



บทที่ 7

บทสรุปและเสนอแนะ

บทสรุป

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นที่ยอมรับกันว่ามีมูลเหตุที่มาจากสาเหตุต่างๆ มากมายหลายสาเหตุ ตั้งแต่ภาวะการคลังทางเศรษฐกิจ การครองชีพ การเมือง ระบบราชการ สังคม วัฒนธรรม คีลธรรม กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติราชการ นอกจากนี้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังมีลักษณะพิเศษที่ยากแก่การหาสาเหตุหลักฐาน เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงตระหนักดีว่าล้าหลังแต่กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ และมีข้อภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากหลายฝ่าย ภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประชาชนในสังคมต้องมีทัศนคติในการต่อต้านคอร์รัปชันและเกลียดชังผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ยกย่องสรรเสริญคนดี ชื่อสัตย์สุจริต ไม่เห็นว่าการทุจริตเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในสังคม และประชาชนต้องให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเกิดความเข้าใจและเชื่อมั่นในการทำงานของ ป.ป.ป. ซึ่งต้องกระทำโดยการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทำงานของ ป.ป.ป. และเผยแพร่ผลงานต่างๆ ที่ ป.ป.ป. ได้ดำเนินงานไป เพื่อสร้างศรัทธาให้ประชาชนยอมรับ

ป.ป.ป. ได้กำหนดนโยบายทั่วไปในการดำเนินการว่าจะใช้การป้องกันนำการปราบปรามเพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และจะประสานความร่วมมือให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและส่วนราชการให้มากที่สุด โดยแบ่งนโยบายเฉพาะออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายด้านการป้องกัน และนโยบายด้านปราบปราม ซึ่งเป็นนโยบายเกี่ยวกับหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยตรง นอกจากนี้ยังได้กำหนดนโยบายด้านสนับสนุนงานป้องกันและปราบปราม เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ขึ้นอีกด้านหนึ่ง

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวางแผนและดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยมี

นี้ในฐานะแนวความคิดในการประชาสัมพันธ์ว่า การที่ ป.ป.ป. จะเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนให้หันมายึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังการคอร์รัปชันเป็นเรื่องยาก และต้องใช้เวลายาวนาน และจะกระทำให้ได้ผลเมื่อประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้สึกอยากร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประណติมิชอบในวงราชการอย่างแท้จริง แต่การที่ประชาชนทั่วไปจะยินดีให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาการทำงานของ ป.ป.ป. การจัดทำแผนหลักด้านการประชาสัมพันธ์จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. สร้างศรัทธา ให้ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเข้าใจและเชื่อมั่นในการทำงานของ ป.ป.ป.
2. หานักสมัคร โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามาให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประណติมิชอบในวงราชการ
3. ปลุกจิตสำนึก ให้เกิดทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต และเกลียดชังการคอร์รัปชัน

จากรายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏผลงานด้านการประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่มุ่งให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจการทำงาน อำนาจหน้าที่ และวิธีการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของ ป.ป.ป. แต่เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถทำให้ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีต่อ ป.ป.ป. ได้ แต่การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างทัศนคติในเชิงบวกของประชาชนต่อ ป.ป.ป. เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องกระทำโดยการประชาสัมพันธ์ผลงานของ ป.ป.ป. ให้ประชาชนทั่วไปทราบ ซึ่งได้แก่การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เพื่อการประชาสัมพันธ์ผลงานของ ป.ป.ป. มิได้ก่อให้เกิดผลดีแต่ฝ่ายเดียวเห็นได้จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ข้าราชการ ส.ส. สื่อมวลชน และนักวิชาการ มีความคิดเห็นว่าการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปราบปรามการทุจริตและประណติมิชอบในวงราชการอาจก่อให้เกิดผลเสียและผลดีต่างๆ หลายประการ

นอกจากนี้ในแง่ของหลักกฎหมาย การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปราบปรามการทุจริตและประណติมิชอบในวงราชการ เป็นการขัดสิทธิปัจเจกชนในชื่อเสียงเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนอันเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง

อย่างชัดเจน และในการเปิดเผยบางกรณีอาจกระทบต่อความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน เนื่องจากปัญหาการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการเป็นปัญหาที่ร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติส่วนรวม ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการ จึงเป็นภาระสนองสิทธิของสาธารณชนในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่จะรับรู้เรื่องราว ข่าวสาร เกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวม เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ตลอดจนช่วยกันสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฉะนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการ จึงเป็นเรื่องที่มีการล่วงล้ำกันระหว่างสิทธิของสาธารณชนและสิทธิของปัจเจกชนอย่างชัดเจน ซึ่งการจะให้ความสำคัญแก่สิทธิใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับความรู้ลึกลับนึกคิด การซั่งน้ำหนั และ การเรียกร้องของส่วนรวม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ ในสังคมนั้น

ในการซั่งน้ำหนัความสำคัญ ระหว่างผลดีและผลเสียของการเปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการ ตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าเป็นไม่ควรเปิดเผยระหว่างการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่มีมติเป็นประการใด ควรเปิดเผยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติไม่ชี้มูลความผิด เห็นควรให้เปิดเผยเฉพาะเป็นกรณีในเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนอยู่ในความรับรู้ของประชาชนมาก่อนแล้ว การเปิดเผยต้องระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ตำแหน่งหน้าที่ หน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนสังกัด พฤติการณ์ความผิด โดยย่อ และมีมติคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ส่วนการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ด้านอื่น เช่น ด้านป้องกัน และการสอบสวนกรณีร้ายแรงผิดปกตินั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบผลดีผลเสียของการเปิดเผยแล้ว น่าจะกล่าวได้ว่าการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกัน และการปฏิบัติการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ ก่อให้เกิดผลดีมากกว่าและผลเสียน้อยกว่าการเปิดเผยกรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการเนื่องจากข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันมิได้กระทบต่อสิทธิในชื่อเสียงและเกียรติคุณของผู้ใด และ ป.ป.ป. อาจได้รับความร่วมมือจากประชาชน

ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการป้องกันมากขึ้น เพราะเป็นกรณีที่ไม่ต้องหวาดระแวง ต่อภัยอันตรายที่อาจเกิดแก่ตน

ส่วนด้านการเปิดเผยกรณีร่ำรวยผิดปกตินั้น เนื่องจากผลตามกฎหมายเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถชี้แจงได้ว่า ได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการต้องถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก อย่างไรก็ตามอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการชี้มูลความผิดซึ่งถือว่าเป็นเพียงการหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น แต่การพิจารณากรณีร่ำรวยผิดปกติขึ้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิดทางวินัยแล้ว และในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ถ้าแน่นอนแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวมกระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ก็ไม่ควรเก็บการกระทำของเขาไว้เป็นความลับอีกต่อไป แต่ควรเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการที่เหมาะสมกับสภาพสังคม การเมือง การปกครองของไทยประการหนึ่ง จึงควรให้มีการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แม้ต้องจำกัดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณอันเป็นสิทธิปัจเจกชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐบ้าง แต่การเปิดเผยต้องจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่อาจล่วงละเมิดเข้าไปในเรื่องส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 25 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ เห็นได้ว่า ป.ป.ป. จะเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการให้ประชาชนทั่วไปทราบ ได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะมอบหมายให้ผู้ใดเปิดเผยกรณีใด เมื่อใดเพียงใด ทำให้การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ขึ้นอยู่กับนโยบายในการประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ละสมัย

นอกจากนี้ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย อันทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25 แต่หากการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล มีลักษณะเป็นการใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง การเปิดเผย

นั้นอาจเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาก็ได้ และแม้การกระทำอาจมีเหตุ ยกเว้นความผิดตามหลักกฎหมายทั่วไป หรือตามประมวลกฎหมายอาญา หรือมีเหตุยกเว้นโทษตาม ประมวลกฎหมายอาญา ก็เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากันในศาล ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน เสียเวลาและค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นกรณีที่มีเหตุยกเว้นโทษซึ่งยังถือว่าผู้นั้นกระทำ ความผิดอยู่นั่นเอง

