

ความเป็นอิสระขององค์กรป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ดิญพรรณ ศรีประทีปพรณรงค์*

Received : February 6, 2019

Revised : May 12, 2019

Accepted : May 20, 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ถึงความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และ 2) เสนอแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกดังกล่าวข้างต้น

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกในการเก็บข้อมูล การศึกษาหลักการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ต้องอาศัยข้อมูลเชิงลึกจากผู้มีประสบการณ์ตรง กลุ่มตัวอย่าง (ผู้เข้าร่วมการวิจัย) ของงานวิจัยนี้ได้มาโดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง รวมทั้งสิ้น 41 คน ประกอบด้วย บุคลากรขององค์กร ป.ป.ท. ผู้ร้องเรียน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้มีส่วนในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ป.ป.ท. บุคลากรขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตัวแทนภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตัวแทนภาคเอกชน และนักวิชาการ

ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้เข้าร่วมการวิจัยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นอิสระเชิงโครงสร้างเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ และ 2) เสนอให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเปิดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร ป.ป.ท. เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ท. พ้นจากการควบคุมของรัฐบาล

* ศศ.บ. (ภาษาจีน), น.บ., เนติบัณฑิต LL.M. (with Merit), Ph.D. (Law) University of Birmingham, UK. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำสำคัญ : การทุจริต การต่อต้านการทุจริต ป.ป.ท. ธรรมาภิบาล ความเป็นอิสระ

ผู้รับผิดชอบบทความ : ดิญทรศน์ ประทีปพรณรงค์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อาคาร
นวมินทราชินา ชั้น 10-11 เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ ๙ 10240 E-mail :
dhiyathad.pra@nida.ac.th

The Independence of the Public Sector Anti-Corruption Commission

Dhiyathad Prateepornnarong*

Abstract

The objectives of this research were: 1) to analyze de facto independence of the anti-corruption and malfeasance mechanism under the regulatory oversight of the Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC); and 2) to propose the way in which de facto independence of such mechanism could be enhanced.

This research adopted a qualitative approach and used in-depth interviews for data collection. As the examination of the anti-corruption and malfeasance mechanism requires penetrating insights from the stakeholders having direct experience of the mechanism, a purposive sampling technique was therefore adopted to recruit samples (participants) of this research; as a result, 41 participants were recruited, these include PACC personnel, complainants, members of the National Legislative Assembly, National Anti-Corruption Commission (NACC) personnel, police officers, representatives from the private sector, representatives from civil society and academics.

The empirical findings of this research indicated that: 1) most research participants took the view that the Office of the PACC should become independent structurally in order to ensure de facto independence of its anti-corruption and malfeasance mechanism; and 2) this research proposes amendments to the Executive Measures in Anti-Corruption Act with the aim of introducing structural reforms to the PACC in order that the Office of the PACC could be free from government control.

* B.A. (Chinese), LL.B., Thai Barrister-at-Law, LL.M. (with Merit), Ph.D. (Law) University of Birmingham, UK. Assistant Professor Graduate School of Public Administration., National Institute of Development Administration.

Keywords : corruption, anti-corruption, PACC, good governance, independence

Corresponding Author : Dhiyathad Prateppornnarong Navamindrachiraj Buliding 10-11th Floor, 118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok Thailand 10240 E-mail : dhiyathad.pra@nida.ac.th. National Institute of Development Administration

บทนำ

การทุจริต (Corruption) ไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำ และความยากจนของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคม แต่ยังถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นการบ่อนทำลายหลักนิติธรรม (the rule of law) อีกด้วย (Rose-Ackerman, 1999; Montinola, 2004; Krajewska & Makowski, 2017) ปัจจุบันการต่อต้านการทุจริตในหลายประเทศเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Agencies; ACAs) หน่วยงานที่กล่าวมานี้เป็นหน่วยงานของรัฐอื่นมีหน้าที่เฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างองค์กรแยกออกจากหน่วยงานดั้งเดิมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Conventional Criminal Justice Bodies) เช่น องค์กรตำรวจ องค์กรอัยการ เป็นต้น แต่ยังคงทำงานสอดคล้องประสานกันตามบทบาทหน้าที่ (De Sousa, 2010)

