

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การรื้อราษฎรบังหลวงเปรียบเสมือนเป็นโรคเอดส์ (AIDs) ที่ร้ายแรงกักกินสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาที่ยืดเยื้อยาวนานและไม่รู้ว่าเมื่อไหร่การรื้อราษฎรบังหลวงจะหมดไปจากสังคมไทย เพราะการทุจริตของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองนั้นได้ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสังคมไทยทุกภาคส่วน การรื้อราษฎรบังหลวงหรือการคอร์รัปชันหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่ทุกพรรคการเมืองจะหยิบยกเอาปัญหาการคอร์รัปชันเป็นนโยบายของพรรคในการใช้หาเสียงกับประชาชนทุกครั้งนี้มีการเลือกตั้ง และเมื่อได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล นโยบายของรัฐบาลทุกรัฐบาลก็จะมีนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศทุกครั้ง ในทำนองเดียวกัน เมื่อมีการทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารก็จะหยิบยกเอาการทุจริตหรือการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นเป็นข้ออ้างในการทำปฏิวัติหรือรัฐประหารทุกครั้ง และจะจัดทำคำแถลงนโยบายในการปกครองประเทศว่าจะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทำนองเดียวกันกับคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารยึดอำนาจผ่านไปนับได้ประมาณยี่สิบกว่ารัฐบาลแล้ว การทุจริตหรือการรื้อราษฎรบังหลวงในสังคมไทยก็ยังคงเหมือนเดิมและยังจะทวีความรุนแรงและเพิ่มวิธีการสลับซับซ้อนในการทุจริตมากยิ่งขึ้น สังคมไทยก็ได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลปราบปรามการคอร์รัปชัน จนฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และต่อมาได้แก้ไขฉบับที่ 2 เมื่อปี 2530 การทุจริตและการรื้อราษฎรบังหลวงก็ยังคงมีความรุนแรงเหมือนเดิมและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มเติกรความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนประชาชนได้ให้สมญานามกฎหมายฉบับนี้ว่า “เสือกระดาษ” สังคมไทยก็ไม่ได้ลดละความสิ้นหวังในการป้องกันและปราบปรามข้าราชการจี้โกง จึงได้พยายามผลักดันให้เกิดกฎหมายฉบับใหม่แทนกฎหมายฉบับเสือกระดาษ เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีอำนาจเสร็จเด็ดขาดในการป้องกันและปราบปรามนักการเมืองเลวและข้าราชการชั่ว จนในที่สุดฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นมาอีก เรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยมอบอำนาจและหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่ง

กฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มากมายอย่างชนิดที่เรียกว่า ไม่เคยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ในกฎหมายไทยมาก่อน เช่น อำนาจในการตรวจสอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น (มาตรา 32) หรือ อำนาจในการตรวจสอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินของข้าราชการบางประเภทบางตำแหน่งที่เป็นข้าราชการระดับสูง เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด ฯลฯ เป็นต้น (มาตรา 39) ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือยื่นบัญชีโดยปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วลงมติว่าคดีมีมูลความผิดจริง และผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา 39 ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด ฯลฯ จะถูกพ้นจากการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ทันที นับแต่วันที่ครบกำหนดให้ยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ายื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือยื่นโดยปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 41) แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งข้อมูลความผิดดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวกระทำความผิดจริงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดให้ยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือยื่นบัญชีโดยปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้น ถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (ตามมาตรา 34) และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นยังจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 119 อีกด้วย หรืออำนาจในการดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในมาตรา 58 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติชี้มูลความผิดว่า ร่ำรวยผิดปกติ ส่อว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่ถือว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติ

ธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ทันที จนกว่าวุฒิสภายะลงมติว่าไม่ได้ทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้ข้อมูลความผิด หรือจนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา (มาตรา 55) แต่ถ้าวุฒิสภามีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้กระทำความผิดจริงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด ก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ และตัดสิทธิผู้นั้นมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมิให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลา ปีนับแต่วันที่พ้นตำแหน่ง (มาตรา 65 วรรคสอง) หรืออำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 66) หรืออำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมาตรา 66 (มาตรา 84) หรืออำนาจในการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ โดยส่งสำนวนไต่สวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 75) หรืออำนาจในการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนก็ได้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีสมบูรณ์ และตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้แทนจากอัยการสูงสุดจำนวนฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อให้พิจารณาหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ (มาตรา 80 และมาตรา 97) หรืออำนาจในการวินิจฉัยการกระทำความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะคัดลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด (มาตรา 92) ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นใหม่เหมือนกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 (กฎหมาย ป.ป.ช.) ไม่ได้ หรืออำนาจในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมจากมาตรา 39 ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 40) หรืออำนาจในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 หรืออำนาจดำเนินการกับหุ้นและการจัดการหุ้นของรัฐมนตริตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ยังบัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีหน้าที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีความอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณการเงินและทรัพย์สินและดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น การแบ่งส่วนราชการ การ

กำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกการบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสอบสวนวินัยจนและลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น (มาตรา 107) แต่ก็ไม่ปรากฏว่าการคอร์รัปชันในวงราชการลดน้อยลงลงแต่อย่างใด และยังพบว่าการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการได้สวนที่ล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพ ทำให้เรื่องร้องเรียนกล่าวหาค้างพิจารณาอยู่ที่สำนักงาน ป.ป.ช.เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เหมือนเดิม ดังจะเห็นได้จากบทที่ 4 ในตารางสถิติภาพรวมเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช.ได้รวบรวมขึ้นตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 จนถึงเดือนที่ห้าของปีงบประมาณ 2550 มีเรื่องค้างพิจารณาทั้งหมดรวม 10,469 เรื่อง

ผลจากการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 นั้น ผู้ศึกษาได้พบปัญหาและอุปสรรคที่เป็นเหตุทำให้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงล่าช้า และเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงดำเนินการไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 โครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงาน ป.ป.ช.มีอัตรากำลัง ณ ปี 2549 จำนวน 537 คน แบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช.ออกเป็น 11 สำนัก 4 กอง มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานได้สวนการทุจริตมีเพียง 3 สำนัก คือ สำนักปราบปรามการทุจริต 1 สำนักปราบปรามการทุจริต 2 และสำนักคดี รวมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านได้สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ว่ากระทำการทุจริตจำนวน 136 คน รับผิดชอบงานด้านได้สวนการทุจริตถึง 10,469 เรื่อง แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินมี 5 สำนัก คือ สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ทำการได้สวนเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินจำนวน 163 คน ทำให้การแบ่งส่วนราชการภายในและอัตรากำลังที่ไม่สมดุล ทำให้งานได้สวนการทุจริตตกอยู่ในความรับผิดชอบเพียง 3 สำนัก และอัตรากำลังคนทำงานก็น้อย จึงทำให้การทำงานล่าช้า และโครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช.เป็นการจัดโครงสร้างแบบฐานสูง (Tall structure) คือมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ทำให้การเสนองานต้องผ่านผู้บังคับบัญชาหลายคนทำให้งานล่าช้า เช่น เสนองานผ่านผู้อำนวยการสำนัก รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

แนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบโครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1.1 สำนักงาน ป.ป.ช.ต้องปรับเปลี่ยนเป็นโครงสร้างลักษณะแบนราบหรือแนวราบ (Flat Structure) เพราะมีสายการบังคับบัญชาสั้น ทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็ว คล่องตัว แต่โครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช.ในปัจจุบัน มีสายการบังคับบัญชามากหรือที่เรียกว่าโครงสร้างแนวสูงหรือแนวตั้ง (Tall Structure) ทำให้การเสนองานต้องผ่านผู้บังคับบัญชาหลายคน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

5.1.2 การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช.ระหว่างงานปราบปรามการทุจริตกับงานตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องสมดุลทั้งอัตรากำลังคนและการแบ่งส่วนราชการ รวมทั้งปริมาณงานที่รับผิดชอบแต่ละส่วนราชการต้องมีอัตราส่วนที่เหมาะสมกับกำลังคน จึงเห็นสมควร เกลี้ยเรื่องร้องเรียนไปให้สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 ตามสัดส่วนจำนวนบุคลากรและแบ่งส่วนราชการใหม่ระหว่างหน่วยงานด้านปราบปรามการทุจริตกับหน่วยงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินให้มีสัดส่วนที่สมดุลด้วย ซึ่งทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงรวดเร็วขึ้น

