

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด  
Legal Problems regarding the Provincial National Anti-Corruption Commission

อานูภาพ แก้วศักดิ์<sup>1\*</sup> ดร.วชิราภรณ์ พวงจินดา<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
<sup>2</sup> ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Email: [anupap\\_nacc@hotmail.com](mailto:anupap_nacc@hotmail.com)

**บทคัดย่อ**

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านการป้องกันการทุจริตในเขตจังหวัดนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดก็ประสบปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตามมาตรา 103/18 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดหรือหลักการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ มาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกความในหมวด 9/2 มาตรา 103/10 ถึง 103/20 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด เพื่อที่จะสามารถพัฒนาระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ :** คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

**Abstract**

The objectives of the thesis were: to study basic information, concepts, principles and theories of public law to study legal measures regarding the National Anti-Corruption Commission of overseas and of Thailand; and to study and analyze legal problems regarding the Provincial National Anti-Corruption Commission. On the basis of the results of this research, it can be concluded that, from the establishment of the Provincial National Anti-Corruption Commission to have the specific power and duty on anti-corruption in provincial zone in question, the performance of the Provincial National Anti-Corruption Commission has faced 3 legal problems: a legal problem on the performance of the Provincial National Anti-Corruption Commission under Section 103/18 of the Organic Act on Counter Corruption B.E 2542, a legal problem on overlapping between the power and duty of the Provincial National Anti-Corruption Commission and the Provincial Office of the National Anti-Corruption Commission; and a legal problem on determination of the power and duty of the Provincial National Anti-Corruption Commission which is not in conformity with the principle of proficiency. Therefore, it can be found that the concepts and principles under the law on anti-corruption in order to solve the problems appropriately. In addition, the Organic Act on Counter Corruption B.E 2542 should be amended by repealing the provisions in Chapter 9/2 Sections 103/10 to 103/20 on those related to the Provincial National Anti-Corruption Commission and to give all power and duty to the Office of Provincial National Anti-Corruption Commission in order to develop the anti-corruption system in Thailand sustainably.

**Keyword :** Provincial National Anti-Corruption Commission



## 1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของสังคมไทยนั้น นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น กับยังขยายวงกว้างทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ การมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงแห่งเดียว ซึ่งประจำอยู่ที่ส่วนกลาง จึงไม่มีกำลังเพียงพอที่จะรองรับปริมาณงานทั้งหมดได้ ทำให้การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยไม่ทั่วถึง เกิดความล่าช้าไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างทันทั่วถึง ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปริมาณการกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีเป็นจำนวนมากและการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดขึ้น มีภารกิจสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในสามด้านคือ ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน แต่ภายหลังเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองเมื่อปี พ.ศ.2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศลดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลงเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตในเขตจังหวัด และกำหนดให้ชะลอการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดออกไปก่อน จึงทำให้ในปัจจุบันมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดอยู่จำนวน 28 จังหวัด

จากที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดไว้ แต่จากการศึกษากลับพบปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดสามประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

**1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตามมาตรา 103/18 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ**

## รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

การที่กฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ได้แก่ ดำเนินการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการประสานความร่วมมือกับประชาชนและส่วนราชการเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนในทุกระดับได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการทุจริต ดำเนินการเพื่อการป้องกันการทุจริตโดยการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และดำเนินการให้ประชาชนในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการพิจารณาเสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่ากฎหมายกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดโดยมิได้กำหนดการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดไว้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในวิธีการปฏิบัติหน้าที่เพราะเมื่อไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดของแต่ละจังหวัดต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณา ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ให้อำนาจหน้าที่เพื่อกำหนดวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดปฏิบัติไม่เหมือนกัน เช่น การประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการหรือภาคประชาชนเพื่อดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตในบางจังหวัดอาจทำเป็นหนังสือราชการ แต่บางจังหวัดอาจประสานทางวาจาด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับส่วนราชการในฐานะที่ตนเคยเป็นข้าราชการระดับสูงภายในจังหวัดหรือเคยเป็นหัวหน้าของส่วนราชการนั้นมาก่อน ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะต้องมีความเที่ยงในการดำเนินงานที่แน่นอนชัดเจน แต่การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด กรณีเช่นนี้ย่อมทำให้ภาพลักษณ์ของการดำเนินงานดังกล่าวถูกมองว่า

ไม่มีการดำเนินงานที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำ จังหวัดในแต่ละจังหวัด

### 1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนกัน ระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในด้านการป้องกันการทุจริต บางส่วนมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ มีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในเขตจังหวัดในการดำเนินการ เพื่อการป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่มีฐานที่มาของอำนาจหน้าที่ต่างกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดนั้น มาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 103/18 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ด้านการป้องกันการทุจริตไว้โดยตรง ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนั้น มาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 107 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกประกาศแบ่งส่วนราชการภายใน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ มาก่อตั้งเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สินไว้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดและของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มีลักษณะของงานและการใช้อำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกันแต่อาศัยฐานที่มาของอำนาจหน้าที่คนละมาตรา ในกฎหมายฉบับเดียวกัน กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานภายใต้สังกัดเดียวกันใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