หน่วยงานต่อต้านการทุจริตแห่งแรกถูกจัดตั้งขึ้นที่ประเทศสิงคโปร์ใน ค.ศ. 1952 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศสิงคโปร์ยังคงเป็นเขตอาณานิคมของสหราชอาณาจักรอยู่ และประสบปัญหาการทุจริตอย่างรุนแรง ส่วนหนึ่งเพราะองค์กรตำรวจของประเทศสิงคโปร์เองเป็นต้นตอของปัญหาดังนั้น ผู้ปกครองชาวอังกฤษ ณ ขณะนั้น จึงออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่า Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อทำการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศ (Quah, 2015) ประสบการณ์ของฮ่องกงในช่วงเวลาใกล้เคียงกันสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า องค์กรตำรวจของฮ่องกงมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลมืดใน

ลักษณะช่วยกัน เรียกรับสินบนเพื่อนำมาแบ่งปันกัน (Welsh, 1993) ด้วยสาเหตุนี้ ผู้ปกครองฮ่องกงในขณะนั้นจึงตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่มีชื่อว่า Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้นใน ค.ศ. 1974 (Skidmore, 1996) หน่วยงาน CPIB และ ICAC ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตพอสมควรจนได้รับการยกย่องให้เป็นต้นแบบความสำเร็จ (Success Model) ของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในประเทศอื่น ๆ มากมาย (Meagher, 2005)

ภายหลังจากที่มีการเปิดโปงการทุจริตจำนวนมากในหลายประเทศ ในช่วง ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา “แนวคิดการต่อต้านการทุจริต” (Anti-Corruptionism) ซึ่งอธิบายปรากฏการณ์ของการทุจริต อาทิ ที่มาของการทุจริต สาเหตุที่ต้องมีการควบคุมการทุจริต และวิธีการในการควบคุมการทุจริตจึงได้แพร่หลายไปทั่วโลก ทำให้องค์กรการเงินระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund ; IMF) ให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันด้านธรรมาภิบาล การจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตจึงเกิดขึ้นในหลายประเทศในทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย ซึ่งความสำเร็จของการส่งเสริมดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะองค์กรการเงินระหว่างประเทศได้ให้เงินช่วยเหลือ หรือเงินสนับสนุนแก่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นการแลกเปลี่ยน (Sampson, 2010)

ในประเทศไทย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งถูกตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2518 ถือเป็นหน่วยงานต่อต้านการทุจริตตามหลักสากล

หน่วยงานแรก อย่างไรก็ตาม การทำงานขององค์กร ป.ป.ป. พบกับอุปสรรคสำคัญ ๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดความเป็นอิสระทางโครงสร้าง และการขาดอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัย รวมทั้งอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำไปสู่การฟ้องคดีอาญา (Uwanno, 1995) ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงได้ถูกตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่แทนองค์กร ป.ป.ป. เดิม

องค์กร ป.ป.ช. นั้น แตกต่างจากองค์กร ป.ป.ป. ในหลายประการ ประการสำคัญ ๆ เช่น องค์กร ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการสอบสวนคดีทุจริต ในลักษณะเดียวกับที่พนักงานสอบสวนปฏิบัติในคดีอาญาปกติ (รัฐธรรมนูญ 2560, ม.232, 234) ต่อมาเนื่องจากภาระงานของ องค์กร ป.ป.ช. มีจำนวนมาก กล่าวคือ มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเฉลี่ยมากถึงปีละ 8,000 เรื่อง¹ (Anon, 2018) ทำให้กลไกการดำเนินการกรณีทุจริต และประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ช. เกิดความล่าช้า จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใน พ.ศ. 2551 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานขององค์กร ป.ป.ช. และช่วยเหลือรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (Anon, 2018)

