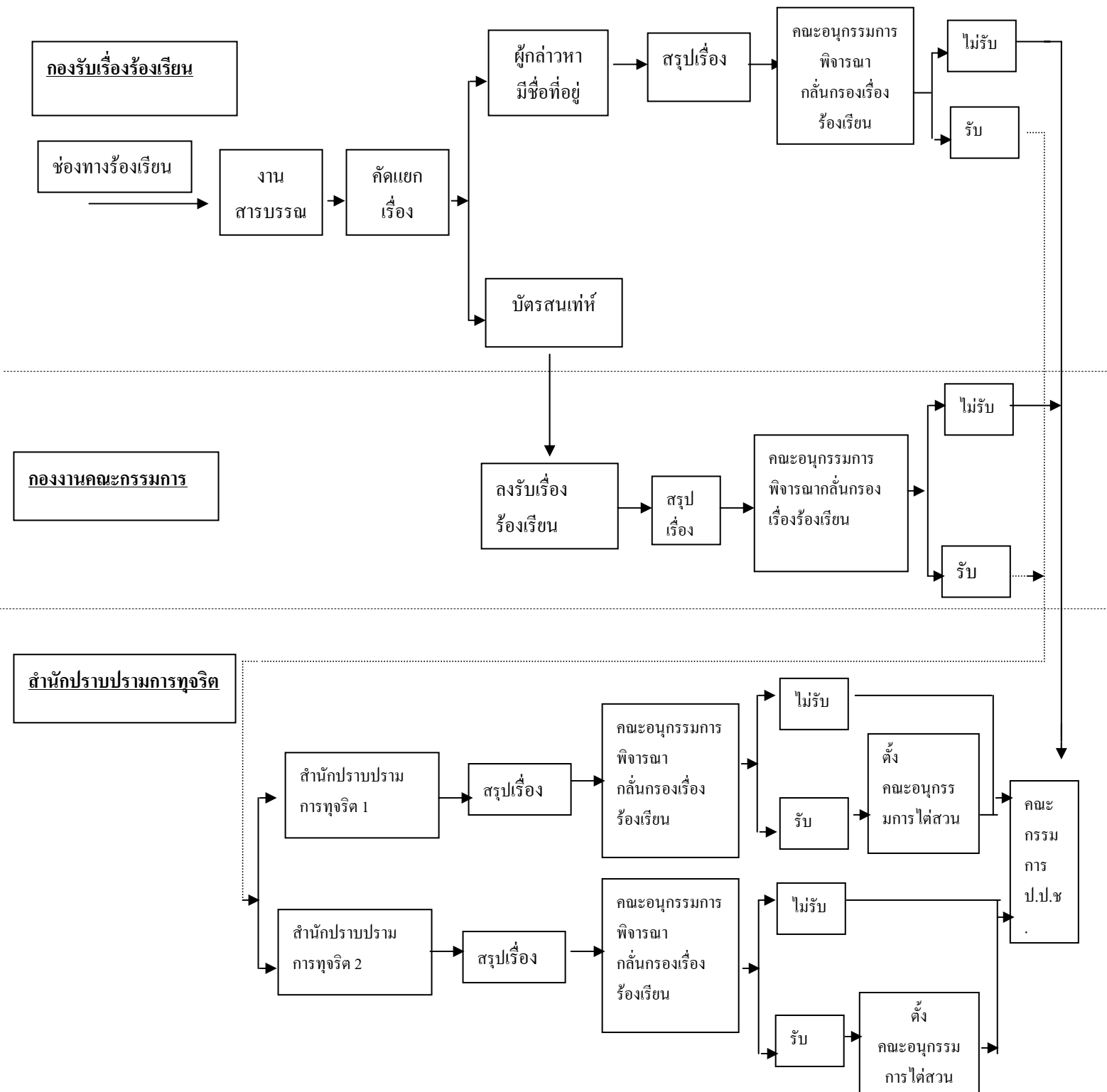
มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในคดีอาญาผู้เสียหายเป็นหญิงมีสามี หญิงนั้นมีสิทธิฟ้องคดีได้เองโดยมิต้องได้รับอนุญาตของสามีก่อน ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 5(2) สามีมีสิทธิฟ้องคดีอาญาแทนภรรยาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากภรรยา”