5.2 การบริหารทรัพยากรบุคคล

การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 131 บัญญัติให้สำนัก ป.ป.ช.รับโอนข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนรวมทั้งเงินประจำตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเดิม เท่ากับกฎหมายปิดปากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยไม่เปิดโอกาสให้สำนักงาน ป.ป.ช.ใช้สิทธิสรรหาบุคคลเข้าทำงาน ถ้ามีการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรจะทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงตามความประสงค์ของภารกิจหลักของสำนักงาน ป.ป.ช.ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่สำนักงาน ป.ป.ช.ไม่สามารถใช้สิทธิคัดเลือกสรรหาบุคลากรได้ เพราะกฎหมายบังคับให้รับราชการและลูกจ้างแบบเหมายกเข่ง จึงถือเป็นข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทำให้ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกับงานภารกิจหลัก ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

นอกจากนี้การที่จะทำให้การบริหารงานกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องมีความสนใจในการทำงาน เพื่อกระตุ้นให้บุคคลทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการทำงานการไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างเต็มที่ เช่น ค่าตอบแทนพิเศษเป็นต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้กำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.ในอัตราระดับหรือชั้น 1,000 บาท เท่าเทียมกันทั้งหมดทุกสายการปฏิบัติงาน โดยไม่ได้แยกว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติสายงานหลัก เช่น เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเจ้าหน้าที่ที่

ปฏิบัติสายงานสนับสนุน เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ จึงทำให้เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติสายงานหลักเห็นว่า เป็นอัตราค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม เพราะผู้ปฏิบัติงานด้านการได้สวนข้อเท็จจริงต้องรับผิดชอบงานที่มากกว่า เป็นงานที่สำคัญกว่า และต้องเสี่ยงภัยในการปฏิบัติงานในถิ่นทุรกันดาร นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีลักษณะกรอบงานด้านความรับผิดชอบน้อยกว่าเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ที่ทำหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงเรื่องทุจริต กล่าวคือ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษรับผิดชอบสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา และทำการสอบสวนเฉพาะคดีอาญาบางประเภทเท่านั้น ไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แต่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.มีอำนาจดำเนินคดีทั้งอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดำเนินการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา 58 ออกจากตำแหน่ง ดำเนินการขอให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินและดำเนินการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยด้วย ส่วนวุฒิการศึกษาที่อยู่ในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างกัน คือ จบนิติศาสตรบัณฑิต เนติบัณฑิต และปริญญาโท แต่ปรากฏว่าค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าตอบแทนพิเศษของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ที่ทำหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมาก

สำหรับเงินค่าตอบแทนคณะกรรมการได้สวนที่กำหนดให้ครั้งละ 1,000 บาท และรวมแล้วไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือนสำหรับอนุกรรมการได้สวน และครั้งละ 1,250 บาท และรวมแล้วไม่เกิน 12,500 บาทต่อเดือน สำหรับประธานอนุกรรมการได้สวนนั้น เป็นข้อจำกัดของแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้การกระตุ้นในการปฏิบัติหน้าที่หยุดชะงัก นอกจากสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินแล้วยังมีสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน แต่ก็สามารถกระตุ้นให้บุคลากรเกิดความทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการทำงานให้กับกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงได้ เช่น การพิจารณาความผิดความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งที่สูงขึ้น การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร เช่น ส่งไปอบรม ส่งไปดูงาน และการให้ทุนศึกษาต่อ เป็นต้น การพิจารณาเหล่านี้ จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล มิฉะนั้นจะทำให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ขาดขวัญกำลังใจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงาน อันจะนำไปสู่กระบวนการได้สวนที่ไร้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

