

การเปรียบเทียบการควบคุมการทุจริต และประเพณีมิชอบในวาระการระหว่างของไทยกับของสวีเดน

Corruption Control : A Comparison between Thailand and Sweden

อณณพ ชูบำรุง¹

Annop Choobamroong

ABSTRACT

The purpose of this research is to compare the major points between the Swedish Parliamentary Ombudsman and the Thai Counter Corruption Commission.

The research result shows that the Swedish Parliamentary Ombudsman is responsible for the Parliament, shall supervise the observance of laws and statutes by those exercising public activities. An Ombudsman exercises supervision by investigating what he finds necessary. He is empowered to institute prosecution, start disciplinary proceedings, give criticism and admonition to the officials found at fault. He may address the Parliament or the government of amendment of the relevant laws or statutes.

The Thai Counter Corruption Commission is responsible for the government, shall supervise the observance of the laws and statutes by those exercising public activities. The commission is empowered to exercise supervision by investigating complaints received or found necessary. The commission may address the government of appropriate measures for corruption control.

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่เปรียบเทียบให้เห็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของสวีเดนกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ของไทย

ผลจากการวิจัยพบว่า ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของสวีเดนทำหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐสภา มีอำนาจในการสอดส่องดูแลผู้ปฏิบัติงานเพื่อสาธารณชน

ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ สืบสวนสอบสวน สิ่งที่เป็น ฟ้องคดี กำหนดมาตรการลงโทษทางวินัย วิทยาการวิจัยและว่ากล่าวตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติผิดพลาด และสามารถเสนอแนะรัฐสภาหรือรัฐบาลให้แก้ไขกฎหมายหรือข้อบังคับได้

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ของไทย ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการสอดส่องดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อ

¹ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
Dept. of Political Sciences and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University.

บังคับ สืบสวนสอบสวนข้อสงสัยที่ได้รับหรือที่เห็นว่าจำเป็น เสนอมาตรการที่เหมาะสมต่อรัฐบาลเพื่อการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ

บทนำ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทยได้เกิดขึ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 500 ปี ในอดีต การกระทำความผิดเช่นนี้มีไม่มากนัก ปัจจุบันนี้รัฐบาลต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย และในการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมใด ๆ ก็จะต้องมีกฎหมายรองรับ เมื่อมีกฎหมายก็ย่อมมีการละเมิดกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่จึงมีเพิ่มมากขึ้นตามบทบาทภาระหน้าที่ของรัฐบาล

ประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาคอรัปชันโดยใช้มาตรการทั้งทางกฎหมายและทางองค์กร องค์กรสำคัญในการควบคุมความผิดดังกล่าวในปัจจุบันคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) คณะกรรมการชุดนี้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2517 สมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับผิดชอบต่อรัฐบาล ดำเนินงานไปตามกฎหมายและภารกิจที่รัฐบาลมอบให้ หน่วยงานที่ ป.ป.ป. รับผิดชอบในการตรวจสอบนั้นมีอยู่กว้างขวาง มีทั้งข้าราชการพลเรือน ทหาร ตุลาการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำงานที่ได้รับมอบหมายตลอดมา แต่ดูเหมือนว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบยังมีอยู่มาก จึงมีข้อสงสัยเกิดขึ้นว่า รูปแบบขององค์กร ป.ป.ป. ที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ สมควรที่จะมีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ องค์กรในการควบคุม

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของสวีเดนเป็นแม่แบบที่ประเทศอื่น ๆ นำไปใช้ แต่ไม่มีประเทศใดในโลกที่สามารถนำไปใช้ได้สำเร็จเหมือนที่ปรากฏอยู่ในประเทศสวีเดน องค์กรดังกล่าวของสวีเดนเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1809 เมื่อสภา Riksdag (The Swedish Diet) ได้จัดตั้งองค์กรที่มีชื่อว่า The Riksdagens Justitieombudsman หรือเรียกง่าย ๆ ว่า The Parliamentary Ombudsman ขึ้น องค์กรนี้ทำหน้าที่แทนรัฐสภา หรือแทนประชาชน ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กับองค์กร ป.ป.ป. ของไทยเรา จึงควรจะได้ทำความเข้าใจในรายละเอียดบางประการในเชิงเปรียบเทียบว่าองค์กรทั้งสองมีข้อแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การปรับปรุงแก้ไขขององค์กร ป.ป.ป. ของไทยให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