### 1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ

ในอดีตพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำ

จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยอำนาจหน้าที่ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบอย่างสูงเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกตรวจสอบ เนื่องจากหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบการกระทำความผิดและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาว่ามีความผิดแล้ว ผลคือทำให้ผู้ถูกตรวจสอบต้องออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจมีโทษทางอาญา ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง อีกทั้งการทำหน้าที่ทั้งสองด้านดังกล่าวอาจเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้ เพราะการดำเนินการดังกล่าวมักขัดต่อผลประโยชน์ของผู้ถูกตรวจสอบ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เพื่อเป็นการตอบแทนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในภารกิจทั้งสามด้านดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ออกระเบียบกำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับค่าตอบแทนจำนวน 57,650 บาทต่อเดือน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับค่าตอบแทนจำนวน 47,240 บาทต่อเดือน และยังกำหนดให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่น เช่น บำเหน็จตอบแทน การประกันสุขภาพ เป็นต้น แต่ปัจจุบันได้มีการปรับลดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลงเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่ต้องมีความรับผิดชอบสูงเท่ากับการกิจด้านการปราบปรามการทุจริตและด้านการตรวจสอบทรัพย์สินเพราะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากเป็นเพียงการหามาตรการป้องกันก่อนที่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและเป็นการทำงานในลักษณะการขอความร่วมมือด้วยความสมัครใจเท่านั้น ทั้งไม่มีส่วนใดที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ดังนั้น เมื่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลดลงแต่ยังคงอัตราค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ไว้เช่นเดิม จึงทำให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไม่สัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับในอัตราที่ค่อนข้างสูง



2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

### 2.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ให้การยอมรับ และให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐให้การยอมรับและให้ความสำคัญคุ้มครองเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร (บุณศรี มีวงศ์ไฉษ, 2555) ซึ่งรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด และมีอำนาจจำกัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่มีความค่าสูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า นิติรัฐเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายโดยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมไม่อาจเลือกปฏิบัติ ไม่มี การเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม และต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐนั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วยอย่างไรก็ดี กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, (ม.ป.ป.) บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย และสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ทำอะไร รวมทั้งผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย

### 2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การบริหารราชการที่หน่วยงานราชการส่วนกลางได้แบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อดำเนินการงานในกิจการบางอย่างที่ไม่ได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมได้ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ (ประยูร กาญจนดุล, 2538) แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง จึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นจะมีการสั่งการและสิ้นสุดเพียงที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจได้ทันต่อสถานการณ์

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีความเป็นอิสระ ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางโดยราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

(3) ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้จะมากน้อย และกว้างขวางเพียงใด สุดแต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้ในส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

หลักประสิทธิภาพ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

### 2.3 หลักประสิทธิภาพ

หลักประสิทธิภาพ เป็นหลักการส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้จักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขภัยวิบัติภัยวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555) และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขสอดคล้องกับความเป็นรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2549) นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจ ในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น

หลักประสิทธิภาพในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยมีการทำการวิเคราะห์ต้นทุนและผลกำไร ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ เป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารซึ่งสามารถวัดผลได้และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไปโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ส่วนราชการจะต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะเพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไปซึ่งรายละเอียดการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไป หรือยุบเลิกโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

3) การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยจะต้องชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

### 3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศและประเทศไทย

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ

##### 3.1.1 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เคยได้รับการขนานนามจากประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นประเทศที่ยากจนและเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตภายในประเทศที่สูง แต่ด้วยยุทธวิธีที่เน้นการป้องกันปัญหาทุจริตเป็นนโยบายหลักและแสวงหาแนวทางในการปราบปรามปัญหาการทุจริตภายในประเทศแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ได้เด็ดขาดและเป็นระบบ ส่งผลให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ในปัจจุบันได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสที่สุดในโลก โดยได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ 9.3 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 คะแนน

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพียงหน่วยงานเดียว คือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau) หรือ CPB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน หน่วยงานดังกล่าวนี้ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1952 มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนตามมาตรา 241 ของกฎหมายป้องกันการทุจริตแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (The Prevention of Corruption Act) สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต ถือเป็นหน่วยงานอิสระด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีความเข้มแข็ง ปราศจากการแทรกแซงต่างๆ จากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มการเมืองในระดับ เป็นหน่วยงานรัฐบาลภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานอย่างอิสระมีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าสำนักงานส่วนงานภายในประกอบด้วย 3 ภารกิจหลัก คือ

