



บทที่ 6

ความเหมาะสมและขอบเขตของการเปิดเผย
กรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการต่อประชาชนทั่วไป

ความเหมาะสมของการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

ปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และพฤติกรรม ของแต่ละยุคแต่ละสมัยและแต่ละสถานที่¹ ดังนั้นความเหมาะสมของการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. ต่อประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ จึงมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไทยประกอบด้วย ดังต่อไปนี้

1. ผลดีของการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

จากความคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการในบทที่ 4 อาจนำมาพิจารณาประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และหลักการปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ตลอดจนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการได้ ดังต่อไปนี้

1.1 เป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

ปัจจัยเบื้องต้นหรือมูลเหตุหลักที่เอื้ออำนวยซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาก่อนจะตกลงใจกระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ได้แก่ปัจจัยสี่ประการดังต่อไปนี้

(1) ช่องทางหรือโอกาสในการกระทำความผิด

หมายถึงโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ของ

¹ เดวิด เจ กูลด์ และ ไฮเซ่ เอ อามาโร เรย์ส์, "ผลกระทบของการคอร์รัปชันต่อการบริหารราชการ : กรณีของประเทศไทยตอนพัฒนา," ใน รวมเรื่องไทยเทศและทฤษฎีการคอร์รัปชัน, ซีชอนันต์ สมุทราวณิชและเจมส์ ซี สกอตต์, บรรณาธิการ, หน้า 427.

รัฐที่ต้องติดต่อให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน มีโอกาสในการกระทำคามผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่สูง มีโอกาสกระทำคามผิดได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งช่องทางทุจริตโดยอาศัยสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ตนมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยที่ไม่มีสิทธิหรือมีสิทธิน้อยกว่าที่อ้าง ซึ่งการใช้สิทธิโดยมิชอบนี้อาจเกิดขึ้นทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ และเกิดขึ้นทั้งในเจ้าหน้าที่ระดับล่างและระดับสูง เช่น การเบิกค่าเช่าบ้านเท็จ การเบิกเงินค่าทำงานล่วงเวลา

(2) สิ่งจูงใจในการกระทำคามผิด

สิ่งจูงใจ ได้แก่ ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการกระทำคามผิดของตน อาจจะมีอยู่ในรูปทรัพย์สิน เงินทอง สิทธิหรือประโยชน์อื่นใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใคร่ครวญ เปรียบเทียบระหว่างขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับการทุจริตกับโทษที่จะได้รับหากถูกจับได้หรือการทุจริตนั้นถูกเปิดเผยออกมา เพื่อเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจว่าจะกระทำทุจริตและประพฤตินิชอบหรือไม่

(3) ขนาดของความเสียหาย

ความเสียหายนี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะภัยซึ่งเป็นโทษที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับตามกฎหมายเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงโทษที่จะได้รับจากสังคมด้วยเช่น คำตำหนิตติเตียนต่างๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีความสุจริตอยู่บ้าง ก็จะสามารถยับยั้งซึ่งใจรักษาความสุจริตของตนไว้ได้ไม่พลอไพล่ไปกับสิ่งเข้ายวนโดยง่ายในการที่จะกระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้โอนเอียงไปในทางไม่สุจริตจะเปรียบเทียบระหว่างผลได้กับผลเสีย หากพบว่าผลประโยชน์จากการทุจริตมีมากพอหรือคุ้มค่ากับความเสียหายต่อการถูกลงโทษแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็จะลงมือกระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบ

(4) ความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคล

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ซื่อสัตย์สุจริต แม้มีโอกาสที่จะทุจริต ก็มีสิ่งจูงใจและความเสียหายภัยในการที่จะถูกตรวจสอบพบน้อยมากเพียงใด ย่อมปฏิเสธที่จะกระทำผิด เพราะเหตุว่าเป็นการกระทำไม่สุจริตเท่านั้น²

การเปิดเผยข้อความ ซื่อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการปราบปรามการ

² คณะกรรมการ ป.ป.ป., "มูลเหตุแห่งการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ,"

ใน รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2528 , หน้า 77-79.

ทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะทำการทุจริต ได้ทราบว่
 ป.ป.ป. ได้ปฏิบัติการปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตอย่างจริงจังอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นขนาด
 ของความเสียหายที่อาจถูกจับได้และถูกลงโทษตามกฎหมาย ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องนำมาพิจารณา
 ประกอบกับปัจจัยอื่นๆ ก่อนที่จะกระทำการทุจริตย่อมสูงขึ้น และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้ากระทำ
 การทุจริตแม้มีโอกาสหรือช่องทางที่จะทำได้

นอกจากนั้นเนื่องจากระบบการบริหารราชการมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง
 ต่าง ๆ ซ้ำซ้อนมากมาย อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องเข้า
 ข่ายการทุจริตและประพฤตินิยมชอบโดยไม่ตั้งใจได้ การเปิดเผยกรณีเกี่ยวกับการปราบปรามการ
 ทุจริตและประพฤตินิยมชอบในพฤติการณ์ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤตินิยมชอบ ให้
 เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบกันทั่วไป ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤตินิยมชอบโดยไม่ตั้งใจ
 ได้ใช้พฤติการณ์ความผิดนั้นเป็นอุทธรณ์ เพื่อไม่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง
 ต่างๆ อีกต่อไป ส่วนผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต่างๆ หากได้ทราบพฤติการณ์การทุจริตและ
 ประพฤตินิยมชอบในวงราชการที่เกิดขึ้นในหน่วยงานอื่น จะได้ใช้กรณีที่ ป.ป.ป. เปิดเผยเป็นอุทธรณ์
 เพื่อความระมัดระวังมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นขึ้นในหน่วยงานของตน

ดังนั้น การเปิดเผยกรณีการปราบปรามทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ
 จึงเป็นประโยชน์ที่จะลดการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการลงได้ ทั้งในแง่การให้เจ้าหน้าที่
 ของรัฐเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ
 คำสั่งต่าง ๆ อันเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิยมชอบโดยตรง และยังเป็นประโยชน์ใน
 แง่ในเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คิดจะกระทำการทุจริต เกิดความเกรงกลัว ยั้งยั้งใจไม่กระทำการทุจริต
 และประพฤตินิยมชอบ จึงถือได้ว่าเป็นประโยชน์ในด้านป้องปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวง
 ราชการด้วย

1.2 เป็นมาตรการในการลงโทษผู้ทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ โดยใช้มติมหาชน

เนื่องจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ประสงค์ให้การสืบสวน
 สอบสวนกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์การที่มี
 อำนาจพอสมควรในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่มี
 เหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาหรือเรียนว่ามีกรกระทำการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ
 แล้วจึงส่งเรื่องไปให้ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงดำเนินการตามกฎหมายในทางวินัย หรือในทางอาญา

ต่อไป สำนักงานสอบสวนหรือการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นเพียงพยานหลักฐานเบื้องต้น และ ป.ป.ป. เป็นเพียงหน่วยงานเบื้องต้นในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำการสืบสวนสอบสวนให้หน่วยงานอื่น เพื่อช่วยเร่งรัดให้หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรงให้ดำเนินการต่อไป คล้ายเป็นองค์การที่หน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น³ การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมิใช่คำสั่งเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 อำนาจของ ป.ป.ป. จึงได้เปลี่ยนแปลงไปให้มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบมากขึ้น ได้แก่