องค์กร ป.ป.ท. ประกอบด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. คณะกรรมการ

ป.ป.ท. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และ กรรมการอื่นอีกห้าคน โดยมีที่มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังให้เลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นกรรมการ ป.ป.ท. โดยตำแหน่งด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะต้องการให้องค์กร ป.ป.ช. ช่วยสอดส่องดูแลการทำงานขององค์กร ป.ป.ท. มิให้ถูกแทรกแซง (บทสัมภาษณ์ 2)² ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ท. นั้น เดิมถือเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การแก้ไข พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารฯ ใน พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้สำนักงานเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารฯ 2559, ม.5, 5/1 (2), 51) จากโครงสร้างที่อธิบายข้างต้นจะเห็นว่า องค์กร ป.ป.ท. ไม่ใช่องค์กรอิสระเช่นเดียวกับองค์กร ป.ป.ช.

ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นั้น องค์กร ป.ป.ช. มีบทบาทในการดำเนินการกับการทุจริตที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนักการเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูง ในขณะที่องค์กร ป.ป.ท. ดำเนินการกับการทุจริตที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นมีตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ มาตรา 234 วรรคสอง กำหนดให้องค์กร ป.ป.ช. ดำเนินการกับการทุจริต

¹ ที่มาของจำนวนเรื่องร้องเรียนเฉลี่ยคือ การคำนวณเรื่องที่ยื่นใหม่ในแต่ละปี และเรื่องที่ค้างค้างในปีก่อนเข้าด้วยกัน

² บุคลากรของ ป.ป.ท. สัมภาษณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

และประพัตติมิชอบในภาครัฐทั้งหมด แต่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่น ๆ ที่มีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตรับผิดชอบกรณีทุจริตบางประเภทได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ องค์กร ป.ป.ท. ยังคงดำเนินการกรณีทุจริตและประพัตติมิชอบในภาครัฐที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองเช่นเดิม

องค์กร ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับองค์กร ป.ป.ช. ในหลายด้าน ในด้านที่เกี่ยวกับกลไกการดำเนินการกรณีทุจริต และประพัตติมิชอบนั้น องค์กร ป.ป.ท. โดยสำนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่เป็น

หน่วยรับเรื่องร้องเรียน หรือเมื่อเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. สงสัย หรือเห็นเองว่า มีกรณีทุจริตและประพัตติมิชอบเกิดขึ้น สำนักงาน ป.ป.ท. จะเป็นหน่วยขับเคลื่อนในการแสวงหาข้อเท็จจริงตาม พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารฯ มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วให้รีบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ซึ่งในมาตรา 23/1 วรรคแรกได้กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบอำนาจให้เลขาธิการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้ เพื่อความไม่ชักช้าของการดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี (มาตรา 40 วรรคแรก)”

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจในลักษณะเช่นเดียวกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีในเรื่องการฟ้องคดีด้วยตนเองเมื่อไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการสอบสวนกับพนักงานอัยการได้ (พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารฯ 2559, มาตรา 45 วรรคสาม; ดู พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561, ม.77)

ในด้านการปฏิบัติงานขององค์กร ป.ป.ท. ที่ผ่านมา ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่า ก่อนการแก้ไข พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารฯ ในปี พ.ศ. 2559 องค์กร ป.ป.ท. ไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และไม่

เป็นที่รู้จักของประชาชนเท่าใดนัก แต่หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายที่กล่าวข้างต้น องค์กร ป.ป.ท. มีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทการทำงานเชิงรุกในการตรวจสอบกรณีทุจริต ไม่ว่าจะเป็นกรณีทุจริตจำนำข้าว ทุจริตเงินทอนวัด ฯลฯ (Anon, 2018) อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้บทบาทขององค์กร ป.ป.ท. เปลี่ยนไปคือ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กร ป.ป.ท. ด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามว่า แท้จริงแล้วโดยตัวกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพัตติมิชอบขององค์กร ป.ป.ท. มีประสิทธิภาพเพียงใด