1. ด้านการสืบสวนสอบสวน ได้แก่ ฝ่ายสืบสวนสอบสวนทั่วไป ฝ่ายสืบสวนพิเศษภาครัฐ ฝ่ายสืบสวนพิเศษภาคเอกชน ฝ่ายสืบสวนพิเศษคดีเกี่ยวกับการเงิน หน่วยงาน



ฝึกอบรมงานสืบสวนสอบสวน หน่วยนโยบายการสืบสวนสอบสวน และส่วนงานสอบสวนภาค

2. ด้านปฏิบัติการ ได้แก่ กองการข่าว และกองบริหารจัดการและสนับสนุน อาทิ ส่วนงานสารสนเทศเพื่อการพิสูจน์หลักฐาน ส่วนงานจับเท็จ

3. ด้านการประสานงาน ได้แก่ กองบริหารงานคลังกองนโยบายและแผนกองเทคโนโลยีสารสนเทศ และกองบริหารจัดการและพัฒนาบุคคล

### 3.1.2 ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม

รัฐบาลบรูไน ได้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ (ป้องกันการทุจริต) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2527 ได้เปลี่ยนเป็นกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) และมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ คือ สำนักงานต่อต้านการทุจริต (ACB) ขึ้น เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2525 โดยมีภารกิจในการอำนวยการยึดถือหลักคุณธรรมในการให้บริการประชาชน และนำตัวบุคคลที่กระทำทุจริตเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม กฎหมายป้องกันการทุจริต ได้กำหนดความผิดฐานทุจริต และบทลงโทษ และอำนาจในการบังคับใช้ไว้อย่างชัดเจน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำหรับการควบคุมการทุจริตในประเทศ ภารกิจหลักของหน่วยงาน ACB คือ การสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดฐานทุจริต และยังมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ ที่พบในระหว่างการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดฐานทุจริตด้วยภายใต้กฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ หน่วยงาน ACB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับพิษภัยของการทุจริต ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต่อสู้กับการทุจริตด้วย

โครงสร้างของหน่วยงาน ACB ประกอบด้วย 4 ส่วนสำคัญ ได้แก่ 1) ส่วนงานสืบสวนสอบสวนและข่าวกรอง 2) ส่วนงานด้านการป้องกันและพัฒนาคุณธรรม 3) ส่วนงานบริหาร และ 4) ส่วนงานสนับสนุนอื่น ๆ โดยมีอธิบดี เป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานต่อต้านการทุจริต (ACB) ภายใต้กฎหมายป้องกันการทุจริตของบรูไน สำนักงานต่อต้านการทุจริต (ACB) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. รับและพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการกระทำความผิดภายใต้กฎหมายป้องกันการทุจริตหรือความผิดอื่นใดที่กำหนดไว้

2. สืบหาและสืบสวนสอบสวน

ก. ความผิดที่ต้องสงสัยภายใต้กฎหมาย

ข. ความพยายามที่ต้องสงสัยว่ากระทำ ความผิดภายใต้กฎหมาย

ค. การสมคบที่ต้องสงสัยในการกระทำ ความผิดภายใต้กฎหมาย

3. ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตและส่งเสริมให้สาธารณะเข้ามีส่วนร่วม

### 3.1.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2552 แทนหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Anti - Corruption Agency: ACA) โดยจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552 (Malaysian Anti - Corruption Commission Act 2009) โดยมีวิสัยทัศน์ในการสร้างสังคมมาเลเซียให้ปลอดจากการทุจริตบนพื้นฐานของค่านิยมและจริยธรรมอันดีงาม และทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เป็นหน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่มีความเป็นมืออาชีพอย่างยอดเยี่ยม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เป็นองค์กรหนึ่งภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี เฉพาะในเรื่องงบประมาณและบุคลากร ส่วนการดำเนินการเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ของ MACC อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานคณะกรรมการโดยไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายใด มีพันธกิจในการจัดการทุจริต การใช้ อำนาจโดยมิชอบ การทุจริตต่อหน้าที่ทุกรูปแบบ และเสริมสร้างคุณธรรมและความเชี่ยวชาญด้วยการดำเนินแผนงานพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552 (Malaysian Anti - Corruption Commission Act 2009) โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย สำหรับส่วนราชการภายใน ประกอบด้วย 20 กอง และ 1 สถาบันในสำนักงานใหญ่ และมีสำนักงานประจำรัฐ 15 หน่วยงาน ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานประจำรัฐเป็นหัวหน้า

3.1.4 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกง ถือว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีปัญหาการทุจริตค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจรับสินบนจากองค์กรอาชญากรรมที่เรียกค่าคุ้มครองจากกิจการธุรกิจหลายประเภทไม่ว่าจะเป็น