- 1) ต้นสังกัดต้องใช้สำนักงานสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนวินัย และในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีความเห็นขัดแย้งกับมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องแสดงเหตุผลไว้⁴ ในสำนักงานสอบสวนทางวินัยด้วย⁴ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของต้นสังกัด ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควรได้⁵
- 2) คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสั่งพักราชการในระหว่างพิจารณาสอบสวนได้เมื่อเห็นว่ากรณีมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการ โดยส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหาเรื่องเรียนให้สั่งพักราชการ⁶
- 3) หน่วยงานต่างๆ ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใดๆ ที่ ป.ป.ป. สอบถามทุกครั้งภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับหนังสือสอบถาม⁷
- 4) คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนว่าทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงที่พ้นจากการเป็น

³ รายงานการประชุมสมัชชาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 24/2518 วันที่ 3 มกราคม 2518, หน้า 45. (อัดสำเนา)

⁴ มาตรา 19 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

⁵ มาตรา 19 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

⁶ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

⁷ มาตรา 14 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

เจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ยื่นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ^๘

นอกจากนั้น เพื่อให้ได้ความจริงในการพิจารณาสอบสวนและเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ผู้ถูกล่าหาล้างเรื่องเรียน กฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนไว้ และที่สำคัญคือก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนนั้นมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาเรื่องเรียนให้ผู้ยื่นทราบและให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ยื่นแจ้งข้อกล่าวหา^๙

ส่วนการสืบสวนสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ เจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้มาตรการกรณีร่ำรวยผิดปกติเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่สามารถชี้แจงได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติดมิชอบในวงราชการ การวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณีร่ำรวยผิดปกตินี้ ในทางวินัยถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีความผิดทางวินัยแล้ว โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ส่วนทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 2) ได้มีการกำหนดขั้นตอนวิธีการในการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาวินิจฉัยกรณีร่ำรวยผิดปกติให้แน่นอนชัดแจ้งยิ่งขึ้น โดยแบ่งขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยออกเป็น 3 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การลงมติว่ามีมูลเพียงพอหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องนำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินมาพิจารณาประกอบด้วย

^๘ มาตรา 21 จิตวา แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

^๙ มาตรา 17 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ขั้นตอนที่ 2 การลงมติว่ามีมูลน่าเชื่อหรือไม่ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่านฤติการณ์หรือเรื่องที่ร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงต่อไป หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งหมด ว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ยื่นร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ยื่นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 180 วัน

ขั้นตอนที่ 3 การลงมติว่าร่ำรวยผิดปกติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดย ไม่ชักช้าและต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบ ตลอดจนให้โอกาสแก่ผู้ยื่นข้อกล่าวหาด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงจะพิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ มติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งหมด

การที่กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระยะเวลา ขั้นตอนการพิจารณา จำนวนคะแนนเสียงอย่างน้อยที่ลงมติอย่างไรอย่างหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และกระบวนการพิจารณาสอบสวนที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนที่จะนำขานหลักฐานเข้าชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหาได้ เป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศ และเป็นการสร้างหลักประกันความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน ทั้งยังเป็นการสร้างน้ำหนักแก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในสายตาของบุคคลทั่วไป¹⁰

นอกจากนั้น หากพิจารณาในด้านตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งตามกฎหมายให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ ในทางปฏิบัติการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้คัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางด้านกฎหมายระดับสูง โดยเฉพาะ

¹⁰ อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 82.

ตำแหน่งประธานกรรมการ ป.ป.ป.ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ประธานกรรมการ ป.ป.ป. ล้วนแต่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาระดับสูง ในกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรมมาแล้วทั้งสิ้น¹¹

นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้มีนโยบายด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่าต้องกระทำด้วยความรอบคอบและรัดกุม เพื่อมิให้ผู้ที่สุจริตต้องหวั่นไหวและต้องเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยยึดหลักการว่าผู้กระทำความผิดเท่านั้นที่ควรได้รับโทษ การพิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติกหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักฐานหลักฐาน โดยเข้มงวด¹²

ดังนั้น ในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ผ่านมามีตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติว่าจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนให้ได้ความชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ กล่าวได้ว่าพยานหลักฐานในสำนวนต้องแน่นหนาเพียงพอถึงขนาดที่สามารถนำไปยื่นฟ้องต่อศาลได้ และผู้บังคับบัญชาสามารถอาศัยสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาโทษทางวินัยได้¹³ ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ถ้าหากพยานหลักฐานยังมีกรณี เป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดจริงหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้กล่าวหาหรือเรียนและมีมติให้ยุติเรื่อง¹⁴

จากบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้ผลจริงจัง และอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนดังกล่าว ประกอบแนวทางปฏิบัติในการคัดเลือกตัวบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และนโยบายในการปราบปรามการ

¹¹ สมใจ เกษรศิริเจริญ, "การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," , หน้า 115.

¹² คณะกรรมการ ป.ป.ป., "รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2533," , หน้า 2.

¹³ สำนักงาน ป.ป.ป., " การประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ประสานงาน ครั้งที่ 2-3 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 10 ตุลาคม 2526 ,"

¹⁴ สมใจ เกษรศิริเจริญ, "การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," , หน้า 118.

ททุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ น่าจะเป็นปัจจัยเพียงพอให้ได้รับการยอมรับ ศรัทธา และความเชื่อถือในผลการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่ามีความศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาด แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่หากการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นำเชื่อถือว่ามี ความแน่นอนชัดเจนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงควรใช้การเปิดเผยกรณีการปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อก่อให้เกิดมติมหาชน เรียกร้องความเป็นธรรมและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมาย และใช้มติมหาชนเป็นสภาพบังคับของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ เช่นเดียวกับสถาบันออมบุดสแมนของสวีเดน และ P.C.A. ของอังกฤษ ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการมิชอบโดยตรง แต่หากปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนมีมูลความจริง ออมบุดสแมนของสวีเดนมีอำนาจเพียงส่งผู้กระทำความผิดฟ้องศาล หรือแนะนำตักเตือนหรือแจ้งให้สภาทราบ ส่วน P.C.A. ของอังกฤษ คงทำได้เพียงรายงานผลการสอบสวน รวมทั้งแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบเพื่อหาทางแก้ไข แต่สถาบันทั้งสองมีอำนาจเปิดเผยกรณีเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต่อประชาชนทั่วไป และสภาพบังคับที่แท้จริงของทั้งสองสถาบันดังกล่าวก็ได้แก่มติมหาชนนั่นเอง

ดังนั้น ผู้ที่จะกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากจะต้องพิจารณาโทษที่จะได้รับตามกฎหมายแล้ว จึงต้องพิจารณาโทษที่จะได้รับจากการถูกสังคมประณามซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการลงโทษที่รุนแรงกว่าการได้รับโทษตามกฎหมายเสียอีก เนื่องจากผู้ที่ได้รับโทษดังกล่าวย่อมรวมถึงบุคคลในครอบครัว และชื่อเสียงของวงศ์ตระกูลอีกด้วย ทั้งยังเป็นมาตรการในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เห็นว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นเรื่องธรรมดาไม่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นอันตรายเท่ากับคดีอาญาอื่น ๆ เช่น ปล้น ฆ่า ลักทรัพย์ แต่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นเรื่องของโอกาส¹⁵ ผู้ใดอยู่ในตำแหน่งที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตแล้วไม่ทำกลับถูกตราหน้าว่าเป็นคนโกง

¹⁵ พวงเพชร สุวัฒน์กุล และสุนัตรา เพชรภูมิ, นอกราชการบังหลวงในอดีตมีผลกระทบต่อ การคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบันจริงหรือ, (กรุงเทพมหานคร: วารุณีการพิมพ์, 2519) , หน้า 85.