มีความเป็นอิสระเพียงใด และที่สำคัญคือ ความเป็นอิสระมีความจำเป็นแค่ไหนต่อการทำางานขององค์กร ป.ป.ท. โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากที่ำาของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป หรือกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอนาคต ดังนั้น การศึกษาบทบาท และกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ท. เพื่อให้ทราบถึงการทำงาน พร้อมกับทำความเข้าใจปัญหาและอุปสรรคเพื่อนำาไปสู่การพัฒนากลไกดังกล่าวในอนาคต จึงเป็นประโยชน์อย่างมากทั้งต่อสังคมโดยส่วนรวม รวมทั้งต่อวงการวิชาการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์ถึงความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

2. เสนอแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research method) สาเหตุประการสำคัญเพราะที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษากลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ท. มาก่อน ประกอบกับการศึกษาดังกล่าวต้องอาศัยความเข้าใจเชิงลึกของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์ได้ถึงประเด็นปัญหาของกลไก

งานวิจัยนี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก และใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง และ

ดำเนินการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม พ.ศ. 2560 และทำาการศึกษาจนเสร็จสิ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยสุ่มเลือกเฉพาะผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกขององค์กร ป.ป.ท. เท่านั้น โดยมีผู้เข้าร่วมในฐานะผู้เข้าร่วมการวิจัยทั้งสิ้น 41 คน ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กร ป.ป.ท. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้องเรียน ตัวแทนภาคประชาชน ผู้บริหารขององค์กร ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตัวแทนภาคเอกชนและนักวิชาการ

เนื้อหาในการสัมภาษณ์จะมุ่งเน้นเรื่องการปฏิบัติงานขององค์กร ป.ป.ท. ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ท. ประเด็นสำคัญอีกประการคือ แม้ในช่วงเวลาของการเก็บข้อมูลภาคสนามของงานวิจัยนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะถูกประกาศใช้แล้วก็ตาม แต่กลไกเชิงการปฏิบัติหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ป.ป.ช. และองค์กร ป.ป.ท. ยังไม่ชัดเจน พ.ร.บ. ขององค์กร ป.ป.ช. เองยังไม่เสร็จสมบูรณ์ อีกทั้ง การวิเคราะห์ความเป็นอิสระต้องพิจารณาจากการทำงานที่ผ่านมาในช่วงระยะเวลาพอสมควร ด้วยสาเหตุเหล่านี้ งานวิจัยนี้จึงพิจารณาข้อมูลทั้งหลายเกี่ยวกับองค์กร ป.ป.ท. ตามสภาพการก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ในการเก็บข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้คำนึงถึงประเด็นจริยธรรมการวิจัย โดยได้แจ้งให้ผู้เข้าร่วมทุกคนทราบถึงเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้ขออนุญาตผู้เข้าร่วมการวิจัยก่อนการสัมภาษณ์ทุกครั้ง และได้ทำการปกปิดชื่อของผู้เข้าร่วมการ

วิจัย เนื่องจากการวิจัยนี้มีประเด็นอ่อนไหวที่การเปิดเผยตัวตนอาจนำมาซึ่งการกระทบสิทธิของผู้เข้าร่วมการวิจัยได้ (Miller *et al.*, 2012) ด้วยสาเหตุที่กล่าวข้างต้น การนำเสนอข้อมูลการวิจัยจากการให้สัมภาษณ์ของผู้เข้าร่วมการวิจัยในบทความนี้ ผู้เขียนจึงใช้คำว่า “บทสัมภาษณ์” และใส่เลขลำดับที่ของการสัมภาษณ์จริงแทนการใส่ชื่อบุคคล ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เมื่อได้มีการเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ได้นำข้อมูลที่เก็บมาใส่รหัส (coding) และทำการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อให้ได้ซึ่งข้อมูลเชิงลึกที่สะท้อน และตอบคำถามวัตถุประสงค์การวิจัย (Denscombe, 2010)