คำว่า Ombudsman ในแง่กฎหมายนั้น หมายถึงผู้ที่ทำหน้าที่แทนคนอื่น ในที่นี้หมายถึงการทำหน้าที่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้น การทำกฎหมายให้เป็นกฎหมาย ในประเทศสวีเดนมีผู้ทำหน้าที่เช่นนี้อยู่มากมายทั้งในระดับประเทศ ระดับรัฐบาล และระดับชุมชน ในระดับประเทศก็มีตัวแทนของรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย คอยดูแลว่าบุคคลเหล่านี้ยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินงานหรือไม่ ผู้แทนในระดับนี้เรียกว่า The Parliamentary Ombudsman

ในระดับรัฐบาลมีตัวแทนที่รัฐบาลตั้งขึ้นดังนี้ คือ

1. ตัวแทนที่คอยสอดส่องดูแลในการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจเพื่อให้การแข่งขันนั้นดำเนินไปโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน ตัวแทนแบบนี้เรียกว่า The Competition Ombudsman

2. ตัวแทนที่คอยสอดส่องดูแลเกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้บริโภค คือ พยายามดูแลไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายธุรกิจการค้า ตัวแทนแบบนี้เรียกว่า The Consumer Ombudsman

3. ตัวแทนที่คอยสอดส่องดูแลเกี่ยวกับความเสมอภาคในการทำงานของประชาชน คือ ประชาชนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันในการจ้างงาน มีสวัสดิภาพในการทำงาน และมีโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพในการทำงาน ตัวแทนแบบนี้เรียกว่า The Equal Opportunities Ombudsman

4. ตัวแทนที่คอยสอดส่องดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อกลุ่มชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติ เพื่อก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่มียึดถือต่อกัน ตัวแทนแบบนี้เรียกว่า The Ombudsman against Ethnic Discrimination

ในระดับชุมชนนั้น มีตัวแทนที่คอยสอดส่องจริยธรรมของหนังสือพิมพ์ ตัวแทนชนิดนี้เรียกว่า The Press Ombudsman

จะเห็นได้ว่าประเทศสวีเดนนั้นมีตัวแทนอยู่มากที่คอยสอดส่องในเรื่องความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานให้อยู่ในกฎเกณฑ์พร้อมกับการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

อนึ่ง คำว่า Ombudsman ยังใช้ในความหมายของผู้ทำหน้าที่แทนผู้ปฏิบัติงานในองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารงานรถไฟ หน่วยงานราชทัณฑ์ ตั้งตัวแทนขึ้นมาเพื่อปฏิบัติภารกิจทางด้านกฎหมาย สหภาพด้านการค้า ตั้งตัวแทนขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเจรจาทางการค้า พรรคการเมืองก็ตั้งตัวแทนขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ติดต่อกับหมู่สมาชิกและสาธารณชน ตัวแทนของหน่วยงานดังกล่าวนี้ไม่ได้เน้นในเรื่องของการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมาย แต่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยให้การดำเนินงานประสบผลดีเป็นสำคัญ และตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งก็จะได้รับเงินเดือนด้วย

ระบบตัวแทนในสวีเดนจึงมีมากมายแต่ก็มีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ความยุติธรรม

ตามกฎหมาย และประการที่สอง ความมีประสิทธิภาพในการทำงาน

อาจจะกล่าวได้ว่า ในประเทศสวีเดนนั้น คนทำงานด้วยความเคารพกฎเกณฑ์และมีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากความจริงจังในการใช้ระบบตัวแทนดังกล่าวนั่นเอง

การตรวจเอกสาร

ในการตรวจเอกสารนั้น ได้มุ่งศึกษาในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยพิจารณาสาเหตุของปัญหาดังกล่าว และพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กร ป.ป.ป. ของไทยกับ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน

กล่าวโดยสรุป สาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกิดจากความโลภ การมีช่องทางหรือโอกาสที่จะกระทำความผิด และที่สำคัญเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุม

ในแง่การเปรียบเทียบขององค์กร ป.ป.ป. ของไทยกับ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดนนั้น ได้พิจารณาเปรียบเทียบในประเด็นต่าง ๆ ตามแนวความคิดของ Ibrahim Al-Wahab ดังต่อไปนี้

1. ประวัติความเป็นมา (Historical Background)
2. โครงสร้าง (Structure)
3. อำนาจหน้าที่ (Jurisdiction)
4. วิธีดำเนินการ (Procedure)

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการรวบรวมข้อมูลได้ศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสาเหตุของการคอร์รัปชัน เรื่องเกี่ยวกับองค์กร ป.ป.ป. และ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน เอกสารดังกล่าว ได้แก่ รายงานผลการ

ปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าว หนังสือ บทความ กฎหมาย ระเบียบ และ Fact Sheet ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความสนใจและเข้าใจต่อปัญหาที่เกี่ยวข้อง

ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้วิธีการพรรณนา (Description) โดยแยกแยะให้เห็นแนวความคิด ทฤษฎี และลักษณะต่าง ๆ ของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ โดยผู้วิจัยได้พรรณนาให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างองค์กร ป.ป.ป. กับ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน

สำหรับการเสนอผลงานวิจัย ได้เสนอประเด็นสำคัญในเรื่องสาเหตุของการคอร์รัปชัน เรื่อง องค์กร ป.ป.ป. กับ The Parliamentary Ombudsman ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ

ผล

ในการเสนอผลการวิจัยเรื่องนี้ได้แยกแยะเป็นประเด็นสำคัญ 5 เรื่องด้วยกัน คือ

1. สาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ
2. ประวัติความเป็นมาของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน และประวัติความเป็นมาขององค์กร ป.ป.ป.
3. โครงสร้างของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน และโครงสร้างขององค์กร ป.ป.ป.
4. อำนาจหน้าที่ของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน และอำนาจหน้าที่ขององค์กร ป.ป.ป.
5. วิธีดำเนินการของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน และกระบวนการดำเนินงานขององค์กร ป.ป.ป.

การเปรียบเทียบประเด็นดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ

สาเหตุสำคัญของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการอาจจะสรุปได้เป็น 4 ประการ คือ

1. ความโลภ ความโลภทำให้กล้ากระทำความผิดนาขณิด กล้าละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคม มีเจตน์จำนงอิสระที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่คำนึงถึงส่วนรวม
2. การมีสิ่งมีค่าที่คอยหลอกล่อจิตใจให้เกิดความโลภ ที่สำคัญได้แก่ เงินทองและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สิ่งมีค่าทำให้คนอยากได้เพราะคิดว่าจะทำให้ตนดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสมบูรณ์ ยิ่งได้ของที่ดีตนต้องการมากเท่าไรก็ยิ่งดี สิ่งมีค่าเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เป็นแรงดึงดูดทางจิตใจ ที่ทำให้เกิดความมกมายอยากได้อยู่ตลอดเวลา
3. การมีช่องทางหรือโอกาสที่จะกระทำความผิด ช่องทางหรือโอกาสเกิดขึ้นจากการดำรงตำแหน่งตำแหน่งหน้าที่การงานที่สำคัญทำให้มีช่องทางที่จะแสวงหาประโยชน์ใ้ตนยอมมีมาก เพราะภาระงานกว้างขวางเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการจัดซื้อสิ่งจำเป็นสำหรับการทำงาน บางครั้งกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ก็เปิดช่องให้ทำได้ ประกอบกับมีคนคอยช่วยเหลือหรือชักจูงให้เกิดการกระทำความผิด เพื่อจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน
4. ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุม ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมเกิดจากการขาดกำลังคน ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ ขาดงบประมาณและขาดการจัดองค์กรที่เหมาะสมในการควบคุม

การเปรียบเทียบ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดนกับองค์กร ป.ป.ป.