จากบทบัญญัติมาตรา 25 ทำให้การดำเนินนโยบายประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. มีข้อจำกัด เห็นได้จากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์แต่ละสมัยซึ่งได้มอบหมายให้เป็น หน้าที่ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ มักจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรา 25 ไว้เสมอ เช่น มติว่าให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงผลงานของ ป.ป.ป. เท่าที่พึงเปิดเผยได้ หรือ มติว่าการออกข่าวเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือสถิติตัวเลขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีการเผยแพร่เป็นครั้งคราวหรือตามโอกาสที่เหมาะสม โดย คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะพิจารณาก่อนที่จะส่งไปเผยแพร่

การประชาสัมพันธ์ผลงานของ ป.ป.ป. เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อ ป.ป.ป. จึงปรากฏอยู่น้อยมาก ข่าวสารเกี่ยวกับ ป.ป.ป. ที่ประชาชนได้รับมักเป็นข่าวที่หนังสือพิมพ์ เป็นผู้หาข่าวเองมากกว่าจะเป็นข่าวที่ส่งไปจาก ป.ป.ป. ซึ่งข่าวที่หนังสือพิมพ์หาเองมีแหล่งข่าวมาก มายหลายกลุ่ม ประกอบกันนโยบายและการดำเนินการของหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับแตกต่างกัน ส่งผล ให้ประชาชนเกิดความสับสนไม่ทราบว่าควรเชื่อถือแหล่งข่าวใด การสืบหาข่าวเองของหนังสือพิมพ์ ทำให้ข่าวพาดพิงถึงออกมาในทางลบ ข่าวสารจากแหล่งข่าว คอลัมน์วิพากษ์วิจารณ์ บทความ การ์ตูน ล้อเลียน ในหนังสือพิมพ์ มักทำให้ประชาชนที่ได้รับข่าวสาร เห็นว่า ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจในการดำเนินการอย่างเต็มที่ เพราะกฎหมายไม่เอื้ออำนวย และถูกอิทธิพลของนักการเมืองครอบงำ เป็นเครื่องมือ ของรัฐบาลที่จะใช้ลงโทษใครก็ได้ หรือสามารถยับยั้งก็ได้ หากมีผลกระทบในทางเสื่อมเสียแก่รัฐบาล

ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเห็นความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาการทำงานของ ป.ป.ป. และเข้ามาให้ความร่วมมือในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ตาม แต่หากการเผยแพร่ผลงานต่าง ๆ ของ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างศรัทธาให้ประชาชนเกิดภาพพจน์ที่ดีต่อ ป.ป.ป. มีอุปสรรค เสียแล้ว การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการย่อม ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเห็นได้ว่า การห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.นั้น ได้บัญญัติห้ามทั้ง ป.ป.ป. ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ และบุคคลอื่นทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ โดยรัฐซึ่งได้แก่ ป.ป.ป. ต่อประชาชนทั่วไป ดังนั้นข้อเสนอแนะของผู้เขียน จึงจำกัดเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการโดย ป.ป.ป. ต่อประชาชนทั่วไป เท่านั้น ดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 มีขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองและการควบคุมอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อำนาจของคณะกรรมการจึงมีอยู่อย่างจำกัด โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการเพียงสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและชี้มูลความผิด ซึ่งหมายถึงมีความน่าจะเป็นไปได้ในเบื้องต้นเท่านั้น หลังจากนั้นจึงส่งเรื่องไปให้ต้นสังกัดหรือหน่วยงานสอบสวนดำเนินมาตรการทางวินัยหรือทางอาญาต่อไปแล้วแต่กรณี มาตรา 25 จึงถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดนั้น เนื่องจากเกรงว่าหากให้มีการเปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน เลื่อนเสียชื่อเสียง ได้ตั้งแต่มีกการกล่าวหา ร้องเรียน หรือแม้มีการชี้มูลความผิดแล้ว ผลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังไม่ถือเป็นเด็ดขาด จึงนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนอยู่ตนเอง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 2) ได้เพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มากขึ้น ตลอดจนได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน และเพื่อให้การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. มีความจริงและน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งข้อกล่าวหา ร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนทราบและให้โอกาสชี้แจงข้อกล่าวหา ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติชี้มูลความผิด แต่บทบัญญัติมาตรา 25 มิได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้อง

กับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เพิ่มขึ้นแต่ประการใด ฉะนั้น จึงสมควรมีที่จะแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 25 ให้สอดคล้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. และเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง และปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย

2. บทบัญญัติมาตรา 25 ได้วางหลักทั่วไปไว้อย่างกว้างขวางว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงเป็นการห้ามเปิดเผยที่ครอบคลุมข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการทั้งด้านป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่ การศึกษามาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การหามาตรการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ การพิจารณาตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ อื้ออานวยต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน เห็นได้ว่า หากมีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบ นอกจากจะมีได้กระทบต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้ใดแล้ว ในทางตรงข้ามการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติการด้านป้องกันดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ ป.ป.ป. ในการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น และเสนอแนะมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวม ฉะนั้นกฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประเทศชาติทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง ซึ่งรัฐจะกระทำได้ภายในขอบแห่งความจำเป็นเท่านั้น

ดังนั้น หากปรากฏว่า การเปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกันมิได้ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่กลับก่อให้เกิดผลดีต่อการป้องกันมากขึ้น ทั้งเป็นการสนองสิทธิของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรให้มีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านการป้องกันให้ประชาชนทั่วไปทราบ ซึ่งอาจกระทำโดยการแก้ไขมาตรา 25 ให้มีถ้อยคำที่ชัดเจน ว่าการห้ามมิให้เปิดเผย มิได้รวมถึงข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกัน หรืออาจบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 13 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่เผยแพร่ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกัน เพื่อให้สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปมีโอกาสแสดงความ

คิดเห็น เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ด้านการปราบปราม ได้แก่ การสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และด้านการป้องกันทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่ การศึกษาวิจัยสาเหตุและแนวทางป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการ แต่การลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจะได้ผลก็ต่อเมื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมให้ประชาชนต่อต้านและเกลียดชังคอร์รัปชัน และให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งหนทางดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ละสมัชชาว่าจะให้ความสำคัญกับการสร้างทัศนคติและจิตสำนึกดังกล่าวแก่ประชาชนมากน้อย เพียงใด

เพื่อให้การปฏิบัติการด้านการสร้างทัศนคติให้ประชาชนเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้ร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการต่อต้านดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทุกสมัชชาให้ได้ผลจริงจัง และเพื่อประโยชน์ในการขงงบประมาณและบุคลากรมาสนับสนุนงานด้านนี้ ให้ดำเนินไปอย่างเต็มที่ ตลอดจนเพื่อให้การปฏิบัติการดังกล่าวมีกฎหมายรองรับ จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามมาตรา 13 ในการให้ความรู้แก่ประชาชนถึงภัยพิบัติของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และหน้าที่หาความร่วมมือจากประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชัน รวมทั้งการปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เช่นเดียวกับ Commissioner ของฮ่องกง หรืออาจบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เพื่อประโยชน์แก่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ได้

4. เนื่องจากผลการวิจัยปรากฏให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง และต่อประเทศชาติส่วนรวม แต่การเปิดเผยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติคุณอันเป็นสิทธิปัจเจกชนประการหนึ่ง ซึ่งตัวอย่างเกือบทั้งหมดมีความเห็นว่าควรต้องคำนึงผลประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวมเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันก็ควรรักษาสิทธิของปัจเจกชนด้วย จึงควรมีการเปิดเผยชื่อ ตำแหน่งหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัด พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน และมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เมื่อมีมติชี้มูลความผิดว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว ไม่ควรเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวในระหว่างดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพราะจะทำให้สำนวนการสอบสวนเสียหาย และหากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียน ไม่มีความผิด ควรมีการเปิดเผยเฉพาะกรณีที่เคยมีข่าวอื้อฉาว เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนต่อ ป.ป.ป. เท่านั้น