คือคนส่วนหนึ่งพูดถึงความเป็นอิสระซึ่งหลักจริง ๆ เราเองก็อยากได้ แต่เมื่อกฎหมายมันออกมาแบบนี้ก็ทำอะไรไม่ได้ พอทำอะไรไม่ได้ เป็นองค์กรอิสระไม่ได้ เขาเลยต้องหาคนมาคุม ปัจจุบันเขาก็ให้นายกฯ เพราะเขากลัวรัฐมนตรีมาแทรกแซง แต่ยังไม่มันก็ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองอยู่ดี เพราะถ้าฝ่ายการเมืองไม่พอใจก็เปลี่ยนเลขาฯ (เลขาธิการ) ก็แทรกแซงคดี แม้กฎหมายใหม่ให้เปลี่ยนเลขาฯ ยากขึ้น แต่ขึ้นชื่อว่าการเมืองก็เข้าถึงได้แน่ แต่ถ้าทำให้อิสระเลยนะจะดีมาก (บทสัมภาษณ์ 17)³

ในขณะที่บุคลากรขององค์กร ป.ป.ท. บางราย เป็นอิสระเชิงโครงสร้าง โดยให้เหตุผลว่าแสดงความไม่เห็นด้วยกับการให้สำนักงาน ป.ป.ท.

วันนี้องค์กรอิสระเต็มไปหมด เวลาคนพูดถึงอิสระ คนจะมองแต่อิสระจากการเมืองคือ เราอย่าไปมองการเมืองเลยตลอด ... เวลารัฐบาลเขาถูกเลือกเข้ามา คนก็คาดหวังว่าเขาต้องไม่เอาคอร์รัปชัน เขาก็สร้างกลไก (ป.ป.ท.) เขาก็จะมาแยกออกไป [เป็นองค์กรอิสระ] (บทสัมภาษณ์ 33)⁴

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยพบว่า ผู้เข้าร่วมการวิจัยส่วนมาก เห็นด้วยกับการให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีโครงสร้างเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง โดยให้อยู่

ผลการวิจัย

ความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ท. เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้เข้าร่วมการวิจัยส่วนใหญ่กล่าวถึง โดยข้อมูลจากงานวิจัยนี้บ่งชี้ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างกับความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง

บุคลากรขององค์กร ป.ป.ท. รายหนึ่งได้ให้เหตุผลว่า

ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้เข้าร่วมการวิจัยส่วนหนึ่งได้อธิบายเหตุผล ดังนี้

³ บุคลากรของ ป.ป.ท. สัมภาษณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

⁴ บุคลากรของ ป.ป.ท. สัมภาษณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

เคยเห็นว่าคนทำผิดติดคุกเพราะฝีมือ ป.ป.ท. จริง ๆ รีบเล่า ไม่มีหรอก แล้วมันเพราะอะไรล่ะ ถ้าไม่ใช่เพราะมันอยู่กับราชการอยู่กับฝ่ายการเมืองที่ครอบงำมันอยู่ (บทสัมภาษณ์ 16)⁵

ถ้าเอาหลักจริง ๆ องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมันต้องมีอิสระ ไม่งั้นมันตรวจสอบลำบาก เพราะพอจะตรวจสอบที่ กิตติโนนิตินี้ ผู้บังคับบัญชาไม่กล้าบ้าง อะไรบ้าง แล้วดู ป.ป.ท. สิ เลขาก็ใช้อำนาจตรวจสอบแต่ต้น คณะกรรมการแค่ชี้มูล แล้วถามว่า คณะกรรมการจะรู้แทนแท้ไหม ถ้าทำกันไม่ดี พวกเขาก็ไม่รู้เพราะไม่เห็นข้อมูลแต่ต้น จะบอกมีประสบการณ์โน่นนี่ แต่ไม่ใช่ทุกเรื่องที่คุณไม่รู้ต้นสายปลายเหตุจะรู้จะเข้าใจได้ (บทสัมภาษณ์ 35)⁶