แนวทางในการแก้ไข้ปัญหา

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช.ควรที่จะกำหนดค่าตอบแทนพิเศษระหว่างเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ที่ปฏิบัติสายงานหลักกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติสายงานรองต้องมีอัตราที่ไม่เท่ากัน อัตราค่าตอบแทนพิเศษในสายงานหลักจะต้องมากกว่าสายงานรอง และควรที่จะกำหนดอัตราค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ที่ปฏิบัติหน้าที่ได้สวนคดีในอัตราที่เท่ากับค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพราะลักษณะการปฏิบัติงานเหมือนกัน คุณวุฒิทางการศึกษาก็อยู่ในลักษณะเดียวกัน
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องยกเลิกข้อจำกัดจำนวนเงินค่าตอบแทนคณะอนุกรรมการได้สวนคดีเดือนเดียว เพื่อเปิดโอกาสให้คณะอนุกรรมการได้สวนทำงานได้อย่างเต็มที่ คือ คณะอนุกรรมการได้สวนใดทำการได้สวนกี่ครั้งก็ควรจะได้รับค่าตอบแทนตามนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน นอกจากนี้ การพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การส่งเสริมเจ้าพนักงานให้มีความรู้ความสามารถ เช่น การส่งไปดูงานต่างประเทศ หรือการฝึกอบรมภายในหรือนอกประเทศ ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช.ต้องพิจารณาอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักธรรมาภิบาล

5.3 กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง

มีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข้ปัญหาเรื่องกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงรวม 4 ด้าน ดังนี้

5.3.1 ด้านกระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกจำกัดโดยข้อกฎหมายในเรื่องความเป็นผู้เสียหาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยส่งสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงให้อัยการสูงสุดฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในข้อหาว่าร้ายวชผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้เสียหายที่มีความหมายตามมาตรา 4 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายถึง

ความว่า ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรวบผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น” และผู้จัดการแทนผู้เสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในข่ายความหมายของผู้เสียหายตามความในมาตรา 4 วรรคสี่ และไม่ใช่บุคคลที่จะมีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายตามมาตรา 68 ฉะนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้ริเริ่มหยิบยกเรื่องร้องเรียนดังกล่าวขึ้นกล่าวหาหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาดังกล่าวสักเพียงใดก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจยกเรื่องขึ้นพิจารณาทำการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จะต้องรอให้ผู้เสียหายมาร้องเรียนกล่าวหา ก่อน จึงจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ อันเป็นเหตุทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เมื่อปรากฏพฤติการณ์หรือมีพยานหลักฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยไม่ต้องมีผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นใดกล่าวหา ทั้งนี้ เพราะข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ถือเป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดิน เป็นความผิดที่ขอมความไม่ได้ แม้ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์หรือถอนคำฟ้องก็ไม่ทำให้คดีระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 (2) แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติให้เฉพาะผู้เสียหายหรือผู้จัดการแทนผู้เสียหายเท่านั้น ที่เป็นผู้มีอำนาจกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ถือเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้การริเริ่มกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไร้ประสิทธิภาพ

แนวทางการแก้ไขปัญหา สมควรตัดข้อความคำว่าผู้เสียหายออกจากบทบัญญัติมาตรา 66 และแก้ไขให้บุคคลอื่นใดที่ไม่ใช่ผู้เสียหายสามารถกล่าวโทษได้ตามหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหยิบยกเรื่องกรณีดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้ โดยไม่ต้องมีผู้หนึ่งผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษ

5.3.2 ด้านกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

เนื่องจากกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนมีหน่วยงานเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ 4 หน่วย คือ กองรับเรื่องร้องเรียน กองงานคณะกรรมการ สำนักปราบปรามการทุจริต 1 และสำนักปราบปราม