มาตรา 5 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้ 1 ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลเฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล 2 บุพการีหรือผู้สืบสันดานสามหรือภรรยาเฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ 3 ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคลเฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น”

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทน โดยชอบธรรมหรือเป็นผู้กึ่งจจริตหรือคนซึ่งไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาลหรือผู้ซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลไม่สามารถจะทำการตามหน้าที่โดยจะทำการตามหน้าที่โดยเหตุหนึ่งเหตุใดรวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถนั้น ๆ ญาติของผู้เยาว์ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องอาจร้องต่อศาลขอให้ตั้งเขาเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้ เมื่อได้ไต่สวนแล้วให้ศาลตั้งผู้ร้องหรือบุคคลอื่นซึ่งยินยอมตามที่เห็นสมควรเป็นผู้แทนคดีเมื่อไม่มีผู้ใดเป็นผู้แทนให้ศาลตั้งพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้แทนห้ามมิให้เรียกค่าธรรมเนียมในเรื่องขอตั้งเป็นผู้แทนเฉพาะคดี”

4.3.2 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

การรับเรื่องร้องเรียนจะมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง4หน่วยงาน คือกองรับเรื่องร้องเรียน กองงานคณะกรรมการและสำนักปราบปรามการทุจริต1และ2 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการได้ส่วนซึ่งมีรูปแบบผังกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน ดังนี้



จากแผนผังของกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวข้างต้น พบว่าสาเหตุของการทำให้กระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริงล่าช้ามี 2 ประการ คือ

4.3.2.1 หน่วยงานที่รับเรื่องร้องไม่ได้กำหนดให้ชัดเจน ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงของกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน เพราะเมื่อมีเรื่องร้องเรียนเข้ามาจะมีหน่วยงาน 2 หน่วยที่รับผิดชอบเบื้องต้นคือ กองรับเรื่องร้องเรียนจะพิจารณาหนังสือร้องเรียนที่ผู้กล่าวหา มีชื่อ และที่อยู่คือมีตัวตน และกองงานคณะกรรมการ จะพิจารณาหนังสือร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้ ต่างก็มีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนประจำกอง ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าจะรับหรือไม่รับไว้ดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการพิจารณากลับกรองแต่ละกองพิจารณาเรื่องเสร็จแล้ว ถ้ามีมติไม่รับไว้พิจารณา ก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นก็ตกไป แต่ถ้ามีมติให้รับไว้พิจารณา ก็จะส่งเรื่องให้สำนักปราบปรามการทุจริต 1 หรือ 2 ดำเนินการต่อ และในกรณีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนมีมติให้รับไว้พิจารณา ก็จะส่งเรื่องให้สำนักปราบปรามการทุจริต 1 หรือ 2 แล้วแต่กรณีเช่นกัน

4.3.2.2 ขั้นตอนการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนมีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อน

เมื่อสำนักปราบปรามการทุจริต 1 หรือสำนักงานปราบปรามการทุจริต 2 แล้วแต่กรณี ได้รับเรื่องจากกองรับเรื่องร้องเรียนหรือกองงานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี จากนั้นก็สรุปเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนประจำสำนักปราบปรามการทุจริต 1 หรือสำนักปราบปรามการทุจริต 2 แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณา ดำเนินการต่อไปหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนมีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณา เจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการกลับกรองเรื่องร้องเรียนเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับ เจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนต้องไปหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมแล้วนำเสนอคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งๆ ที่ขั้นตอนการพิจารณาว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ ได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนของกองรับเรื่องร้องเรียนหรือกองงานคณะกรรมการ มาขั้นหนึ่งแล้ว จึงเห็นว่าเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างกองรับเรื่องร้องเรียนหรือกองงานคณะกรรมการ กับสำนักปราบปรามการทุจริต 1 หรือสำนักงานปราบปรามการทุจริต 2 แล้วแต่กรณี