จากประสบการณ์ที่ไปร้องเรียน (ตำรวจ) ...ทุกวันนี้ไม่คืบ ...ป.ป.ท. ไม่อิสระ มากุ้ย ๆ แล้วก็เงียบ (บทสัมภาษณ์ 32)⁷

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการวิจัยจากองค์กร ป.ป.ท. เองก็ยอมรับว่า เลขานุการ ป.ป.ช. ที่เป็นกรรมการ ป.ป.ท. โดยตำแหน่งนั้น มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานขององค์กร ป.ป.ท. เท่าใดนัก ดังนั้นหลักประกันความเป็นอิสระในส่วนนี้เป็นเพียงสิ่งที่

กฎหมายเขียนไว้เท่านั้น (บทสัมภาษณ์ 1)⁸

ข้อมูลจากงานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นถึง ปัญหาเรื่องงบประมาณในการทำงานขององค์กร ป.ป.ท. บุคลากรของ ป.ป.ท. รายหนึ่งให้ข้อมูลว่า

ในเขตพื้นที่ไม่ค่อยได้รับความสนใจอย่างเต็มที่ คนน้อย เครื่องมือก็น้อย...มีรถคันเดียว คุณตั้งหลายจังหวัด บางครั้งจะลงพื้นที่ห่างออกไปพร้อมกัน ก็ต้องมารอกัน (บทสัมภาษณ์ 18)⁹

ในขณะที่บุคลากรของ ป.ป.ท. บางส่วนก็แสดงความเห็นต่าง ดังเช่นที่ปรากฏนี้

นี่แหละเราต้องอยู่กับนายกก็เพื่อจะ defend งบ ไม่งั้นเราอาจจะได้งบน้อยกว่านี้ (บทสัมภาษณ์ 2)¹⁰

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนภาพความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง ผ่านมิติด้านการจัดสรร

งบประมาณแก่องค์กร ป.ป.ท. โดยฝ่ายการเมือง ซึ่งประเด็นนี้จะได้อภิปรายกันในหัวข้อถัดไปนี้

⁵ ตัวแทนภาคประชาชน สัมภาษณ์เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560

⁶ ผู้ร้องเรียน สัมภาษณ์เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560

⁷ ผู้ร้องเรียน สัมภาษณ์เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560

⁸ บุคลากรของ ป.ป.ท. สัมภาษณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

⁹ บุคลากรของ ป.ป.ท. สัมภาษณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

¹⁰ บุคลากรของ ป.ป.ท. สัมภาษณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

อภิปรายผลการวิจัย

ก่อนการอภิปรายผล ต้องกล่าวว่า ในช่วงก่อนหน้านี สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ได้ทำการศึกษา

แนวทางการปฏิรูปกระบวนการตรวจสอบการทุจริต และเสนอให้

“ควรรวมองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เข้ากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีลักษณะของกระบวนการขั้นตอนในการทำงานที่คล้ายคลึงกันและโดยหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หน่วยงานตรวจสอบจึงมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ในการควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร (หน้า 17)”

ข้อเสนอข้างต้นของสภาปฏิรูปแห่งชาตินำไปสู่คำถามสำคัญมากมาย เช่น การควรรวมหน่วยงานทั้งสองให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียวจะทำให้องค์กร ป.ป.ช. กลับมาแบกรับภาระเหลือนั้น เช่นในอดีตหรือไม่ เป็นต้น

สันนิษฐานได้ว่าน่าจะเป็นเช่นนั้น หรือคำถาม เช่น การทำให้องค์กร ป.ป.ท. เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลเสียจะเป็นแนวทางที่ดีกว่าหรือไม่ เป็นต้น นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าข้อเสนอข้างต้นมิได้อ้างอิงผลการศึกษาใด ๆ เกี่ยวกับองค์กร ป.ป.ท. จึงสันนิษฐานได้ว่า ข้อเสนอดังกล่าวเกิดขึ้นจากหลักการทั่วไปเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แนวทางการควรรวมทั้งสองหน่วยงานของสภาปฏิรูปมิได้ถูกนำไปใช้แต่รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เลือกแนวทางการแก้ไขบทกฎหมายเกี่ยวกับองค์กร ป.ป.ช. ในรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ให้องค์กร ป.ป.ช. รับผิดชอบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่ผู้เดียว แต่สามารถมอบหมายงานให้องค์กรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ในด้านการต่อต้านการทุจริตได้

ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อองค์กร ป.ป.ท. ได้รับการให้ความสำคัญอย่างเพียงพอเช่นที่ปรากฏ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา จะทำให้มีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตได้มากพอสมควร และยังเป็น การช่วยแบ่งเบาภาระขององค์กร ป.ป.ช. เพื่อให้ องค์กร ป.ป.ช. ได้ทุ่มเทการทำงานกับการต่อต้านการทุจริตทางการเมือง และ/หรือการทุจริตที่มีความรุนแรง หรือเกี่ยวข้องกับข้าราชการชั้นสูง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นด้วยว่า แม้ องค์กร ป.ป.ท. จะสามารถมีบทบาทตามที่กล่าวมา แล้วข้างต้นได้ ในอดีตข้อเท็จจริงชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กร ป.ป.ท. มิใช่องค์กรอิสระเป็นอุปสรรคใน การทำงานมากพอสมควร และหากรัฐบาลเปลี่ยน ทำที่ต่อการให้ความสำคัญขององค์กร หรือกรณี มีรัฐบาลใหม่ที่ไม่ได้เจตจำนงในการต่อต้านการทุจริต อย่างแท้จริงแล้ว องค์กร ป.ป.ท. ที่ขาดความเป็น อิสระจะไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ได้อย่างเต็มที่

เมื่อวิเคราะห์ผลการวิจัยแล้วจะเห็นว่า ด้วย โครงสร้างองค์กร ป.ป.ท. ในปัจจุบันทำให้เกิด ความไม่แน่นอนว่า กลไกการดำเนินการกรณีทุจริต และประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ท. มีความเป็น อิสระอย่างแท้จริง ที่สำคัญผลการวิจัยยังสะท้อน ให้เห็นถึงความไม่เชื่อมั่นของผู้เรียนต่อกลไก

ขององค์กร ป.ป.ท. อีกด้วย ตามแนวคิดโครงสร้างนิยม (Structuralism) ความเป็นอิสระเชิงโครงสร้าง (อิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐบาล) นำมาซึ่งความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง (De facto independence) เพราะการทำงานจะไม่อาจถูกแทรกแซงผ่านการบังคับบัญชาได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นจะส่งผลให้การตัดสินใจมีความเป็นกลาง และการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Tomic, 2018)

นอกจากนี้ การแทรกแซงความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริงยังอาจทำได้โดยช่องทางการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูลจากการวิจัยนี้จะพบว่า แม้ข้อมูลจะไม่ได้ชี้ถึงความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง กับความเป็นอิสระในการบริหารการเงินขององค์กร ป.ป.ท. แต่สามารถสะท้อนให้เห็นว่า หากฝ่ายการเมืองไม่ให้การสนับสนุนการทำงานขององค์กร ป.ป.ท. อาจไม่จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ หรืออาจแทรกแซงการบริหารงบประมาณได้ (Anon, 2018)

การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรต่อต้านการทุจริตหลายงานล้วนให้การสนับสนุนเหตุผลข้างต้น (Doig, 1995; Meagher, 2005; De Sousa, 2010; Quah, 2010) แม้จะมีการศึกษาบางงานที่แสดงความไม่เป็นอิสระเชิงโครงสร้างไม่ใช่หลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานเสมอไป (Gregory, 2015) แต่อาจโต้แย้งได้ว่า สำหรับการต่อต้านการทุจริตนั้น ความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างช่วยให้การแทรกแซงซึ่งอาจจะเกิดโดยทางตรงหรือทางอ้อมมิได้เป็นไปโดยง่าย อย่างน้อยรัฐบาลไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง และต้องใช้ความพยายามมากในการครอบงำองค์กรอิสระ