ในการศึกษาเปรียบเทียบ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดนกับองค์กร ป.ป.ป. ของไทย นั้น จะได้พิจารณาเปรียบเทียบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ประวัติความเป็นมา

1.1 ประวัติความเป็นมาของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความเห็นชอบของรัฐสภา กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ. 1975 นับเป็นฉบับที่ใช้แทนฉบับเก่าที่สุด คือ ฉบับปี ค.ศ. 1809 อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุดของยุโรป สารสำคัญที่น่าสนใจ คือ รัฐธรรมนูญนี้ได้มีการแบ่งแยกอำนาจทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา และในที่สุดก็เกิดองค์กรที่เรียกว่า Ombudsman* ขึ้น องค์กรนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเรื่อยมาที่น่าสังเกต คือ องค์กรนี้มีอำนาจควบคุมดูแลข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร โดยมีสำนักงานแยกเป็น 2 สำนักงาน แต่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน คือ รักษาสิทธิของประชาชน ผู้ตรวจราชการทั้ง 2 ท่านทำงานโดยอิสระไม่ขึ้นแก่กัน

เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความซับซ้อนก็มากขึ้น รัฐบาลก็มีกิจกรรมเพิ่มมากขึ้นด้วย และจากการที่รัฐบาลมีกิจกรรมเพิ่มมากขึ้นนี้เองคดที่ผู้ตรวจราชการแผ่นดินต้องดูแลก็เพิ่มมากขึ้น รัฐสภาของสวีเดนมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงองค์กรของผู้ตรวจราชการแผ่นดินเสียใหม่ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1968 จึงได้รวบรวมภารกิจของผู้ตรวจ

ราชการแผ่นดินที่มีอยู่เดิม 2 สำนักงานเข้าเป็นสำนักงานเดียวกัน และให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดิน 3 คน ผู้ตรวจราชการแต่ละคนจะมีตำแหน่งผู้ช่วย 2 คน ครั้นถึงปี ค.ศ. 1976 เกิดการปฏิรูป ให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินจำนวน 4 คน แต่ละคนไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งผู้ช่วย แต่ได้มีการแบ่งงานกันทำอย่างมีสัดส่วน ดังจะได้พิจารณาในตอนที่ว่าด้วยโครงสร้างขององค์กรดังกล่าวต่อไป

1.2 ประวัติความเป็นมาขององค์กร ป.ป.ป.

ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ มีรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความเห็นชอบของรัฐสภา หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้พยายามหาทางให้องค์กรทางราชการทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในวงราชการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เริ่มมี “ก.ร.พ.” หรือ “กรรมการรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือน” พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มี “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ทำหน้าที่ตรวจการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน เมื่อพบการทุจริตก็แจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

ต่อมาก็มีการตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) รับเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริต ปี พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตในทุกกรณี ในปี พ.ศ. 2503 กรมตรวจราชการแผ่นดินถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นแทน โดยมี พ.ร.บ. ตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ

*ขอแปลคำว่า Ombudsman เป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นการชั่วคราวไว้ก่อน

พ.ศ. 2503 เป็นหลักปฏิบัติ แต่สำนักงานนี้ก็มิหน้าที่จำกัดเพียงเฉพาะที่จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น

ภายหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ขึ้น มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วย สำนักงานนี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้น นับเป็นการริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ออกใช้บังคับ ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัตินี้ได้มอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้น

2. โครงสร้าง

2.1 โครงสร้างของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน

เกี่ยวกับโครงสร้างนี้ จะได้กล่าวถึงวิธีการแต่งตั้ง คุณสมบัติของผู้ได้รับการแต่งตั้ง และขนาดของสำนักงาน

ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน (The Ombudsman) ทำงานรับผิดชอบต่อรัฐสภา ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภา เมื่อได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งแล้วก็จะอยู่ในวาระได้ครั้งละ 4 ปี และอาจจะได้รับการแต่งตั้งใหม่อีก จะอยู่ติดต่อกันกี่วาระก็ได้ การหมดวาระของสภาไม่มีผลกระทบต่อวาระการดำรงตำแหน่งของ

ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน

สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินนั้นมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่าไม่มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินคนใดเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือเป็นนักการเมือง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินทั้งหมดได้รับการคัดเลือกมาจากข้าราชการระดับสูงที่มีชื่อเสียงในวงการตุลาการหรือวงการบริหาร แม้ว่ารัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน แต่รัฐสภามิได้เข้าไปก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินแต่ประการใด

สำหรับผู้ร่วมงานนั้นในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 60 คน ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในทางด้านกฎหมาย นายทะเบียน พนักงานพิมพ์ดีด พนักงานฝ่ายธุรการ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และพนักงานต้อนรับแขก

2.2 โครงสร้างขององค์การ ป.ป.ป.

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ โดยเลือกบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการในกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการพลเรือน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

คณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ในตำแหน่งมีกำหนด 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระมิได้

ประธานกรรมการและกรรมการอาจจะพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระโดยการตาย เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเหตุอย่างอื่น ในกรณีนี้อาจมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้อื่นแทน และให้อยู่ในตำแหน่งตามเวลาที่ยังเหลืออยู่

ในระหว่างที่รอการแต่งตั้งผู้มาแทน ให้กรรมการที่เหลืออยู่เลือกกรรมการคนหนึ่งเสนอนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อรักษาการในตำแหน่งประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

ให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ป.”

ในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการประจำกองต่าง ๆ โดยมีมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ป. เป็นประธาน ได้แก่ คณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันและวางแผน ฝ่ายวิจัย ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายตรวจสอบและทรัพย์สิน และประจำกองสืบสวน 1-4 คณะอนุกรรมการแต่ละฝ่ายจะมีอัตรากำลังคนประมาณ 1-19 คน

สำหรับเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในปัจจุบัน (พ.ศ. 2532) มีจำนวน 329 คน ทำหน้าที่ช่วยเหลือในเรื่องสืบสวนสอบสวนการบริหารงานทั่วไป การบริหารบุคคล งานการเงิน บัญชีและพัสดุ งานพิมพ์ดีด งานประชาสัมพันธ์และโสตทัศนศึกษา งานตรวจสอบภายใน และงานอื่นที่อยู่ในหน้าที่ของลูกจ้าง

3. อำนาจหน้าที่

3.1 อำนาจหน้าที่ของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน

The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีที่ร้ายแรง กำหนดมาตรการลงโทษทางวินัย วิทยาการวิจารณ์และกล่าวคำตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติมิชอบ และเสนอแนะรัฐบาลและ

รัฐสภาให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสม

ในปัจจุบันมี Ombudsman อยู่ 4 คน ได้แบ่งงานกันทำดังต่อไปนี้

คนที่ 1 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า รับผิดชอบในการบริหารสำนักงานและดูแลงานทั้งปวงที่อยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของ Ombudsman คนอื่น ๆ

คนที่ 2 ทำหน้าที่ดูแลกิจการของศาลอาัยการ ดำรวจและราชทัณฑ์

คนที่ 3 ทำหน้าที่ดูแลกิจการด้านกองทัพ การบริหารงานพลเรือน งานสาธารณสุข การติดต่อสื่อสาร การค้า วัฒนธรรม การศึกษา ศาสนา ป่าไม้ ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และกิจการต่าง ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในความดูแลของ Ombudsman คนอื่น ๆ

คนที่ 4 ทำหน้าที่ดูแลด้านการเก็บภาษี งานสวัสดิการสังคม งานประกันสังคม ตลาดแรงงาน งานสาธารณสุข และปัญหาสังคมโดยทั่ว ๆ ไป

Ombudsman ไม่ได้ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และสภาเทศบาล

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ต่อคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รายงานผลการปฏิบัติราชการ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร

4. วิธีดำเนินการ

4.1 วิธีดำเนินการของ The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน

The Parliamentary Ombudsman ของสวีเดนดำเนินงานโดยรับเรื่องราวร้องทุกข์จาก

สาธารณชน เอกชนหรือบริษัทสามารถทำเรื่องร้องทุกข์ได้ The Parliamentary Ombudsman อาจจะตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ด้วยตนเองหากมีข้อสงสัย หรือมีรายงานหรือข่าวคราวจากสื่อมวลชน