4.3.3 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวน

4.3.3.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นพวกพ้องและมีความเชี่ยวชาญไม่ตรงกับเรื่องที่กำลังทำการไต่สวนข้อเท็จจริง

ประธานอนุกรรมการไต่สวน (กรรมการ ป.ป.ช.)จะเป็นผู้เสนอรายชื่ออนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิให้ที่ประชุมคณะกรรมการป.ป.ช. เป็นผู้แต่งตั้งโดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติต้องตามความเชี่ยวชาญของเรื่องที่กำลังทำการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่จะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลักการพิจารณาแต่งตั้ง เช่น คนที่เคยรู้จักกันมาก่อน เป็นเพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมงานเก่า เจ้านายเก่าหรือลูกน้องเก่า ญาติหรือคนรู้จัก หรือสามีหรือภริยาฝากมา จึงทำให้ได้อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้อนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิบางคนที่เป็นข้าราชการยังมีจิตใต้สำนึกคิดว่าตนเองเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานป.ป.ช.ที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนและเจ้าพนักงานป.ป.ช.ที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการไต่สวน จึงทำการออกคำสั่งให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ทำอย่างนี้ทำอย่างโน้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับงานไต่สวนข้อเท็จจริง และอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิบางคนยังใช้เวลาที่ไม่สุภาพ ไม่ให้เกียรติกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. และสถานที่ พุดคุยเรื่องอื่นในขณะที่คณะกรรมการไต่สวนกำลังสอบปากคำพยานบุคคลทำให้อนุกรรมการไต่สวนที่กำลังสอบปากคำพยานบุคคลเสียสมาธิ ไม่เอาใจใส่และไม่รับผิดชอบกับงานไต่สวนข้อเท็จจริง เช่น นั่งหลับในขณะที่อนุกรรมการไต่สวนคนอื่นกำลังไต่สวนปากคำพยานบุคคลขอตัวกลับไปก่อนเสร็จการประชุมไต่สวนโดยอ้างสารพัดเหตุผล เช่น มีงานด่วนที่กระทรวงบ้างที่กรมบ้าง มีนัดประชุมที่อื่น มีนัดแพทย์เรื่องสุขภาพเป็นต้น ไม่ศึกษาสำนวนก่อนการไต่สวน จึงทำให้ไม่ทราบประเด็นและใช้ให้เจ้าหน้าที่พนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนสรุปและกำหนดประเด็นที่จะทำการซักถามพยานให้ก่อนการประชุมไต่สวน ไม่ให้ความสำคัญหรือการมีส่วนร่วมในการสรุปสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่จะมอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสรุปสำนวน และบ่อยครั้งจะพบว่ากรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นการแต่งตั้งผู้ที่มีความเชี่ยวชาญไม่ตรงกับเรื่องที่กำลังทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งอาจจะมีหลายสาเหตุ เช่น กรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนไม่มีพรรคพวกหรือคนที่ตนรู้จักที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่กำลังทำการไต่สวน แต่มีพรรคพวกหรือคนที่ตนรู้จักที่มีความเชี่ยวชาญอีกด้านหนึ่ง ที่ไม่ใช่ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่กำลังทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ก็เสนอรายชื่อแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น การไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องทุจริตการก่อสร้างอาคารที่พักผู้โดยสาร

ของสนามบินแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านเกษตร เป็นต้น จึงทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.3.3.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนมีขั้นตอนมากเกินไป

ในการทำเรื่องเสนอการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนต้องเสนอเรื่องผ่านสายการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หลายขั้นตอนดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1.1 เรื่อง ขั้นตอนการบังคับบัญชามีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและมีการแก้ไขถ้อยคำในหนังสือเกินความจำเป็น เช่น การแก้ไขคำว่า และ, ที่, ซึ่ง, เป็นต้น ทำให้เสียเวลาในการแก้ไขข้อความในหนังสือ จึงทำให้เกิดเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวน อันเป็นเหตุนำไปสู่ความล่าช้าในการไต่สวนข้อเท็จจริง

4.3.3.3 ขาดการสนับสนุนงานธุรการของคณะกรรมการไต่สวนจากสำนักงาน ป.ป.ช.