กิจการหาแร่ แผลงลอย เด็กซ์ครองเท้า หลึงบริการทางเพศ ร้านอาหาร คนลากรด กูลี คนขับแท็กซี่ ฯลฯ มีการจ่ายเงินใต้โต๊ะจนกลายเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งในการประกอบธุรกิจ แต่เมื่อรัฐบาลเริ่มเอาจริงจังกับปราบปรามการทุจริต เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกลับมีอัตราการทุจริตที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดจนจนกลายเป็นแม่แบบให้ประเทศต่าง ๆ นำเอารูปแบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในประเทศ ในปัจจุบันเขตบริหารพิเศษฮ่องกงได้รัคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ 8.4 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน ถือเป็นอันดับที่ 13 ของโลก และเป็นอันดับที่ 4 ในภูมิภาคเอเชีย รองจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ (อันดับ 1) ประเทศนิวซีแลนด์ (อันดับ 1) และเครือรัฐออสเตรเลีย (อันดับ 8)

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC ก่อตั้งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1974 เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อทำหน้าที่ได้ต่อการกระทำทุจริต มีหน้าที่หลักในการพิจารณาและไต่สวนข้อหาเกี่ยวกับการกระทำทุจริตที่มีการร้องเรียนจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง หรือ ICAC ได้นำกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหการทุจริตภายในประเทศด้วยแนวทางสามประสาน หรือ three - pronged attack ซึ่งเน้นกลยุทธ์ที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการสืบสวน มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department) สืบสวนสอบสวนเพื่อทำหน้าที่ได้ต่อการกระทำทุจริต มีหน้าที่หลักในการพิจารณา และไต่สวนข้อหาเกี่ยวกับการกระทำทุจริตที่มีการร้องเรียนจากภาคประชาชน ด้วยการตรวจสอบคำร้องเรียนของประชาชนอย่างละเอียดทุกคำร้อง มีการรายงานผลให้เจ้าของเรื่องทราบถึงผลการดำเนินการภายในหนึ่งอาทิตย์ นอกจากนี้ยังเก็บรักษาความลับของผู้ร้องเรียนโดยถือเป็นความลับชั้นสูงของทางราชการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน จนประชาชนรู้สึกไว้วางใจและศรัทธาในองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเป็นหนึ่งในองค์กรที่น่าเชื่อถือและสามารถพึ่งพาได้

2. ด้านการป้องกัน มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention

Department) ขึ้นภายในประเทศ โดยเน้นการจัดโอกาสการกระทำการทุจริตเชิงระบบ (Systemic corruption) ทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนด้วยการนำเสนอคำแนะนำในการป้องกันการทุจริตแก่องค์กรภาคเอกชนในการต่อสู้กับการทุจริต นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตเข้าตรวจสอบผู้ต้องสงสัยในคดีทุจริตได้อย่างเต็มที่ เช่น สามารถเข้าไปตรวจสอบบัญชีและตู้เงินของผู้ต้องสงสัยได้ เรียกร้องให้ผู้ต้องสงสัยต้องแสดงสถานการณทางการเงินโดยละเอียดรวมตลอดถึงเข้าตรวจค้นบ้านพักของผู้ต้องสงสัยได้ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สูงและมีสวัสดิการที่ดีเพื่อป้องกันไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของอำนาจมืดได้โดยง่าย มีการคัดเลือกผู้นำองค์กรและเจ้าพนักงานด้านการปราบปรามการทุจริตที่เป็นคนมีสะอาดน่าเชื่อถือ มีการออกกฎหมายให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีทรัพย์สินมากและไม่สามารถอธิบายที่มาที่ไปได้หรือใช้ชีวิตที่หรูหราฟุ่มเฟือยเกินกว่าเงินเดือนที่ตนได้รับมาทำการชี้แจงต่อศาล ถ้าไม่สามารถชี้แจงได้จะถูกตั้งข้อหาว่าทุจริต ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ติดรูปแบบการใช้ชีวิตหรูหรา ฟุ่มเฟือย อันเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของระบบหนี้สินและปัญหาทุจริตที่เรื้อรัง

3. ด้านการให้ความรู้ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงเน้นนโยบายป้องกันการทุจริตมากกว่าการปราบปราม โดยการให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบด้วยการเน้นที่การตรวจสอบโดยองค์กรภาคประชาชน มีการจัดตั้งกองประชาสัมพันธ์ชุมชน (Community Relations Department) ทำหน้าที่หลักในการสร้างทัศนคติของประชาชนให้ต่อต้านการทุจริตและให้ประชาชนทำหน้าที่คอยเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยวิธีการร้องเรียน นอกจากนี้ยังให้การศึกษากับประชาชนและสาธารณะให้รับรู้และเกิดความเข้าใจถึงภัยอันตรายที่เกิดขึ้นจากปัญหาการทุจริตเพื่อให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านและจัดการทุจริตให้หมดไป

### 3.1.5 เครือรัฐออสเตรเลีย

ในเครือรัฐออสเตรเลีย มีองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดจากการกระทำของภาครัฐ คือ คณะกรรมการอิสระเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption: ICAC) และมีการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน ปี ค.ศ. 1988 (Anti - Corruption Commission Act 1988) ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระเพื่อ



ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี โดยบุคคลหนึ่งต้องเคยรับตำแหน่งผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาประจำเขต รวมถึงหัวหน้าผู้พิพากษา ประธานศาล หรือประธานศาลเขต ประธานสภาทนายความ หรือเคยทำหน้าที่รักษาการแทนตำแหน่งดังกล่าวและกรรมการอีกจำนวน 2 คน ต้องไม่ได้รับหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ บุคคลที่เคยรับตำแหน่งอัยการ หรือเคยรับตำแหน่งใดในกรมตำรวจ ไม่สามารถได้รับการเสนอชื่อในตำแหน่งกรรมการได้ กรรมการสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 4 ปี ตามที่กำหนดในกฎการแต่งตั้ง แต่ให้สามารถย้อนกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมได้อีก

สำหรับเจ้าหน้าที่ในองค์กร กฎหมายกำหนดให้องค์กรสามารถแต่งตั้งบุคคลใดที่เล็งเห็นว่า มีประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในองค์กรตามความถนัด โดยเจ้าหน้าที่ในองค์กรต้องใช้มาตรฐานของข้อกำหนดเช่นเดียวกับองค์กร และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับการบรรจุเข้าสู่ตำแหน่งให้เจ้าหน้าที่ได้รับสิทธิตามตำแหน่งอย่างเต็มที่ รวมถึงบำนาญและสิทธิพิเศษแก่ครอบครัวเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่สาธารณะ ส่วน “ลูกจ้างรัฐ” หมายถึง ผู้ที่ได้รับการบรรจุตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการถาวร ก่อนการได้รับตำแหน่งในองค์กร หากลูกจ้างรัฐได้รับการเสนอเข้าทำงานในองค์กร บุคคลนั้นต้องทำตามขั้นตอนเช่นการสมัครงานใหม่ หากเจ้าหน้าที่องค์กรถูกออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดราชการ ปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน หรือทุจริต เจ้าหน้าที่นั้นไม่อาจได้รับสิทธิตามกำหนดไว้ในข้อ (4) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่รับใช้ประชาชนเป็นหลักและให้ได้รับสิทธิและบำนาญตามที่กฎหมายกำหนด

### 3.1.6 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีรูปแบบทางวัฒนธรรม รูปแบบทางการเมือง รวมถึงตลอดถึงรูปแบบทางการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ สาธารณรัฐเกาหลีเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบอุปถัมภ์ที่หนาแน่น นิยมการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จและเล่นพรรคเล่นพวก รวมถึงมีการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองในทุกระดับชั้น (กรกช วนกรกุล, 2556) แต่สาธารณรัฐเกาหลีกลับสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างยอดเยี่ยมหลังประกาศสงครามกับปัญหาการทุจริต แม้ว่าในปัจจุบัน สาธารณรัฐเกาหลียังไม่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่า เป็นประเทศที่ปลอดจากการทุจริตอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านการปราบปรามการทุจริตที่ยอดเยี่ยม สาธารณรัฐเกาหลีได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปราม

การทุจริตอยู่ที่ 5.4 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 คะแนน ถือเป็นอันดับ 39 ของโลก และเป็นอันดับที่ 9 ของภูมิภาคเอเชีย

การประกาศสงครามกับปัญหาการทุจริตภายในประเทศของสาธารณรัฐเกาหลีเกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 2002 จากการประกาศใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริต (The Anti-Corruption Act) โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาหนึ่งชุดชื่อว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเกาหลี (Korea Independent Commission Against Corruption) หรือ KICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติ มีสถานะเทียบเท่ากระทรวงมีหน้าที่หลักในการจัดวางนโยบาย การประเมินผลด้านนโยบายต่อต้านการทุจริต การให้ความคุ้มครองปกป้องแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมถึงตลอดถึงติดตามและตรวจสอบกิจกรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงภายในประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่เน้นแนวทางการตรวจสอบโดยภาคประชาชนเป็นหลัก ด้วยการปฏิรูปความคิดและจิตใจของเจ้าหน้าที่รัฐและพลเมืองให้ต่อต้านการทุจริตโดยใช้แนวทางการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดในคดีทุจริตอย่างจริงจังและไม่ไว้หน้า แม้กระทั่งประธานาธิบดีและรัฐมนตรีแห่งรัฐอันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน ในขณะเดียวกันก็สร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนโดยการเสนอแนวทางให้ประชาชนที่พบเบาะแสการทุจริตให้แจ้งไปยัง KICAC ซึ่งหากข้อมูลที่แจ้งนั้นเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการสูญเสียด้านอาชญากรรมหรือเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ ผู้แจ้งจะได้รับรางวัลจากรัฐ โดยข้อมูลของประชาชนที่แจ้งนั้นจะมีระบบป้องกันและรักษาความลับของผู้แจ้งให้เป็นความลับขั้นสูงสุดของทางราชการ นอกจากนี้ยังมีการนำรูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นตัวช่วยในการให้บริการต่อคำร้องขอต่าง ๆ ของประชาชน อันเป็นการลดโอกาสการทุจริตของเจ้าหน้าที่