เมื่อได้รับเรื่องร้องทุกข์หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการละเมิดกฎเกณฑ์ของบ้านเมือง ก็จะทำการสืบสวนสอบสวน ในบางกรณีก็ส่งเรื่องฟ้องศาล หรือกำหนดมาตรการลงโทษทางวินัย โดยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาในสังกัดของผู้กระทำผิดได้ทราบและปฏิบัติตามความเหมาะสมต่อไป

4.2 วิธิดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ในประเทศไทย คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหาหรือเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เมื่อสืบสวนสอบสวนแล้วได้ความว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็ชี้มูลความผิดทางวินัยและหรือทางอาญา แล้วคณะกรรมการจะดำเนินการต่อไปดังนี้

ในกรณีที่ชี้มูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้าเป็นกรณีความผิดทางอาญา ก็จะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติชี้มูลความผิด

สรุปและเสนอแนะ

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของสวีเดนรับผิดชอบต่อรัฐสภา ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจากรัฐสภา ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี อาจจะได้รับแต่งตั้งใหม่ได้โดยไม่จำกัดวาระ ผู้ตรวจราชการแผ่นดินมีอำนาจอย่างอิสระในการปฏิบัติภารกิจ ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถฟ้องคดีที่ร้ายแรงต่อศาล กำหนดมาตรการลงโทษทาง

วินัย วิพากษ์วิจารณ์และว่ากล่าวตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติมิชอบ และเสนอแนะรัฐสภาให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสมด้วย ในปัจจุบันมีผู้ตรวจราชการแผ่นดิน 4 คน แบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ ไม่ก้าวก่ายงานของกันและกัน ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของสวีเดนเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมมาก มีประวัติที่ดีงามในการทำงานของวงราชการ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก็ทำงานด้วยความจริงจัง ยึดมั่นในกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนตลอดทั้งค่านิยมที่ดีงามของสังคม

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ของไทยรับผิดชอบต่อรัฐบาล ได้รับการคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรี ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี ไม่เกิน 2 วาระ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อการปรับปรุงงานของทางราชการ รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งเสนอแนะข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในกิจการต่าง ๆ

จากผลของการวิจัยเชิงเปรียบเทียบในครั้งนี้มีข้อเสนอแนะว่าประเทศไทยควรจะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินแทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยให้รับผิดชอบต่อรัฐสภาแทนการรับผิดชอบต่อรัฐบาล ในการเสนอให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินแทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นควรให้จำนวนผู้ตรวจราชการมีพอแก่ภาระหน้าที่ ให้ทุกคนได้ทำงานภายในขอบเขตความรับผิดชอบของตน โดยมีผู้ช่วยเหลือที่พอเหมาะกับงาน ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ

4 ปี เพื่อจะได้ทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน และไม่ควรจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง ที่สำคัญ ผู้ตรวจราชการดังกล่าวนี้ควรมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีที่ร้ายแรง การกำหนดมาตรการในการลงโทษทางวินัย และสามารถวิพากษ์วิจารณ์และตักเตือนข้าราชการที่ประพฤติมิชอบได้ด้วย

เอกสารอ้างอิง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช บรรณาธิการ. 2531. *คอร์รัปชั่น*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเคสดีไทย จำกัด. คณะกรรมการ ป.ป.ป. 2525. *รายงานผลการปฏิบัติราชการ 2525*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป. คณะกรรมการ ป.ป.ป. 2532. *รายงานผลการปฏิบัติ*

ราชการ 2532. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

ประมวลกฎหมายอาญา

Al-Wahab, Ibrahim, 1979. *The Swedish Institution of Ombudsman*. Stockholm : Liber-Förlag.

Sutherland, Edwin H. and Donald R. Cressey. 1966. *Principle of Criminology*. Philadelphia : J.B. Lippincott Company.

The Swedish Embassy. 1989. *Fact Sheets on Sweden*. New York : The Swedish Information Service.