ในการประชุมคณะกรรมการไต่สวนจะต้องมีคณะกรรมการไต่สวนมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการไต่สวนทั้งหมด⁸ จึงเป็นองค์ประชุมเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนจะต้องเป็นผู้นัดวันประชุม ไม่ว่าจะเป็นการประชุมเปิดประชุมคณะกรรมการไต่สวนครั้งแรกหรือครั้งต่อไป โดยจะต้องติดต่อสอบถามไปยังประธานอนุกรรมการไต่สวนและอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ละคนว่าวันไหนบ้างที่ว่างและมาประชุมได้ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการไต่สวนจะต้องจัดวันว่างของอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิ ประธานอนุกรรมการไต่สวน เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ผู้เป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนและเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ผู้เป็นผู้ช่วยเลขานุการให้ทุกคนตรงกัน จึงจะนัดเปิดประชุมไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เพราะถ้าอนุกรรมการไต่สวนมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการไต่สวนทั้งหมด ถือว่าการประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้น บ้างครั้งกว่าจะจัดวันให้ตรงกับช่วงวันเวลาที่อนุกรรมการไต่สวนทุกคนมีวันว่างที่ตรงกันเป็นเรื่องที่ไม่ใช่่ง่าย ซึ่งบางสำนวนคดี เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ผู้เป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวน จะต้องโทรศัพท์ติดต่ออนุกรรมการไต่สวนเพื่อนัดเวลาการประชุม 3-5 ครั้ง ก็ยังไม่สามารถเปิดการประชุมได้ จนบางครั้งเวลาล่วงเลยไปหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ทำหนังสือแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ก็ยังไม่สามารถนัดคณะกรรมการไต่สวนมาประชุมครั้งแรกได้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้อยประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ในการประชุมไต่สวนข้อเท็จจริงในแต่ละครั้ง เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ผู้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการพร้อมทั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนจะเป็นผู้ดำเนินการ

⁸ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 8

ด้านธุรการของงานประชุมได้สวนข้อเท็จจริงเองทั้งสิ้น เช่น การติดต่อสถานที่ประชุม การทำบันทึกขอเบิกเงินค่าประชุมคณะกรรมการได้สวน การจัดทำบันทึกขอเบิกค่าเครื่องดื่มให้กับคณะกรรมการได้สวนและบุคคลที่มาให้ปากคำกับคณะกรรมการได้สวน บางครั้งจะต้องพิมพ์หรือ บันทึกถ้อยคำพยานบุคคลเอง และต้องจัดทำบันทึกรายงานการประชุมในแต่ละครั้ง เพื่อให้ทราบว่าเป็นการประชุมครั้งที่เท่าใด วันเดือนปีใด อนุกรรมการได้สวนเข้าร่วมประชุมที่คน ใครบ้าง และอนุกรรมการได้สวนคนใดที่ไม่มาประชุม ในการประชุม คณะอนุกรรมการได้สวนได้มีมติว่าอย่างไรบ้าง ซึ่งงานลักษณะอย่างนี้ ไม่ใช่งานของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ที่เป็นอนุกรรมการได้สวน ควรจะเป็นงานทางธุรการของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะต้องให้การสนับสนุน แต่กลับปรากฏว่าอนุกรรมการได้สวนที่เป็นเจ้าพนักงานป.ป.ช.จะต้องเป็นผู้จัดทำเองทั้งหมด จึงทำให้เพิ่มภารกิจมากเกินไปเกินควรแก่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. อันเป็นเหตุนำไปสู่ทำให้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยไม่จำเป็น