ทฤษฎี 2 แต่ละหน่วยงานมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนประจำแต่ละหน่วยงานรวม 4 คณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียน เมื่อคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนประจำกองรับเรื่องร้องเรียนซึ่งพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ไม่ใช่บัตรสนเท่ห์เพื่อพิจารณาเรื่องว่ารับหรือไม่รับ แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป ส่วนกองงานคณะกรรมการรับผิดชอบพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ว่าจะรับหรือไม่รับ แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเช่นกัน ถ้าเรื่องร้องเรียนใดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับ เรื่องนั้นก็ตกไปถ้ารับ ส่งต่อไปให้สำนักปราบปรามการทุจริต 1 หรือ 2 ตามกรณีของสายงานการรับผิดชอบเพื่อดำเนินการต่อไป สำนักปราบปรามการทุจริต 1 และ 2 จะสรุปเรื่องนำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนประจำแต่ละสำนักเพื่อพิจารณาว่ารับหรือไม่รับ ถ้ารับไว้พิจารณาก็ต้องทำเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนต่อไป ถ้าเรื่องใดพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอว่าคดีมีมูลพอที่จะตั้งคณะกรรมการไต่สวนได้ ก็ต้องไปดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เมื่อได้พยานหลักฐานมาแล้ว ต้องสรุปเสนอที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนอีกครั้งหนึ่ง ถ้าที่ประชุมเห็นว่าคดีมีมูลตามข้อกล่าวหา เจ้าหน้าที่ต้องสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ถ้าคดีไม่มีมูล ก็ต้องสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นกัน จากกระบวนการดังกล่าวทำให้การทำงานไต่สวนข้อเท็จจริงช้าซ้อน ย้อนกลับไปกลับมาระหว่างคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนประจำแต่ละกองแต่ละสำนัก ทำให้สับสน ขาดผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนที่แน่ชัด มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อน ทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ เห็นควรยกเลิกคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนที่ประจำกองและประจำสำนักทั้ง 4 คณะ แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนเพียงคณะเดียว ประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ และตัวแทนจากสำนักปราบปรามการทุจริตเป็นอนุกรรมการ มีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนว่ารับหรือไม่รับ ถ้ารับก็ส่งเรื่องให้สำนักปราบปรามการทุจริตแต่ละสำนักไปดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นหรือจะดำเนินการไต่สวนวินิจัย ก็สุดแล้วแต่พยานหลักฐาน ถ้าไม่รับให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติตกไป

5.3.3 ด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวน

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อแบ่งเบาภาระกิจการ

ได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อสรรหาอนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางวิชาชีพนั้น ๆ เพื่อมาเสริมการทำงานด้านได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าในการแต่งตั้งอนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับกรรมการ ป.ป.ช.ผู้เป็นประธานอนุกรรมการได้สวน เช่น คนที่เคยรู้จัก เพื่อนร่วมรุ่นนักเรียน ผู้บังคับบัญชาเก่าหรือลูกน้องเก่า สามีหรือภริยาฝากมา เป็นต้น จึงทำให้ได้อนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางวิชาชีพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิแล้วบางคนก็ไม่ได้เอาใจใส่ในเรื่องของการได้สวนคดี มาประชุมได้สวนก็สาย ขอด่วนกลับก่อนเสร็จการประชุมโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานาสารพัด เช่น นัดพบแพทย์ตรวจสุขภาพ มีประชุมที่อื่นต่อ ผู้บังคับบัญชาเรียกพบด่วน เป็นต้น นั่งหลับในขณะที่อนุกรรมการได้สวนคนอื่นทำการได้สวน ชวนอนุกรรมการได้สวนคนอื่นพูดนอกเรื่องในขณะที่อนุกรรมการได้สวนกำลังทำการได้สวนปากคำพยานและบางครั้งมีการแต่งตั้งอนุกรรมการได้สวนที่มีความเชี่ยวชาญที่ไม่ตรงกับเรื่องที่กำลังทำการได้สวนข้อเท็จจริง

การนัดประชุมการได้สวนข้อเท็จจริงแต่ละครั้งสร้างภาระให้กับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ผู้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการได้สวน เพราะจะต้องติดต่ออนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการ ป.ป.ช.ผู้เป็นประธานอนุกรรมการได้สวน นัดช่วงวันเวลาว่างของอนุกรรมการได้สวนแต่ละคน ว่าวันเวลาใดบ้างที่แต่ละคนมีวันเวลาว่างที่ตรงกัน บางครั้งกว่าจะได้ประชุมการได้สวนจะต้องติดต่ออนุกรรมการได้สวน 5-6 ครั้ง เพราะอนุกรรมการได้สวนคนหนึ่งมีช่วงวันเวลาหนึ่งว่าง แต่อนุกรรมการได้สวนอีกคนหนึ่งไม่มีวันเวลาช่วงนั้นว่าง จึงต้องเลื่อนการประชุมไปเรื่อย ๆ จนกว่าวันเวลาของอนุกรรมการได้สวนจะตรงกัน จึงจะจัดการประชุมได้ ทำให้การได้สวนข้อเท็จจริงล่าช้า และในการประชุมได้สวนแต่ละครั้ง เจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ผู้เป็นอนุกรรมการได้สวนจะต้องดำเนินการติดต่อห้องประชุม ทำเรื่องขอเบิกเงินค่าตอบแทนคณะอนุกรรมการได้สวน ทำเรื่องเบิกค่าเครื่องดื่ม ทำรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการได้สวน และบางโอกาสจะต้องพิมพ์บันทึกหรือจดบันทึกถ้อยคำพยานเอง โดยสำนักงาน ป.ป.ช.ไม่ได้สนับสนุนงานธุรการให้กับคณะอนุกรรมการได้สวน นอกจากนี้การเสนอเรื่องเพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนก็ต้องดำเนินการผ่านผู้บังคับบัญชาหลายคนหลายชั้นตอนทำให้งานได้สวนล่าช้า