1.3 ทำให้ประชาชนทราบผลงานของ ป.ป.ป. และเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อ ป.ป.ป.

จากการประชุมระหว่างประเทศเรื่องคอร์รัปชันและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้แทนของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ได้มาพบปะกัน เพื่อเปรียบเทียบและแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับกฎหมายและวิธีการที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม 13 ประเทศ ทำให้ได้ข้อสรุปประการหนึ่งว่าการป้องกันต้องกระทำควบคู่ไปกับการปราบปราม สิ่งสำคัญที่สุดในการป้องกันคอร์รัปชันคือ ความสำนึกในการร่วมมือของประชาชน (Public Awareness) จะต้องปลูกฝังทัศนคติที่ดีให้ประชาชนหันมาร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างจริงจัง ซึ่งจะกระทำได้โดยการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ที่ประชาชนควรรู้ และเผยแพร่ผลงานต่างๆ ที่หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้ดำเนินงานไป เพื่อสร้างความศรัทธาให้ประชาชนยอมรับ

ในสหรัฐอเมริกามีความคิดว่าคอร์รัปชันมักจะเกิดขึ้นในหน่วยงานที่มีการบริหารงานผิดพลาด (Missmanagement) เพื่อป้องกันการบริหารที่ผิดพลาด จึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจราชการทั่วไป (Inspector General Act of 1978) กฎหมายฉบับนี้จัดตั้งสำนักผู้ตรวจราชการทั่วไปขึ้นในหน่วยงานต่างๆ 12 หน่วยงาน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอนผู้ตรวจราชการซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี สอบสวนกรณีทุจริต ดูแลให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด มีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบให้เจ้ากระทรวงและสภาคองเกรสทราบถึงปัญหาต่าง ๆ และดำเนินการแก้ไขปัญหา มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน เพื่อสอบสวนข้อกล่าวหาหรือคัดค้านหาขานหลักฐาน ในกรณีที่มีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่มิชอบ

นอกจากนั้น จากการเห็นความสำคัญในการปลูกฝังทัศนคติให้ประชาชนเข้ามาร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สหรัฐอเมริกาจึงมีโครงสร้างเข้าถึงเพื่อนร่วมงาน (Employee Awareness Program) ส่งเสริมให้มีการออกคำแถลงการณ์ จดหมายข่าว และรายงาน เพื่อให้คนงานทราบข่าวสารต่าง ๆ และมีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารให้ทราบว่ามีเรื่องทุจริตเกิดขึ้นที่ไหน อย่างไร สอบสวนแล้วได้ผลอย่างไร และขอความร่วมมือในการปราบปราม

การทุจริต¹⁶

สำหรับ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของฮ่องกง ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ได้สร้างผลงานให้ปรากฏจนได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากชาวฮ่องกงเป็นอันมาก โดยฮ่องกงได้เห็นความจำเป็นในการปฏิบัติงานด้านปราบปรามคอร์รัปชันของ ICAC ให้มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจแก่ Commissioner และเจ้าหน้าที่สืบสวนในการสืบสวนสอบสวนมาก แต่แม้จะให้ความสำคัญกับการปราบปรามการคอร์รัปชันมากเพียงใด ฮ่องกงก็ได้เห็นความสำคัญของการสร้างจิตสำนึกและความร่วมมือของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันแก่ ICAC ว่าต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับการปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของ Commissioner ดังต่อไปนี้

- 1) รับและพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนการกระทำคอร์รัปชัน และดำเนินการสืบสวนสอบสวน
- 2) สืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ ตาม Prevention of Bribery Ordinance หรือ Corrupt and Illegal Practices Ordinance และการร่วมมือกระทำความผิดดังกล่าว
- 3) สืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชันของเจ้าพนักงาน
- 4) ตรวจสอบวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขวิธีทำงานที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน
- 5) แนะนำหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อลดการเกิดคอร์รัปชัน
- 6) ให้ความรู้แก่ประชาชนถึงภัยของคอร์รัปชัน
- 7) หาความร่วมมือจากประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชัน¹⁷

¹⁶ คณะกรรมการ ป.ป.ป., "เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ เรื่องคอร์รัปชันและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี., " ใน รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2526 , หน้า 103-104.

¹⁷ Independent Commission Against Corruption Ordinance มาตรา 12

ส่วนประเทศไทย แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่หน้าที่ด้านป้องกัน กฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะการป้องกันด้านกายภาพ ได้แก่ การเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ส่วนการสร้างจิตสำนึกและความร่วมมือจากประชาชนให้ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มิได้ถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงนโยบายสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ เพื่อดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. ให้ประชาชนเกิดความศรัทธาเชื่อมั่น มีทัศนคติที่ดีต่อ ป.ป.ป. และเข้ามาให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. เท่าที่จะทำได้

จากรายงานการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2526-2533 ปรากฏผลงานด้านการประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่ มุ่งให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้ความเข้าใจในการทำงาน อำนวยหน้าที่ตามกฎหมาย และวิธีการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วยการจัดนิทรรศการ เผยแพร่บทความ การสนทนาทางสื่อต่างๆ ประกวดภาพวาด คำขวัญ จัดทำเอกสาร จุลสาร แผ่นพับ สติกเกอร์ และแถลงข่าว

จากวิทยานิพนธ์ปริญญาโทเรื่อง การศึกษาทัศนคติที่มีต่อ ป.ป.ป. ของกลุ่มข้าราชการที่สังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยยุพดี ฐิติกุลเจริญ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลงานด้านการประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. พบว่าการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของ ป.ป.ป. แต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีต่อ ป.ป.ป. ได้¹⁸ และจากการวิเคราะห์ข่าวสารที่รวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์รายวันฉบับต่างๆ โดย รศ.ดร.นรทิมย์ วรกิจโกศาธร พบว่าข่าวที่

¹⁸ ยุพดี ฐิติกุลเจริญ, "การศึกษาทัศนคติที่มีต่อ ป.ป.ป. ของกลุ่มข้าราชการที่สังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531) :

ก่อให้เกิดภาพพจน์ในเชิงบวกแก่ ป.ป.ป. ได้แก่ ข่าวเกี่ยวกับผลงานด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ¹⁹