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สำหรับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคนตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ประกอบด้วยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดคนหนึ่งและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้



คือ เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความสามารถและมีผลงานเป็นที่ยอมรับในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี บริบูรณ์ รับหรือเคยรับราชการในระดับไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าหรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์หรือมีผลงานเป็นที่ยอมรับในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือเป็นผู้ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองและปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีโดยองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพให้การรับรอง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ คือ เป็นวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ตัดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คำพิพากษานั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษหรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท หรือเคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือเคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด

### 3.2.2 ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 มีใจความว่า เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในส่วนของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 ดังต่อไปนี้

1) ในการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง มีจำนวนห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการ

สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) และในกรณีที่มีกรรมการสรรหาไม่ครบจำนวน ให้ดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และให้รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานกรรมการสรรหาผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา

2) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ดังนี้

(1) ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยประสานความร่วมมือกับประชาชนและส่วนราชการ เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนในทุกระดับได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการทุจริต โดยดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) พิจารณาเสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

## 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตามมาตรา 103/18 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเกณฑ์กลางที่จะใช้เป็นฐานในการพิจารณาเพื่อหาแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติงานสำหรับการใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นแบบแผนเดียวกันหรือปฏิบัติได้เหมือนกัน อันจะเป็นการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความน่าเชื่อถือ อีกทั้งเกณฑ์กลางในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังเป็นเครื่องมือช่วยกำหนดแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน (วิชา มหาคุณ



2552) อันจะทำให้การปฏิบัติงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามความมุ่งหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ปัจจุบันมีอยู่จำนวน 28 จังหวัด ดังนั้น เพื่อให้วิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดในทุกจังหวัดเป็นไปในรูปแบบเดียวกันหรือปฏิบัติเหมือนกันและให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันจะเป็นการช่วยทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายและบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ได้แก่ ดำเนินการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการประสานความร่วมมือกับประชาชนและส่วนราชการเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนในทุกกระดับได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการทุจริต ดำเนินการเพื่อการป้องกันการทุจริตโดยการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และดำเนินการให้ประชาชนในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการพิจารณาเสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า กฎหมายกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดโดยมิได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดไว้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในวิธีการปฏิบัติหน้าที่เพราะเมื่อไม่มีกรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดของแต่ละจังหวัดต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เพื่อกำหนดวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดปฏิบัติไม่เหมือนกัน เช่น การประสานขอความร่วมมือจากส่วนราชการหรือภาคประชาชนเพื่อดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตในบางจังหวัดอาจทำเป็นหนังสือราชการ แต่บางจังหวัดอาจประสานทางวาจาด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับส่วนราชการในฐานะที่ตนเคยเป็นข้าราชการระดับสูงภายในจังหวัด

หรือเคยเป็นหัวหน้าของส่วนราชการนั้นมาก่อน ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะต้องมีความเป็นกลาง แต่การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกรณีเช่นนี้ย่อมทำให้ภาพลักษณ์ความเป็นกลางดังกล่าวลดลง

นอกจากนี้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด จะส่งผลต่อวิธีการในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดแล้ว ยังส่งผลทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตของแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน อันส่งผลกระทบต่อแนวทางด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในภาพรวมที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ทำให้ไม่สามารถประสานความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริตระหว่างจังหวัดได้ จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดขึ้นทำหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตเพื่อช่วยลดการกระทำ ความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพราะเมื่อไม่สามารถประสานความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริตระหว่างจังหวัดได้ ก็ไม่สามารถสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่มีขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพที่จะร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงไม่สามารถลดการกระทำ ความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการลงได้ จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีปริมาณงานเป็นจำนวนมากอยู่เช่นเดิม และรัฐยังคงได้รับความเสียหายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่ต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดแต่เพียงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยมิได้กำหนดการดำเนินงาน และมีได้กำหนดว่าการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา อนุวัติหรือสั่งการของบุคคลใด จนทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในวิธีการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดปฏิบัติไม่เหมือนกัน ทั้งยังทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตของแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน ทั้งกรณีดังกล่าวยังเป็นกรณีที่กฎหมายไม่มีความชัดเจนถึงการดำเนินการเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่อันถือเป็นการไม่สอดคล้องกับทฤษฎีหลักกฎหมายที่ดี กรณีดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตามมาตรา 103/18 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายมิได้บัญญัติ เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ทำให้วิธีการในการปฏิบัติ หน้าที่ของแต่ละจังหวัดปฏิบัติไม่เหมือนกัน และการกำหนด นโยบายด้านการป้องกันการทุจริตของแต่ละจังหวัดไม่เป็นไปใน แนวทางเดียวกันนั้น จนส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และบางกรณีอาจทำให้ ภาพลักษณ์ความเป็นกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดลงจน อาจทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะ เป็นอุปสรรคที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่รัฐมีความ ลำบากมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันการ ทุจริตของแต่ละจังหวัดที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันย่อม ทำให้ไม่สามารถประสานความร่วมมือด้านการป้องกันการ ทุจริตระหว่างจังหวัดได้จนทำให้ไม่สามารถสร้างเครือข่ายภาค ประชาชนที่มีขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพที่จะร่วม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ จึงทำให้มาตรการด้านการป้องกันการ ทุจริตที่ได้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อการขาดวิธีดำเนินการเพื่อการใช้อำนาจ หน้าที่ส่งผลให้ไม่สามารถป้องกันการกระทำความผิดฐานทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการลงได้เท่าที่ควร ผลเสียจึงตกอยู่ แก่รัฐที่ยังคงต้องได้รับความเสียหายจากการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างมากมายมหาศาลอยู่ต่อไป