แต่การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยการเปิดเผยชื่อ หรือตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้ทราบได้ว่าหมายถึงผู้ใด ถือว่าเป็นการใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง เป็นการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แม้มาตรา 25 มีข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมายก็ตาม แต่การมอบหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวเป็นการยกเว้นความผิดตามมาตรา 25 เท่านั้น มิได้เป็นเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย และการเปิดเผยมิได้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่อาจถือได้ว่าการเปิดเผยเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 329) ส่วนการจะพิสูจน์ว่าข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ถือว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง กฎหมายเพียงบัญญัติยกเว้นโทษให้เท่านั้น (มาตรา 330) แต่ยังคงถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดอาญาอยู่ตนเอง และไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษในการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท หากมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล ป.ป.ป. ก็ต้องประสบความยุ่งยาก เสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีกันในศาลทราบเท่าที่ ป.ป.ป. ยังเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันว่า ป.ป.ป. มีความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือไม่ และเพื่อขจัดความยุ่งยากในการต่อสู้คดีกันในศาลจึงควรบัญญัติกฎหมายให้เอกสิทธิ์ ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องร้องคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้อามา เนื่องจากการปฏิบัติการด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำนองเดียวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การกำหนดให้เอกสิทธิ์ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องร้องแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นการจำกัดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่เกี่ยวกับกา

ปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น และการเปิดเผยต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมขบในวงราชการ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการพิจารณาว่าสมควรให้มีการเปิดเผยกรณีใด เพียงใด โดยออกเป็นระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อให้การเปิดเผยมีแนวทางเดียวกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือบิดเบือนเอกลักษณ์เพื่อกันแก่งกัน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายต้องกำหนดกรณีที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเอกลักษณ์ในการเปิดเผยไว้บางประการ เพื่อเป็นขอบเขตและแนวทางการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปราบปราม โดยมีหลักการว่าการเปิดเผยเป็นหน้าที่ของรัฐ จะมีข้อยกเว้นได้บางประการเท่านั้น เช่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ มิใช่เป็นสิทธิของรัฐที่จะเปิดเผยให้ประชาชนทราบหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. บิดเบือนเอกลักษณ์เพื่อใช้ในการให้ร้ายหรือใส่ความผู้อื่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

อนึ่ง เอกสิทธิ์ดังกล่าวต้องคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. อนุญาตให้เปิดเผยด้วย แต่ไม่จำเป็นต้องคุ้มครองไปถึงสื่อมวลชนหรือประชาชนทั่วไป เนื่องจากสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป ย่อมได้รับการคุ้มครองด้วยบทบัญญัติ มาตรา 329 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความติชมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเป็นธรรม โดยสุจริตซึ่งเป็นวิสัยที่ประชาชนย่อมกระทำได้ โดยไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท

5. การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการจะก่อให้เกิดผลดีต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการในแง่ของการป้องปราม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำการทุจริต หรือในแง่ให้เป็นสภาพบังคับของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยอาศัยมติมหาชน หรือในแง่ให้ประชาชนเกิดความศรัทธาเชื่อมั่น ป.ป.ป. เพื่อให้ประชาชนเข้ามาให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. และเพื่อลบภาพพจน์เสียกระดาศของ ป.ป.ป. ได้ นั้น การทำงานของ ป.ป.ป. ต้องน่าเชื่อถือ ทั้งในแง่ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ตลอดจนเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ต้องเป็นผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และในแง่การปฏิบัติงานว่าต้องกระทำด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือ เรือนอย่างเต็มที่ และมีผลงานที่น่าสนใจปรากฏต่อประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา การคัดเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่ กรรมการอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ป. จึงต้องมีกลไกพิเศษที่สามารถถ่วงกรองให้ได้คนที่มีคุณสมบัติดังกล่าว อย่างแท้จริง