ดังนั้น การประชาสัมพันธ์โดยการเผยแพร่ผลงานด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ซึ่งต้องกระทำโดยการเปิดเผยกรณีเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบด้วยนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการประชาสัมพันธ์ได้ตรงเป้าหมาย กล่าวคือ เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเชื่อถือและยอมรับ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างตามตารางที่ 11 ซึ่งเห็นว่าการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการจะทำให้ประชาชน เข้ามาให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. มากขึ้น

1.4 ทำให้ประชาชนทราบข่าวสารเกี่ยวกับ ป.ป.ป. อย่างถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง และทำให้ ป.ป.ป. สามารถควบคุมข่าวสารมิให้เกิดความเสียหายได้

ข่าวที่เสนอโดยสื่อมวลชนก่อให้เกิดภาพพจน์ 3 ลักษณะ คือ บวก กลาง และลบ ข่าวที่เป็นกลางจะมีปริมาณมากที่สุด สำหรับข่าวเชิงบวกจะได้แก่ผลงานต่างๆ ด้านการปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ ส่วนข่าวเชิงลบมักปรากฏตามคอลัมน์ที่สื่อมวลชนเขียนกระแทกการทำงานของบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่มีการกระทำส่อไปในทางทุจริต²⁰

ข่าวเกี่ยวกับ ป.ป.ป. และการคอร์รัปชันส่วนใหญ่มักหนังสือพิมพ์จะเป็นผู้หาข่าวเองมากกว่าข่าวที่ส่งไปจาก ป.ป.ป. ข่าวที่เปิดเผยผลการสอบสวน ทั้งในชั้นคณะกรรมการคณะกรรมการ ป.ป.ป. และชั้นสำนักงาน ป.ป.ป. โดยอ้างที่มาของข่าวว่า "แหล่งข่าว" หรือใช้คำว่า "รายงานข่าวแจ้งว่า" จึงต้องมีแหล่งข่าวที่สำคัญ 2 แหล่ง คืออาจเป็นบุคคลภายใน ป.ป.ป. หรืออาจเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียน ซึ่งข่าวที่ออกมาจะเกิดผลดีหรือผลเสียขึ้น ขึ้นอยู่กับผู้ให้ข่าวสารว่ามีความประสงค์กับ ป.ป.ป. หรือไม่ และแม้ว่าผู้ให้ข่าวจะประสงค์ดีแต่อาจกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้

¹⁹พรทินัย วรกิจโกศาธร , "วิเคราะห์ผลงาน," ใน ประชาสัมพันธ์ ป.ป.ป. การดำเนินการในระหว่างมิถุนายน 2528-2530, หน้า 118.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

นอกจากนั้นข่าวเกี่ยวกับ ป.ป.ป. และการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ที่มีได้มีแหล่งข่าวจาก ป.ป.ป. มีมากมายหลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มผู้นำความคิด ข่าวที่ออกมาจึงมีความหลากหลาย เช่น ข่าวเกี่ยวกับบุคคลสำคัญในระดับนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี ข่าวการเปิดเผยหลักฐานข้อมูลโดยฝ่ายค้านเกี่ยวกับคอร์ปชั่นของรัฐมนตรี คอลัมน์ วิชาการวิจารณ์ หรือบทความที่กล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญๆ ฉะนั้นข่าวที่มาจากแหล่งข่าวหลายๆ สายรวมทั้งนโยบายและการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับที่แตกต่างกัน นอกจากนี้บางครั้งแหล่งข่าวก็ให้ข่าวที่ขัดกันทำให้ข่าวสับสน²¹ ข่าวที่หนังสือพิมพ์หาเองจึงเชื่อถือได้เพียง 49%²² และส่วนใหญ่ก่อให้เกิดภาพพจน์เชิงลบว่า ป.ป.ป. ไม่สามารถควบคุมการเกิดคอร์ปชั่นหรือกำจัดคอร์ปชั่นได้ จนถึงเรียก ป.ป.ป. ว่าเป็นเสือกระดาษ

ส่วนข่าวที่ส่งออกไปจากฝ่ายประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. มักก่อให้เกิดภาพพจน์เชิงบวกหรือกลางต่อ ป.ป.ป. เนื่องจากเป็นข่าวที่ควบคุมได้²³ ส่วนบทความที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือได้รับข้อมูลจากผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ป.ป.ป. เป็นบทความที่ให้ข่าวสาร สร้างความเข้าใจ และก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีต่อ ป.ป.ป. เพราะเป็นข้อมูลที่ ป.ป.ป. สามารถควบคุมได้²⁴

1.5 เป็นประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. เอง

การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไทย มักจะร่วมมือกันเป็นหมู่คณะ (Teamwork Corruption) กล่าวคือมีการแบ่งสรรปันส่วนแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ตั้งแต่หัวหน้าจนถึงลูกน้อง มีการแบ่งผลประโยชน์ไปให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป เพื่อปกป้องคุ้มครองมิให้ตนเกิดความผิด ทำให้การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไทยยากที่จะจับได้ เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะช่วยกันปกปิดการกระทำซึ่งกันและกัน เพราะถ้ามีผู้ใดผู้หนึ่งถูกจับได้ ความผิดนั้นก็เกี่ยวโยง

²¹ กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., สรุปการประเมินผลการดำเนินงานของ ป.ป.ป. จากข่าวตัด วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2534.

²² ฉลามเขียว, "ชายคาหน้า 3," ไทยรัฐ (30 สิงหาคม 2533) : 3.

²³ นรทินท์ วรกิจโกศล, "วิเคราะห์ผลงาน," : 106.

²⁴ เรื่องเดียวกัน : 110.

ไปถึงทั้งหมด²⁵ นอกจากนั้นพฤติการณ์ของคนในวงราชการยังติดข้องอยู่กับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มนุษย์สัมพันธ์ ความเป็นญาติ หรือพวกพ้องเพื่อนร่วมงาน ความเห็นแก่ลูกน้อง ผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่กล้าลงโทษอย่างจริงจัง การใช้มาตรการตามกฎหมายเป็นไปในลักษณะอะลุ่มอล่วย ปิดบังการกระทำผิด หรืออ่อนหนักเป็นเบาเสมอ จะเห็นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดทางวินัยแล้วส่งเรื่อง ไปให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยต่อไป ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนเอาถูกลงโทษแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น²⁶

ส่วนพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้น เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ภายหลังจากชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการต้องดำเนินการตามกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งให้ดุลพินิจแก่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะมีความเห็นว่าการสั่งฟ้องหรือไม่ หรือแม้แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีดุลพินิจในการพิจารณาสอบสวนและวินิจฉัย ดังเห็นได้จากความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านหนึ่ง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติประการหนึ่งว่า

ในการวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้ร่ำรวยผิดปกตินั้น ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าความร่ำรวยมีมาในทางที่ชอบหรือไม่ดีนั้น จะต้องเป็นไปตามวิธีการที่เปิดเผยมือหมายความว่า ให้บุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม ได้วินิจฉัยหรือได้มีการควบคุม โดยปริยายว่าการใช้ดุลพินิจของกรรมการนั้นถูกต้องหรือไม่ ผมไม่สบายใจนักว่าจะจริงอยู่แค่ระดับว่าการแต่งตั้งกรรมการชุดนี้ได้มีการผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะว่าผมรู้สึกว่าคุณคนเราเนี่ย เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนไป พฤติกรรมของคนนั้นอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้²⁷

การเปิดเผยผลการพิจารณาสอบสวนแต่ละขั้นตอนต่อประชาชน จึงอาจทำให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจตามกฎหมายด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม รวดเร็วและจริงจัง ไม่

²⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518: ข้อวิจารณ์," วารสารสังคมศาสตร์ 13 (ตุลาคม 2519) : 94.