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนกัน ระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

สำหรับ ภารกิจทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ภารกิจด้านการ ป้องกันการทุจริต คือ ภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันการ ทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภารกิจด้านการปราบปราม การทุจริต คือ ภารกิจเกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุป สำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่ออวุฒิสภา กรณีมีการ ร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด ใน การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็น ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในการไต่สวนและ วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิด

ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม และภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน คือ ภารกิจ เกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงความ เปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านการ ป้องกันการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตประจำจังหวัดจึงต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็น กลไกหลักในการป้องกันการทุจริตในเขตจังหวัดเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในด้านการ ป้องกันการทุจริตบางส่วนมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ มี หน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในเขตจังหวัด ในการดำเนินการเพื่อการป้องกันการทุจริตและเสริมสร้าง ทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แต่มีฐานที่มาของอำนาจหน้าที่ต่างกัน การกล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดนั้น มาจากการที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 103/18 กำหนดให้ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตไว้ โดยตรง ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด นั้น มาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 107 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกประกาศแบ่งส่วนราชการ ภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ มาก่อตั้งเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการป้องกัน การทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการ ตรวจสอบทรัพย์สินไว้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการด้านการ ป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตประจำจังหวัดและของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มี ลักษณะของงานและการใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันแต่อาศัย ฐานที่มาของอำนาจหน้าที่คนละมาตราในกฎหมายฉบับ เดียวกัน กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานภายใต้สังกัดเดียวกันใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

สำหรับการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสำนักงาน



ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จึงส่งผลทำให้ขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เนื่องจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกอบกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต มีความต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคทำหน้าที่หลักในการป้องกันการทุจริต ปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนการทำงานที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด แต่ในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผลคือทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเหลือเพียงด้านการป้องกันการทุจริตภายในจังหวัดของตน ประกอบกับการให้อำนาจสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดโดยประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติหน้าที่หลักในด้านการป้องกันการทุจริตตกเป็นของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่อาศัยอำนาจตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในส่วนการกำหนดนโยบาย การดำเนินการตามแผนงานด้านการป้องกันการทุจริตเนื่องจากต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและรายงานผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกปี ส่งผลทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดจึงเป็นเพียงการทำหน้าที่ในสายงานสนับสนุนแทนที่จะเป็นผู้นำกำหนดนโยบายหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวจึงเป็นเหตุทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดนอกจากจะมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดดังที่กล่าวข้างต้น ยังส่งผลทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการก่อกำตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่ต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเป็นกลไกหลักในการทำหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตและมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเป็นผู้สนับสนุนการทำงานที่นั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกับอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดบางส่วนมีลักษณะเช่นเดียวกัน แต่อาศัยฐานที่มาของอำนาจ

หน้าที่ต่างกัน จึงเป็นการที่หน่วยงานภายใต้สังกัดเดียวกันใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งการที่กฎหมายแบ่งอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจด้านการป้องกันการทุจริตในเขตจังหวัดแต่มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการบริหารราชการในส่วนกลาง ยังเป็นการไม่สอดคล้องกับทฤษฎีหลักการแบ่งอำนาจ กรณีดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ส่งผลทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกลับเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานที่ด้านการป้องกันการทุจริตให้แก่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันถือเป็นการทำงานที่ไม่มีประสิทธิผล ไม่สามารถบรรลุความคาดหมายขององค์กรและประชาชนที่ต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดทำหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตในเขตจังหวัดเพื่อให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในเขตจังหวัดลดลงได้ การกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการภายในจังหวัดจึงยังมีอยู่และแพร่หลายไปยังราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่อไป จึงส่งผลให้ภาระการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดลง สุดท้ายจึงส่งผลให้รัฐยังคงต้องเสียหายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่ต่อไป

### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพหรือหลักความคุ้มค่า

ปัจจุบันการพิจารณาค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดนั้น จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ได้รับนั้นด้วย เมื่อในอดีตคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดด้านของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ ภารกิจด้านการป้องกัน



การทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อเป็นการตอบแทนการทำหน้าที่ ความรับผิดชอบดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้พิจารณาออกระเบียบกำหนดอัตราค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดแต่เมื่อต่อมากฎหมายได้มีการปรับลดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลงเหลือเฉพาะอำนาจด้านการป้องกันการทุจริตเมื่ออำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดถูกปรับลดลง เพื่อให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบสัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงควรทบทวนอัตราค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใหม่อีกครั้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในอดีตพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ทั้งด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยอำนาจหน้าที่ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบอย่างสูงเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกตรวจสอบเนื่องจากหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบการกระทำความผิดและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาว่ามีความผิดแล้ว ผลคือทำให้ผู้ถูกตรวจสอบต้องออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจมีโทษทางอาญา ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง อีกทั้งการทำหน้าที่ทั้งสองด้านดังกล่าวยังอาจเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้เพราะการดำเนินการดังกล่าวมักขัดต่อผลประโยชน์ของผู้ตรวจสอบซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เพื่อเป็นการตอบแทนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในภารกิจทั้งสามด้านดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ออกระเบียบกำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับค่าตอบแทนจำนวน 57,650 บาทต่อเดือน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับค่าตอบแทนจำนวน 47,240 บาทต่อเดือน และยังกำหนดให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่น เช่น บำเหน็จตอบแทน การประกันสุขภาพ เป็นต้น แต่ปัจจุบันได้มีการปรับลดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลงเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่ต้องมีความ

รับผิดชอบสูงเท่ากับการกิจด้านการปราบปรามการทุจริตและด้านการตรวจสอบทรัพย์สินเพราะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากเป็นเพียงการหามาตรการป้องกันก่อนที่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและเป็นการทำงานในลักษณะการขอความร่วมมือด้วยความสมัครใจเท่านั้น ทั้งไม่มีส่วนใดที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีของศาล ดังนั้น เมื่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลดลงแต่ยังคงอัตราค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ไว้เช่นเดิม จึงทำให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไม่สัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับในอัตราที่ค่อนข้างสูง

นอกจากนี้ การที่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ลดลงจะไม่สัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับที่ค่อนข้างสูงแล้ว เมื่อพิจารณาประกอบกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่มีปัญหา ทั้งการที่กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดของแต่ละจังหวัดต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้เพื่อกำหนดวิธีการในการใช้อำนาจหน้าที่เอง ส่งผลให้วิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน และทำให้นโยบายด้านการป้องกันการทุจริตในแต่ละจังหวัดไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความน่าเชื่อถือ และบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามความวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายกับไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในด้านการป้องกันการทุจริต ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้มีประสิทธิภาพ แต่จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของรัฐและประชาชนที่ต้องการให้การดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริตช่วยลดการกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติ



มีขอบในวงราชการลงได้ การทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดจึงถือว่าไม่มีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายปรับลดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลดลงแต่ยังคงอัตราค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ไว้เช่นเดิม ทำให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไม่สัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับ ประกอบกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่มีปัญหาทั้งการที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีดำเนินงาน ทำให้วิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน และการกำหนดนโยบายทำให้นโยบายด้านการป้องกันการทุจริตในแต่ละจังหวัดไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ประกอบกับการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในด้านการป้องกันการทุจริต ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดไม่สอดคล้องกับทฤษฎีหลักประสิทธิภาพหรือทฤษฎีหลักความคุ้มค่า กรณีจึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพหรือหลักความคุ้มค่า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายปรับลดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดลงแต่ยังคงอัตราค่าตอบแทนไว้เท่าเดิม ประกอบกับการที่หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกำหนดวิธีการดำเนินงานและการมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ และหน้าที่ดังกล่าวสามารถให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้ จึงเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด จึงส่งผลให้รัฐต้องแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

แต่มิได้รับผลตอบแทนเป็นการลดการกระทำความคิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้เท่าที่ควร และรัฐยังคงต้องเสียหายจากทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ต่อไป

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

ให้ยกเลิกความในหมวด 9/2 มาตรา 103/10 ถึง 103/20 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด

#### 6. บรรณานุกรม

- กรกช วรกรกุล. (2556). “มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ (Measures for the Prevention and Suppression of Corruption in Various Countries),” *วารสาร มจร. วิชาการ* ปีที่ 16 เล่มที่ 32.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (ม.ป.ป.) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชา มหาคุณ. (2552). *วิธีไต่สวนคดีทุจริตและการทำสำนวนของ ป.ป.ช.* กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.