แนวทางในการแก้ปัญหา ถ้าจะยังคงให้มีการได้สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการได้สวนอีกต่อไป การแก้ไขมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.3.3.1 ต้องมีการจัดทำบัญชีรายชื่ออนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิตามความเชี่ยวชาญเฉพาะวิชาชีพนั้น ๆ โดยการแยกออกเป็นแต่ละวิชาชีพ เช่นบัญชีรายชื่ออนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมศาสตร์ บัญชี หุ่น แพทย์ ฯลฯ เป็นต้น และต้องแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้ตรงกับเรื่องที่กำลังทำการไต่สวน และต้องคัดสรรอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประวัติการทำงานดี

5.3.3.2 ในการเสนอเรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ควรผ่านสายบังคับบัญชาการตรวจสอบให้สั้นที่สุด คือ เสนอผ่านผู้อำนวยการสำนักแล้วให้กรรมการ ป.ป.ช.ผู้รับผิดชอบสายงานนั้น ๆ เป็นผู้ลงนามก็เป็นการเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องเสนอผ่านรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.และประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมายอำนาจให้กรรมการ ป.ป.ช.ที่รับผิดชอบสายงานนั้น ๆ เป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแทน จะทำให้ขั้นตอนการเสนองานสั้น และทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงรวดเร็วขึ้น

5.3.3.3 สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องสนับสนุนงานด้านธุรการของคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยจัดเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการประชุมไต่สวน เช่นการทำเรื่องเบิกเงินค่าตอบแทนอนุกรรมการไต่สวน จองห้องประชุม ทำเรื่องเบิกค่าเครื่องดื่ม จัดเจ้าหน้าที่พิมพ์บันทึก เป็นต้น

5.3.4 ด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1 ถึง 5 ไม่มีการวางแผนกำหนดเป้าหมายและจัดลำดับในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินว่าจะทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดก่อนหลัง และจะทำการตรวจสอบกันอย่างไร เพราะในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบางประเภท เช่น ทองคำ อัญมณี หุ่น วัตถุโบราณ สำนักงาน ป.ป.ช. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ กว่าที่จะได้รับความร่วมมือทำให้เสียเวลาในการดำเนินการไปนานพอสมควร

นอกจากนี้ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินทั้ง 5 สำนักไม่มีฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 42 ที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งเครือญาติและคนใกล้ชิดกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวที่เชื่อมโยงกับธนาคารพาณิชย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเช่น กรมศุลกากร กรมที่ดิน หรือกรม

สรรพากร เป็นต้น และขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับขาดอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยและขาดบุคลากรที่รอบรู้ในเรื่องดังกล่าวด้วย เป็นเหตุทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน มีดังนี้

5.3.4.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดหลักการปฏิบัติงานการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเบื้องต้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญของการตรวจสอบ (priority) ให้ชัดเจนเกี่ยวกับกลุ่มบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งใดก่อนหลัง

5.3.4.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือด้านข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงาน ป.ป.ส. กรมที่ดิน กรมสรรพากร กรมการขนส่ง ธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สมาคมอัญมณีแห่งประเทศไทย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5.3.4.3 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเพิ่มความรู้ความสามารถ (competencies) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการฝึกอบรมและศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อผลักดันให้เกิดแนวความคิด และเพิ่มขีดความสามารถของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