²⁶ สัมภาษณ์ สุทธิ อากาศฤกษ์.

²⁷ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่แทนรัฐสภา ครั้งที่ 32 วันที่ 24 มกราคม 2518, หน้า 128.

เล่นพรรคเล่นพวก เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายย่อมอยู่ในความรับรู้ของประชาชนตลอดเวลา

1.6 เป็นการสนองสิทธิของประชาชน ในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับประโยชน์ของชาติ เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

การทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นปัญหาที่ร้ายแรงเรื้อรังที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศชาติและส่วนรวม ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองโดยตรง กล่าวคือ ทำให้การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่รัฐต้องใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่ต้องใช้จ่ายไปจริงๆ ทำให้เงินเฟ้อ สินค้าราคาแพงเพราะผู้ผลิตต้องบวกค่าใช้จ่ายไว้ในต้นทุนการผลิต ประชาชนเกิดความเดือดร้อนไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม และเกิดความรู้สึกรังเกียจ ขาดความเลื่อมใสในเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ให้ความร่วมมือและไม่ซื่อตรงต่อรัฐ ทำให้นโยบายการพัฒนาประเทศประสบความเสียหาย การบริหารของรัฐและการพัฒนาประเทศไม่มีประสิทธิภาพ อาจทำให้แผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสบความล้มเหลว ซึ่งหากการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง อาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความอยู่รอดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย²⁸

การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการจึงเป็นการให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ มีโอกาสควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งนอกจากจะเป็นการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนได้ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารประเทศ ว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และความหายนะของประเทศชาติส่วนรวมอย่างไร ยังเป็นการทำให้ประชาชนมีทัศนคติว่าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามมิใช่เป็นการกระทำที่ของรัฐเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของ

²⁸ ทินพันธุ์ นาคะตะ , "การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520) : 383.

ประชาชนทุกคนที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม
ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

1.7 แก่ภาพพจน์ของ ป.ป.ป. ที่ถูกมองว่าเป็นเสือกระดาษ

เนื่องจากเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นเครื่องมือของ
ฝ่ายบริหารในการแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่ด้วยความมุ่งหมายของ
พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้ยึดหลักการถ่วงดุลย์ (check and balance) ระหว่าง ป.ป.ป. กับ
ต้นสังกัดในฐานะผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะอำนาจด้านปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจพิจารณาและลงโทษผู้กระทำ
ความผิดได้เอง คงมีอำนาจเพียงสืบสวนสอบสวนเพื่อพิจารณาชี้มูลความผิด และส่งเรื่องไป
ยังต้นสังกัดเพื่อดำเนินการทางวินัย หรือส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญา แล้ว
แต่กรณี ทำให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าใจว่า ป.ป.ป. เป็นเพียงเสือกระดาษ ไม่มีผลงาน²⁹
ดังมีความเห็นที่ว่า " ป.ป.ป. ออกมาवादลวดลาย (คล้าย ๆ เสือ) ก็เลยทักท้วงว่าเอาว่า ป.ป.ป.
เป็นเสือ เป็นการขัดเขียนให้ว่าจั้นเถอะ แต่เมื่อคนดูไปมาดูมาก็เห็นว่า ป.ป.ป. ทำการปราบปราม
ไม่ได้ผลตั้งใจนึก ก็เลยตั้งชื่อให้ใหม่เป็น "เสือกระดาษ" เรียกว่าปราบไม่สนใจคนดู เลยกูคนดู
ให้เอา"³⁰

แสดงให้เห็นว่าแต่เดิมประชาชนมีความเชื่อมั่น ศรัทธา ป.ป.ป. มากกว่าจะ
สามารถปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่างน่าเกรงขาม แต่เมื่อ
เวลาผ่านไป ป.ป.ป. ก็ยังไม่มีผลงานให้เห็นที่ปรากฏแก่ประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจว่าการ
ปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
มิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่างจริงจัง ประชาชนจึงเสื่อมศรัทธา และไม่เชื่อถือ ป.ป.ป.
ภาพพจน์เสือกระดาษจึงเกิดขึ้นมา ซึ่งเป็นภาพพจน์ตรงกันข้ามกับที่ ป.ป.ป. ประสงค์จะให้ เป็น ทั้ง
ที่ในความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนยอมทราบที่ว่า ป.ป.ป. มิใช่เสือกระดาษ

²⁹ สัมภาษณ์ สุวี อากาศฤกษ์ .

³⁰ อำนาจ วงศ์วิเชียร , " ป.ป.ป. เป็นเสือกระดาษจริงหรือ," จุลสาร ป.ป.ป. 7
7 (กันยายน 2531) :6.

แต่อำนาจของ ป.ป.ป. ที่มีอยู่อย่างจำกัด ก็สามารถรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและให้โทษแก่ผู้กระทำการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการได้³¹ แต่เนื่องจากประชาชนมิได้รับรู้ข่าวสารผลงานของ ป.ป.ป. มากนัก ด้วยเหตุผลที่ว่า การสอบสวนเป็นความลับกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย การเป็นความลับที่ไม่อาจเปิดเผยได้จึงก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ต่างๆ นานา เช่น ป.ป.ป. ไม่มีผลงานจึงไม่เปิดเผย หรือการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ป. ปฏิบัติหน้าที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม มิได้ปฏิบัติตามครรลองแห่งกฎหมาย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. ภูมิภาคพิจารณาเมืองครอบงำ ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่ม หรือ ป.ป.ป. มักเล่นงานกับปลาชิว ปลาสร้อย เป็นต้น จึงเป็นการบั่นทอนความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อ ป.ป.ป. และทำลายบรรยากาศความร่วมมือจากประชาชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ ตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในสังคม มิใช่เรื่องเลวร้ายเพราะผู้ที่กระทำการทุจริตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข มีคนนับหน้าถือตา อยู่ดีกินดี แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ชื่อสัตย์สุจริต แม้มีโอกาสที่จะทำได้ แต่ไม่ทำ กลายเป็น "คนโง่" ทำให้ประชาชนเห็นว่า "ทำดีไม่ได้ดี ทำชั่วกลับได้ดี" ค่านิยมที่เหยียดย่องสรรเสริญคนดี ชื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังต่อต้านคนโง่งก็จะค่อย ๆ หดไป

การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการต่อประชาชนทั่วไป ย่อมทำให้ประชาชนได้ทราบผลงานของ ป.ป.ป. ว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างจริงจังตลอดเวลาและมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนกลับมาให้ความเชื่อถือและศรัทธา ป.ป.ป. และเห็นว่า ป.ป.ป. เป็นเสียจริงๆ มิใช่ "เสียกระดาษ"

1.8 แสดงให้เห็นถึงความจริงจังใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการแก้ปัญหาโดยตรง เนื่องจากปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาร้ายแรงของประเทศ จึงต้องมีการกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบเสมอ

³¹ สมใจ เกษศิริเจริญ , "การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ," , หน้า 17.

ปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจากทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธารัฐบาล ยังมีคอร์รัปชันมากขึ้น ทำให้รัฐบาลก็ยังสูญเสียการสนับสนุนจากประชาชนยิ่งขึ้นเท่านั้น คณะรัฐประหารมักอ้างการคอร์รัปชันเป็นเหตุผลในการปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครอง เห็นได้จากการรัฐประหารตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ตามแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยฉบับที่ 1 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้ชี้แจงเหตุผลในการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ประการแรกว่า เนื่องจากพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. รัฐบาลไม่มีอำนาจสั่งการใดๆ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. รัฐบาลเพียงแต่มอบนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการเท่านั้น ฉะนั้นการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ จึงเป็นเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยตรง มิได้เกี่ยวข้องกับรัฐบาลแต่ประการใด แต่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ฉะนั้นงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสำเร็จได้ด้วยดีหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ด้านงบประมาณและบุคลากรแก่สำนักงาน ป.ป.ป. ของรัฐบาลด้วย การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. ต่อประชาชน จึงถือว่าเป็นการแสดงผลงานของรัฐบาลด้วยโดยปริยาย เห็นได้จากในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปรากฏว่า นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ป. ได้สั่งการให้นายชัยเชต สุนทรนิพนธ์ เลขาธิการ รวบรวมผลการทำงานและความคืบหน้าในคดีสำคัญหรืออื้อฉาว ตลอดจนสถิติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการไว้ เพื่อไปประสานงานที่รัฐสภาในวันอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เนื่องจากคาดว่าฝ่ายค้านจะอภิปรายเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องใหญ่ เรื่องหนึ่ง³²

นอกจากนั้นการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐบาลในแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากปัญหาคอร์รัปชันเปรียบเสมือนดาบสองคมของรัฐบาล การเปิดเผยเรื่องการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการอาจก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อรัฐบาลก็ได้ รัฐบาลต้องเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์และทำให้เกิด

³² มติชน (15 กรกฎาคม 2533) : 21.

ความยากลำบากในการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินนโยบายและทำโครงการต่างๆ แต่หาก ป.ป.ป. เปิดเผยแพร่การทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการให้ประชาชนทราบ ย่อมแสดงว่ารัฐบาลให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างเต็มที่ มิได้ใช้อำนาจครอบงำคณะกรรมการ ป.ป.ป. และเมื่อรัฐบาลจริงจังต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันแล้ว ย่อมเรียกเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้มาก ซึ่งมีผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

2. ผลเสียของการเปิดเผยการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ

2.1 ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนเสื่อมเสียชื่อเสียง

การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยระหว่างการสืบสวนสอบสวน หรือเมื่อมีการชี้มูลความผิดแล้ว หากได้เปิดเผยชื่อผู้ถูกกล่าวหาหรือเปิดเผยตำแหน่งหน้าที่อันอาจทราบได้ว่าหมายถึงผู้ใด ย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติคุณ อันเป็นสิทธิปัจเจกชนแน่นอน

นอกจากการเปิดเผยชื่อผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียน จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติคุณแล้ว ในกรณีที่เป็นการเปิดเผยชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนตั้งแต่ขั้นกล่าวหาหรือร้องเรียนและคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดแต่อย่างใด ย่อมเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างรุนแรง เพราะเพียงแต่เขาถูกกล่าวหาหรือร้องเรียน โดย ป.ป.ป. ยังไม่มีพยานหลักฐานยืนยันความผิดแม้แต่เล็กน้อยและเขายังไม่มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา การเปิดเผยชื่อออกไปย่อมเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนอย่างยิ่ง เพราะอาจมีการกลั่นแกล้งกันเกิดขึ้นได้ง่าย และยังอาจกระทบต่อการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และความเชื่อถือในการทำงานด้วย

เนื่องจากการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการเป็นเรื่องการใช้อิทธิพลหรืออำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสถานะแตกต่างจากบุคคลธรรมดา เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ แทนรัฐ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของมหาชน กฎหมายจึงอาจบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยิ่งกว่าบุคคลธรรมดา ดังนั้นหากกฎหมายบัญญัติให้เปิดเผยชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนได้ แม้เป็นการกระทบต่อสิทธิปัจเจกชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ชอบที่จะทำได้

2.2 ทำให้สำนวนการสอบสวนเสียหาย

อาจแยกพิจารณาสำนวนการสอบสวนออกได้เป็น 2 ประเภท

2.2.1 สำนวนการสอบสวนกรณีทุจริตและประพฤตินิสัยชอบในวงราชการ แบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ขั้นตอน

1) การเปิดเผยเรื่องที่กำลังกล่าวหาหรือเรียน ระหว่างการสืบสวนสอบสวน ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนรู้ตัว และอาจชักย้าย ทำลาย ปิดบัง ซ่อนเร้น พยานวัตถุ หรือพยานเอกสาร และจงใจหรือข่มขู่พยานบุคคลไม่ให้ให้การตามความเป็นจริงก็ได้ ฉะนั้นการเปิดเผยในขั้นตอนนี้จึงอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ได้

2) การเปิดเผยเรื่องที่กำลังกล่าวหาหรือเรียนเมื่อมีการข่มขู่ความผิดแล้ว ถือได้ว่าสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. การเปิดเผยในขั้นตอนนี้จึงไม่น่ากระทบกระเทือนต่อสำนวนการสอบสวนแต่อย่างใด นอกจากนั้นก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะข่มขู่ความผิด ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบและให้โอกาสผู้นั้นแก้ข้อกล่าวหา จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบไปโดยปริยายอยู่แล้ว

ส่วนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยของต้นสังกัดและการสอบสวนทางอาญาของพนักงานสอบสวนนั้น ตามกฎหมายประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวนวินัยทราบเมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือพนักงานสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาทราบอยู่แล้ว ฉะนั้นแม้ ป.ป.ป. ไม่เปิดเผยเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมทราบเรื่องที่กำลังกล่าวหาหรือเรียนอยู่นั้นเอง การเปิดเผยของ ป.ป.ป. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติข่มขู่ความผิดแล้วจึงไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียหายใดๆ ต่อสำนวนการสอบสวนมากนัก

2.2.2 สำนวนการสอบสวนกรณีร้ายแรงผิดปกติ

สำหรับการสืบสวนสอบสวนในขั้นตอนแรกซึ่งต้องพิจารณาว่า ลงมติว่าเรื่องที่กำลังกล่าวหาหรือเรียนนั้นมิใช่ผลที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ และขั้นตอนที่ 2 ซึ่งต้องสืบสวนสอบสวนในเบื้องต้น โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงที่มีการกล่าวอ้างมาในคำร้องเรียนว่ามีข้อเท็จจริงเป็นประการใดนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างลับ เพราะหากผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนรู้ตัว อาจจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินออกไปได้โดยง่าย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจในการตรวจค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สินใด ๆ ย่อมทำให้สำนวนการสอบสวนเสียหายแน่นอน