4.3.4 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ 4 ประการ

ก. เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นวิธีการหนึ่งในหลายวิธีในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพราะการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินทุกรายการของทรัพย์สินแต่ละประเภทที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ยื่นของภริยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ว่าทรัพย์สินและหนี้สินจะมีอยู่ในประเทศไทยหรือต่างประเทศ หรืออยู่ในความครอบครองของผู้ใดทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ ตามแบบฟอร์มที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดและยื่นบัญชีทุกครั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายระบุทั้งก่อนเข้ารับและพ้นหรือตายจากการดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางประเภท เช่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีปิดประกาศให้สาธารณชนทราบภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีตามกฎหมาย ซึ่งจากกฎเกณฑ์และหลักการดังกล่าว ทำให้สามารถตรวจสอบที่มาและที่ไปของทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนการเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงการเพิ่มหรือลดลงของทรัพย์สินและหนี้สินได้ จึงเป็นการช่วยป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ในระดับหนึ่ง

ข. เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ระบุในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 42 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขาธิการรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ฯลฯ ได้แสดงความโปร่งใสและความสุจริตในระหว่างการดำรงตำแหน่ง เพราะเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่น โดยการเปรียบเทียบทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่เข้ารับตำแหน่งและวันที่พ้นตำแหน่งหรือตาย ถ้าทรัพย์สิน ไม่เพิ่มขึ้นมากหรือหนี้สินไม่ลดลงมากผิดปกติก็ไม่ถือว่าร้ายวผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันเป็นการประกันได้ในระดับหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้ฉ้อราษฎร์บังหลวงในระหว่างดำรงตำแหน่งหน้าที่

ค. เปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งบริหารประเทศ คือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบ จึงทำให้สาธารณชนตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถึงความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินนั้นว่า เป็นจริงหรือไม่อย่างไร ถือเป็นการช่วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการฉ้อราษฎร์บังหลวงวิธีหนึ่ง

ง. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้บันทึกเก็บข้อมูลเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นในอนาคต

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 42 มีปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการได้สวนข้อเท็จจริงดังนี้

4.3.4.1 ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินโดยไม่มีการวางแผนการตรวจสอบและการจัดลำดับความสำคัญของทรัพย์สินและหนี้สิน

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 ไม่มีแผนงานว่าจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างไร ให้สำเร็จงานก็บัญชีและทำการตรวจสอบ บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทใดก่อนประเภทใดหลัง เป็นเหตุทำให้การตรวจสอบบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางประเภทแทนที่จะเสร็จรวดเร็ว กลับไม่ได้ตรวจสอบ จึงเป็นเหตุทำให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินล่าช้าและค้างการตรวจสอบเป็นจำนวนมาก เช่น การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายมาตรา 35 บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องปิดประกาศบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยเปิดเผยให้สาธารณชนทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดให้ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งบางครั้งรัฐมนตรีบางคนอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 – 3 เดือน ก็ต้องพ้นตำแหน่งไป และต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมายื่นภายใน 30 วันนับแต่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 33 แต่กลับปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยังตรวจบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีคนนั้นที่ยื่นเมื่อตอนที่เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรียังไม่แล้วเสร็จ เพราะเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด หรือนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า การตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ได้จัดลำดับความสำคัญในการตรวจสอบว่าควรจะทำตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งใดก่อนหลัง ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะต้องตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก่อน เพราะเป็นตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้ปิดประกาศบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนทราบ และเป็นการดำรงตำแหน่งที่ไม่แน่นอน เนื่องจากเป็นตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจจะเกิดอุบัติเหตุทางการเมืองและพ้นจากตำแหน่งได้ทุกเวลา เช่น การลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ยอมให้กฎหมายฉบับนั้นผ่าน คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล เป็นต้น

4.3.4.2 ขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งไม่มีฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา 39, มาตรา 40 และมาตรา 42 รวมทั้งเครือข่ายและคนใกล้ชิดของบุคคลดังกล่าว

การตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องอาศัยหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารพาณิชย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สมาคมอัญมณีแห่งประเทศไทย สมาคมพ่อค้าทองคำแห่งประเทศไทย กรมทะเบียนการค้า กรมศุลกากรหรือกรมสรรพากร เป็นต้น เพื่อติดต่อขอเอกสารหลักฐานในทางทะเบียนเพื่อตรวจสอบหลักฐานทางเอกสาร หรือเพื่อขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อให้ตรวจสอบทรัพย์สินบางประเภท เช่น ทองแท่ง ทองคำรูปพรรณหรือเครื่องประดับที่เป็นอัญมณี ปรากฏว่าการตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าว ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล่าช้าเพราะขาดการประสานงานที่ดี จึงทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องค่อยประสิทธิภาพไปด้วย เช่น การตรวจสอบทองคำแท่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิสูจน์ว่าเป็นทองคำแท้ตามที่แจ้งในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ

หนี้สินหรือไม่ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของบุคลากรของสมาคมพ่อค้าทองคำแห่งประเทศไทย เป็นผู้วิเคราะห์และยืนยันว่าเป็นทองคำแท้หรือไม่ แต่เนื่องจากสมาคมพ่อค้าทองคำแห่งประเทศไทยไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการบางอย่างจะอาศัยหลักราชการเสียทีเดียวก็ใช้ว่าจะประสพผลสำเร็จที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 25 (3) จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือขอให้หน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม ถ้าหากทางสมาคมพ่อค้าทองคำแห่งประเทศไทยเกิดความไม่พึงพอใจจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม และแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ข้อกฎหมายตามมาตรา 25 (3) ทางสมาคมพ่อค้าทองคำแห่งประเทศไทย ก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ หรืออาจจะให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ แต่ดึงประวิงเวลาให้นาน ซึ่งก็จะทำให้การไต่สวนตรวจสอบทรัพย์สินล่าช้า ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ไปติดต่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นจะต้องพึงระมัดระวังการใช้ถ้อยคำจาและกริยามรรยาทเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้สำนักงานป.ป.ช. ไม่มีฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 42 รวมทั้งเครือข่ายและคนใกล้ชิดของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมศุลกากร กรมที่ดิน กรมสรรพากร เป็นต้น ดังนั้น เมื่อต้องการทราบข้อมูลจากหน่วยใดก็ทำหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงไป เช่น ขอทราบเรื่องหุ้นจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งบางหน่วยงานกว่าจะตอบข้อเท็จจริงมาให้สำนักงานป.ป.ช. ทราบ เวลาล่วงพ้นไป 3-4 เดือนซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำหนังสือเตือนขอทราบเรื่องข้อเท็จจริง 3-4 ครั้ง ทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องล่าช้าไร้ประสิทธิภาพ

4.3.4.3 ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการเฉพาะทางในการตรวจสอบ

ทรัพย์สินและหนี้สิน

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานในการตรวจสอบทรัพย์สิน เช่น ความชำนาญในเรื่องหุ้น บัญชี การประเมินอสังหาริมทรัพย์ การประเมินราคาทองคำ อัญมณี เป็นต้น จึงทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นเหตุให้การตรวจสอบทรัพย์สินต้องล่าช้า เพราะต้องขอความร่วมมือไปยังผู้เชี่ยวชาญในด้านอาชีพต่างๆดังกล่าว

4.3.4.4 ขาดอุปกรณ์และบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีที่ทันสมัย

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 ขาดอุปกรณ์เทคโนโลยีและการสื่อสารที่ทันสมัยและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพราะเทคโนโลยีที่ทันสมัย

สามารถจะทำให้กระบวนการทำงานที่รวดเร็ว สามารถประมวลผลและเก็บข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้การตรวจสอบทรัพย์สินรวดเร็วขึ้นด้วย แต่สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินทั้ง 5 สำนัก ยังคงมีอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ล้าสมัยจึงทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินไม่มีประสิทธิภาพ

4.4 ปัจจัยด้านกฎหมาย

สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 ให้มีประสิทธิภาพและเสมอภาค เพื่อควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดตามกฎหมายให้ได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 แต่จากการศึกษาพบว่า มีบทบัญญัติบางส่วนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีผลทำให้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากกรณีดังต่อไปนี้

4.4.1 ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงโดยตัวอำนาจของตนเอง

บุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่แท้จริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่บัญญัติในมาตรา 43 ความว่า ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงตามบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59
2. ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 66
3. มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 75
4. มีเหตุสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติดังมาตรา 77 หรือกระทำความผิด ตามมาตรา 88
5. มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84