5.3.4.4 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนาพื้นฐานขีดความสามารถของงานธุรการเพื่อสนับสนุนงานกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.3.4.5 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรสนับสนุนการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกและเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่จำเป็น มาปรับใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมเพียงพอ และมีระบบประกันความปลอดภัยฐานข้อมูลสารสนเทศและพัฒนาส่งเสริมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้ก้าวทันเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย

5.4 ปัญหาด้านกฎหมาย

ข้อบกพร่องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ที่ เป็นเหตุทำให้กระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริงล่าช้า มีดังนี้

5.4.1 ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจทำการได้ส่วนข้อเท็จจริงได้โดยตัวอำนาจของตนเอง

สำหรับอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติให้อำนาจเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในตัวเองที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่จะมีอำนาจในการไต่สวนเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 หรือได้รับมอบหมายแต่งตั้งให้เป็นพนักงานไต่สวนตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 5. การที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยตัวของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. เอง ทำให้การปฏิบัติงานการไต่สวนข้อเท็จจริงขาดความคล่องตัวเพราะจะปฏิบัติงานไต่สวนแต่ละครั้งจะต้องคอยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวนหรือต้องได้รับแต่งตั้งมอบหมายเป็นพนักงานไต่สวนเสียก่อน จึงทำให้ระบบการทำงานการไต่สวนล่าช้า

แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ เห็นสมควรแก้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยบัญญัติให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่บัญญัติในมาตรา 43

5.4.2 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

รูปแบบในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนก็มีส่วนทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า เพราะกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนใดมีมูลตามที่กล่าวหา แล้วจึงเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนเต็มรูปแบบ มิใช่ตั้งคณะกรรมการไต่สวนทุกเรื่องที่มีการร้องเรียน กรณีเช่นนี้เรียกว่าเป็นการไต่สวนแบบเหวี่ยงแห ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลาโดยไม่จำเป็น และทำให้เรื่องที่ต้องไต่สวนต้องเสียเวลาล่าช้าออกไป ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 9 คน และกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนก็เป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนแต่ละเรื่อง จึงทำให้กรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการไต่สวนในเวลาเดียวกันในทุก ๆ คณะอนุกรรมการไต่สวนได้ จึงต้องมีการทยอยประชุมการไต่สวนทีละเรื่อง ๆ จึงเป็นเหตุทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า

แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ เห็นสมควรแก้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจทำการไต่สวนข้อ

เท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พร้อมทั้งให้ความหมายของคำว่าได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น หมายความว่าอย่างไรไว้ด้วย ซึ่งจะทำให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนลดจำนวนคณะลง เพราะได้มีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน โดยการได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นไว้ก่อนขั้นหนึ่งแล้ว จึงทำให้เรื่องร้องเรียนที่ทำการได้สวนข้อเท็จจริงด้วยคณะกรรมการได้สวนเป็นเรื่องที่มีน้ำหนักพยานเพียงพอน่าเชื่อถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริง

5.4.3 บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจสั่งการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ

บุคคลที่มีอำนาจลงนามในหนังสือที่เกี่ยวกับกระบวนการได้สวนมีเพียง 3 คน คือ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะกรณีที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ลงนามเท่านั้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ทำให้รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการลงนามในหนังสือเกี่ยวกับกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง จึงทำให้หนังสือค้างพิจารณาลงนามอยู่ที่บุคคล 3 คน อันเป็นเหตุทำให้การได้สวนข้อเท็จจริงล่าช้า นอกจากนี้ การลงลายมือชื่อกำกับในเอกสารที่ผู้อื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกหน้า กฎหมายบัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเท่านั้น จึงมีอำนาจลงลายมือชื่อกำกับในเอกสารได้ บุคคลอื่นไม่มีอำนาจ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเกินความจำเป็น เป็นการเพิ่มภาระให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเปล่าประโยชน์ แต่จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะผู้มีอำนาจในการลงนามมีจำนวนจำกัด

แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ จะต้องมีการกระจายอำนาจสั่งการ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการทำงานจะรวดเร็วขึ้น โดยแก้กฎหมายมาตรา 27 และมาตรา 35 ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนัก ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการแทนประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้