แต่เมื่อผ่านขั้นตอนที่ 2 และกรณีมีมูลน่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ยื่นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ยื่นแสดงสินทรัพย์และทรัพย์สินตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนด ไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 180 วัน ย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนรู้อัตโนมัติแล้ว และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการต่อไปในขั้นที่ 3 คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งข้อกล่าวหา หรือเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ยื่นชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น แม้ ป.ป.ป. ไม่เปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปทราบ ป.ป.ป. ก็ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบ อยู่แล้ว ผลเสียหายของสำนักงานสอบสวนย่อมไม่มากไปกว่าเดิม แต่ตรงข้ามหากได้มีการเปิดเผยเรื่องกล่าวหาหรือเรียนให้ประชาชนทั่วไปทราบ เมื่อผ่านการพิจารณาขั้นตอนที่ 2 แล้ว อาจทำให้ประชาชนที่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน ได้เข้ามาให้ความร่วมมือแก่ ป.ป.ป. ในการแสวงหารายละเอียดข้อเท็จจริงได้ทางหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การเปิดเผยกรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จะเกิดความเสียหายต่อสำนักงานสอบสวนเมื่ออยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนที่ควรจะเป็นความลับและผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนไม่สามารถรู้ตัวได้ เช่น ระหว่างการสืบสวนสอบสวนก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะชี้มูลความผิด หรือระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 กรณีสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ

2.3 กระทบต่อความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

เนื่องจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นปัญหาร้ายแรงของประเทศชาติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ส่วนความมั่นคงของประเทศชาตินี้หมายถึง ความอยู่รอดของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งประชาชนทุกคนต้องช่วยกันรักษารวมไว้ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่ต้องร่วมมือกันจัดให้หมดสิ้นไปอย่างไรก็ตาม แม้เรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นปัญหาของประเทศชาติที่ต้องร่วมกันแก้ไขก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจเป็นเรื่องที่เป็นความลับเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของประเทศชาติเอกราชและอธิปไตยก็ได้

ดังนั้น การเปิดเผยกรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติการณ์ด้านปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤตินิยมชอบในวงราชการ บางกรณีจึงอาจกระทบต่อความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศได้

2.4 ทำให้คนทั่วไป เชื่อและปฏิบัติตัวต่อผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน เสมือนเป็นผู้กระทำ
ความผิดเด็ดขาดแล้ว

ข้อเสียในกรณีนี้ มิได้เป็นผลเสียต่อหลักกฎหมายที่ว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า
จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา เนื่องจากในการดำเนินการทางกฎหมายเป็นไปตาม
กระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ได้
เช่น ในขั้นการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กฎหมายได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ
ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนไว้ รวมทั้งให้แจ้งข้อกล่าวหา ร้องเรียน และให้โอกาสแก่ผู้ถูก
กล่าวหา ร้องเรียน แก่ข้อกล่าวหา และเพื่อให้เป็นไปตามหลักกว้างคุ้มครองอำนาจ เมื่อคณะกรรมการ
ป.ป.ป. ที่มีผลความผิดแล้ว ต้องส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย หรือพนักงานสอบสวน
ดำเนินคดีอาญาต่อไปอีกด้วย

แต่ผลเสียกรณีนี้ ได้แก่ผลเสียในแง่สังคมที่ เขาอาจถูกบีบคั้นจากสังคม เช่น
อาจมีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบในตำแหน่งหน้าที่การงาน ความเชื่อถือและการได้รับการ
ยอมรับในสังคมอาจเปลี่ยนไป ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในผลตามกฎหมายของ
ป.ป.ป. นอกจากนั้นหากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว จะพบว่าในสังคมไทย หากมีเรื่องราวอะไร
เกิดขึ้น มักจะมีการเล่าสู่กันฟังจนกลายเป็นการวิพากษ์ ให้เสียหายไกลจากความจริงยิ่งขึ้น ฉะนั้น
ไม่ว่า ป.ป.ป. จะเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปทราบหรือไม่ก็ตาม เรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นย่อม
เป็นที่ทราบกันในแวดวงสังคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนอยู่แล้ว ซึ่งความที่รัฐนั้นอาจ
จะจริงหรือเท็จเพียงใด ขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ปัญหาที่สำคัญ
ของผลเสียประการนี้ จึงมิได้อยู่ที่ว่า ป.ป.ป. จะเปิดเผยหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับว่าการให้ความรู้
ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อย่างถูกต้องมากกว่า

นอกจากผลเสียดังกล่าวแล้ว การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวง
ราชการให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป อาจส่งผลเสียอีกประการหนึ่งคือเป็นการทำลายภาพพจน์และ
ชื่อเสียงของประเทศ ต่างประเทศอาจมองว่าประเทศไทยเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน อันเป็น
ปัญหาต่อเข้ามาการลงทุนในประเทศไทย ตลอดจนการพิจารณาให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนใน
โครงการต่างๆ แต่ผลเสียกรณีนี้อาจแก้ไขได้ในระยะยาว หากรัฐแสดงให้เห็นว่ามีได้ละ เลยกต่อ

ปัญหาดังกล่าว แต่มีความจริงจังในการแก้ปัญหา มีมาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างเจ็บ
ขาดตลอดเวลา และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ภาพพจน์ของประเทศดีขึ้นกว่าเดิมที่มี
การปกปิดปัญหาที่ร้ายแรงและเรื้อรังไว้ โดยไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง

ขอบเขตของการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ

เนื่องจากกฎหมายต้องกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความยุติธรรม ซึ่งใช้อยู่ใน
ขณะที่ใช้บังคับและต้องยุติธรรมสำหรับบุคคลที่กฎหมายนั้นใช้บังคับด้วย โดยคำนึงถึงความรู้สึก
นึกคิด ความเข้าใจ การชั่งน้ำหนัก และการเรียกร้องของส่วนรวม

สำหรับการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียของการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิ
ษอบในวงราชการ กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดมีความคิดเห็นว่าการเปิดเผยก่อให้เกิดผลดีต่อการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการมากกว่าผลเสีย และควรให้มี
การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิษอบในวงราชการให้ประชาชนทั่วไปทราบ แต่การเปิดเผย
ต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ

ในปัจจุบัน สิทธิของปัจเจกชนซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป
ว่าเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการรุกรานระหว่างสิทธิของปัจเจกชน
กับผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ การจะตัดสินใจหรือเลือกที่จะข้างไว้ซึ่งสิทธิใด
มากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับปรัชญาทางการเมืองและสังคมในสังคมนั้นๆ ว่าสิทธิของปัจเจกชนกับประโยชน์
ของส่วนรวม สิ่งใดมีอิทธิพลมากกว่ากัน และทั้งสองสิ่งนี้ต่างผกผันไปมากบ้างน้อยบ้างเสมอ³³ เช่น
เดี๋ยวก่อนการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิษอบในวงราชการ ซึ่งมีปัญหาการรุกรานระหว่างสิทธิ
ของปัจเจกชนเกี่ยวกับชื่อเสียงเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับสิทธิของสาธารณชนที่จะได้รับรู้
ข่าวสาร เรื่องราวที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิษอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่อง
จากเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม และเป็นปัญหาที่ร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อประเทศ
ชาติทั้งด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิษอบ
ในวงราชการจึงถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่จะ

³³ ไพบูลย์ เอกจริยกร, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย,"
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 24.