ส่วนเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. โดยอำนาจของเจ้าหน้าที่แล้ว ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เว้นแต่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวนตามมาตรา 45 หรือได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 เมื่อเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วยตัวของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. เอง จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานไต่สวนข้อเท็จจริง เพราะจะต้องคอยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวนหรือได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนข้อเท็จจริง จึงจะมีอำนาจทำงานและในขณะเดียวกันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเพียง 9 คน ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานที่มีจำนวนมากให้ลุล่วงไปได้ จึงถือว่าการที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในตัวของตนเองที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริง

4.4.2 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

การไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองตามมาตรา 43 รูปแบบที่สอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 45 ความว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยลำพังของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเพียงจำนวน 9 คน ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนมากให้ลุล่วงไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการร่วมในคณะกรรมการไต่สวน แต่เนื่องจากมีเรื่องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมากและไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่สามารถคัดกรองคัดแยกเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้นว่าเรื่องใดควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เรื่องใดยังไม่ควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพราะพยานหลักฐานยังไม่พอฟังว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา ควรหาพยานหลักฐานในเบื้องต้นก่อน ก็ไม่สามารถทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพราะไม่มีกฎหมายรองรับให้ดำเนินการไต่สวน

ข้อเท็จจริงเบื้องต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนตามจำนวนเรื่องร้องเรียน ที่มีผู้กล่าวหา จึงเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงในลักษณะการเหวี่ยงแห ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเงินค่าตอบแทนคณะอนุกรรมการไต่สวนและเสียเวลาโดยไม่จำเป็น ทำให้เรื่องที่ต้องทำการไต่สวนต้องเสียเวลาล่าช้าออกไป นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการไต่สวน 1 คณะ จะรับเรื่องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพียง 1 เรื่อง เมื่อต้องตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนทุกเรื่อง จึงทำให้มีจำนวนคณะอนุกรรมการไต่สวนมากขึ้นตามจำนวนเรื่องที่ร้องเรียน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเพียงจำนวน 9 คน และกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนต้องเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนแต่ละคณะอนุกรรมการไต่สวน จึงทำให้กรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนในเวลาเดียวกันในทุกคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ จึงเป็นเหตุทำให้การประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องทยอยการประชุมไต่สวนทีละเรื่องๆ เพราะไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นมาเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนได้ จึงเป็นเหตุให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ

4.4.3 บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจสั่งการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 27 บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ หรือเลขาธิการซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย มีอำนาจลงนามในหนังสือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้” จึงทำให้เห็นเจตนารมณ์ของสายการบังคับบัญชาของโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ ว่าบุคคลที่มีอำนาจในการลงนามในหนังสือเพื่อปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่เพียง 3 คน คือ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. จึงทำให้อำนาจสั่งการตามกฎหมายอยู่ที่บุคคลดังกล่าวเพียงสามคนเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คนเพียงสามคน จึงทำให้หนังสือที่นำเสนอเพื่อลงนามเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เช่น หนังสือขอทราบข้อเท็จจริงและขอเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น เพราะงานทั้งหมดจะต้องผ่านไปทีบุคคลเพียงสามคน เจ้าหน้าที่อื่นไม่มีอำนาจดำเนินการ เช่น ผู้อำนวยการสำนัก ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายมีอำนาจลงลายมือชื่อกำกับในเอกสารที่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกหน้า ซึ่งแสดงว่าประธานกรรมการ ป.ป.ช. กับกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเท่านั้น กรรมการ ป.ป.ช. คนอื่นที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

ไม่ได้มอบหมายหรือเจ้าหน้าที่ระดับอื่นเช่น ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รองเลขาธิการฯ และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจลงนามกำกับในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่เกินความจำเป็น เป็นการเพิ่มภารกิจให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ก่อให้เกิดเนื้องานใหม่อันนำไปสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ไร้ประสิทธิภาพ