ได้รู้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การเปิดเผยการทุจริตและประพฤตินิหอบในวงราชการจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดเผยหรือรายงานข่าวสารให้ประชาชนทราบ

นอกจากนั้น การที่ ป.ป.ป. เป็นฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิหอบในวงราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยการกระทำของ ป.ป.ป. เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ในขณะที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อ ป.ป.ป. สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิหอบในวงราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป.ป.ป. จึงอาจได้รับมอบอำนาจพิเศษบางอย่าง เรียกว่า อำนาจมหาชน การกระทำทางปกครองของ ป.ป.ป. ที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจมหาชน ในฐานะที่ ป.ป.ป. มีอำนาจเหนือกว่า เรียกว่า เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายถึงอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่จะกระทำต่อผู้อยู่ใต้การปกครอง ในฐานะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่า เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะ³⁴

ฝ่ายนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายกำหนดเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนองประโยชน์ของส่วนรวมให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันเหตุการณ์ เพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของสังคม เช่น ข้อยกเว้นให้มิให้มีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลได้ตามมาตรา 25 ถือได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์ของ ป.ป.ป. ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองประการหนึ่ง หรือเหตุผลวันความผิดฐานหมิ่นประมาทในฐานะตามมาตรา 329 (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่ ก็ถือได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์เช่นกัน แต่เป็นเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด เพราะต้องมีการพิสูจน์การกระทำในชั้นศาลก่อน

เพื่อขจัดความยุ่งยากให้แก่ฝ่ายปกครอง บางครั้งฝ่ายนิติบัญญัติจึงเห็นว่าควรให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะเป็นผู้วินิจฉัยตามที่ฝ่ายปกครองเห็นสมควร และเพื่อตัดความยุ่ง

³⁴ ไพฑูริศ เอกจรรย์กร, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย," หน้า 19.

ยากในการฟ้องร้องฝ่ายปกครอง ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดห้ามมิให้นำคดีมาฟ้องศาลหรือติดต่ออำนาจศาลในการพิจารณาตัดสินๆ เสีย ทำนองเดียวกับ เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติว่า

มาตรา 114 ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็น เอกสิทธิ์ โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้หนึ่งในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณาการประชุมตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีและคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย

เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นสิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการอย่างอื่น โดยเป็นการจำกัดสิทธิในข้อเสียเกียรติคุณของบุคคล³⁵ ซึ่งมีได้มีผลเพียงทำให้การกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาไม่ผิดกฎหมายเท่านั้น แต่รวมตลอดไปถึงการห้ามมิให้ผู้ใดนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้หนึ่ง ไม่ว่าจะในทางแพ่ง หรือทางอาญา หรือทางวินัยใดๆ เนื่องจากการแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติ หรือควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอาจไปกระทบกระเทือนหรือเป็นผลร้ายแก่ผู้ใดก็ได้³⁶ ฉะนั้น เพื่อมิให้สมาชิกรัฐสภาต้องคอยพะวง หรือหวั่นเกรงว่าการแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของสมาชิกรัฐสภา จะไปกระทบกระเทือนหรือเป็นผลร้ายแก่ผู้ใด แต่การใช้เอกสิทธิ์ต้องถูกจำกัดโดยหน้าที่และเหตุผลในการให้อำนาจเอกสิทธิ์ดังกล่าว คือ สมาชิกรัฐสภาจะได้รับการคุ้มครองต่อเมื่อเป็นการใช้อำนาจเอกสิทธิ์เพื่อปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติหรือควบคุมรัฐบาลเท่านั้น ถ้ามีการบิดเบือนเอกสิทธิ์เพื่อใช้เป็นการให้ร้ายหรือใส่ความผู้อื่นถือเป็นการใช้เอกสิทธิ์ที่ผิด คงไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ³⁷

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายถอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ....," รัฐสภาสาร 36 (กันยายน 2531) : 8.

³⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/ 2528

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายถอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ....," : 10-11.

การที่การเปิดเผยก่อให้เกิดผลต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป.ป.ป. จึงอาจได้รับอำนาจมหาชนในการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งแม้การเปิดเผยจะทำให้บุคคลต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ แต่หากการเปิดเผยกระทำไปเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็ถือได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์ของ ป.ป.ป. ในการจำกัดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณของบุคคล เพื่อประโยชน์แก่ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ

ฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงอาจออกกฎหมายกำหนดให้เอกสิทธิ์แก่ ป.ป.ป. เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณของบุคคลได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยเป็นการกระทำในลักษณะการใช้อำนาจออกคำสั่งบังคับแก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม ได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับรัฐตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มิได้เกิดขึ้นด้วยความยินยอม แต่ได้กำหนดขึ้นด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นบุคคลธรรมดา เขาจึงมีฐานะอีกฐานะหนึ่งคือฐานะส่วนตัว ซึ่งหากเรื่องใดที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว เขาย่อมมีสิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ที่กฎหมายต้องรับรองคุ้มครองให้ เห็นได้จากในความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา ได้ยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ในกรณีที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ตีชม เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเป็นธรรม แต่ทั้งนี้ต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในเรื่องส่วนตัวของเขา

ฉะนั้น เอกสิทธิ์ของ ป.ป.ป. ในการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น ไม่ล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิส่วนตัวอันเป็นสิทธิพื้นฐาน โดยแท้ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเลย

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 25 เห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้เอกสิทธิ์แก่ ป.ป.ป. ในการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไว้เป็นข้อยกเว้น 3 ประการ ทำให้การ

เปิดเผยไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25 แต่ตั้งที่กล่าวมาแล้วว่า แม้การเปิดเผยได้กระทำเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมายแล้วก็ตาม แต่หากการกระทำมีลักษณะเป็นการใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชังแล้ว ย่อมเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท ไม่ว่าจะการกระทำจะมีเหตุยกเว้นความผิดหรือเหตุยกเว้นโทษ ก็เป็นเรื่องยุ่งยากที่ต้องไปว่ากล่าวกันในศาล ใช้เวลานานกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด เนื่องจากการกระทำที่มีเหตุยกเว้นความผิด ซึ่งทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดแตกต่างกับเอกสิทธิ์ห้ามมิให้ฟ้องร้อง ซึ่งแม้จะทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดแล้ว ยังห้ามมิให้นำเหตุนั้นไปว่ากล่าวฟ้องร้องในทางใดๆ ด้วย

ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันว่า ป.ป.ป. มีความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือไม่ และเพื่อขจัดความยุ่งยากในการต่อสู้คดีกันในศาล ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอาจกำหนดให้เอกสิทธิ์เด็ดขาด ห้ามมิให้ฟ้องร้อง ป.ป.ป. ในการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ ภายในขอบเขตเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ และต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การเปิดเผยต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิส่วนตัว