งานวิจัยนี้เห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยขับเคลื่อนการตรวจสอบกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการเพียงทำหน้าที่วินิจฉัยและมีความเห็นเกี่ยวกับรูปคดีเท่านั้น ดังนั้น หากสำนักงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลเสียแล้ว ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานโดยแท้จริงขององค์กร ป.ป.ท. คงจะขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการสากล และความมุ่งหวังของสังคมที่จะเห็นการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังเป็นแน่ ส่วนมุมมองที่ว่า ประเทศไทยมีองค์กรอิสระหลายองค์กรแล้วนั้น ควรต้องพิจารณาเป็นรายไปว่า องค์กรเหล่านั้นมีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากรัฐบาล นอกจากนี้ แม้ว่าองค์กร ป.ป.ท. จะดำเนินการที่ทุจริตและประพฤติมิชอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งระดับสูงก็ตาม แต่ระบบอุปถัมภ์ที่อยู่ในระบบราชการไทยยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างที่คอยรับใช้เจ้าหน้าที่ระดับสูงสามารถขอรับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงนั้น เพื่อให้พ้นจากความผิด หรือเพื่อให้บทลงโทษทุเลาลง การศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยหลายงานสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่กล่าวข้างต้นได้อย่างชัดเจน (Prateepornnarong & Young, 2017)

ข้อเสนอแนะ

หน่วยงานต่อต้านการทุจริตถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดการกับปัญหาการทุจริต ดังนั้น หากหน่วยงานดังกล่าวมีความแข็งแกร่งที่สามารถที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถทำให้การต่อต้านการ

ทุจริตสำเร็จลงได้ หน่วยงานดังกล่าวจึงควรมีอิสระ ปราศจากการบังคับบัญชา หรือการครอบงำจากรัฐบาล การที่องค์กร ป.ป.ท. ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ท. ขาดความเป็นอิสระเชิงโครงสร้าง โดยยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น ทำให้การทำงานที่ผ่านมาเกิดอุปสรรค และหากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขแล้วก็จะนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพของกลไกการดำเนินการกรณีทุจริต และประพฤติมิชอบในอนาคต ประเด็นสำคัญคือ แม้การปฏิรูปกระบวนการต่อต้านการทุจริตผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมานั้น องค์กร ป.ป.ท. จะมีได้ถูกควบรวมกับองค์กร ป.ป.ช. แต่องค์กร ป.ป.ท. ไม่ได้ถูกให้ความสำคัญเท่าที่ควร

แม้ปัจจุบันองค์กร ป.ป.ท. จะยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางเดิม แต่อนาคตขององค์กร รวมทั้งทิศทางการพัฒนาต่อไปดำเนินการกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรยังคงไม่มีความชัดเจน

เมื่อพิจารณาจากผลการวิจัย จึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารฯ เพื่อเปิดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร ป.ป.ท. โดยให้สำนักงาน ป.ป.ท. ออกจากการควบคุมของรัฐบาล และให้เลขาธิการ ป.ป.ท. อยู่ใต้การบังคับบัญชาของประธานกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กร ป.ป.ท. จะสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระ และสร้างคุณูปการให้แก่สังคมได้อย่างเต็มที่ต่อไป 

References

- Anon. (2018). [Anonymous: *full reference to be inserted following review*]
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Choi, J.-W. (2009). Institutional Structures and Effectiveness of Anticorruption Agencies: A Comparative Analysis of South Korea and Hong Kong. *Asian Journal of Political Science*, 17(2), 195-214.
- De Sousa, L. (2010). Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 5-22.
- Denscombe, M. (2010). *The Good Research Guide: For Small-Scale Social Research Projects: For Small-Scale Social Research Projects*. Berkshire: Open University Press.
- Doig, A. (1995). Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies. *Public Administration and Development*, 15(2), 151-165.
- Doig, A., Watt, D., & Williams, R. (2007). Why do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organisational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles. *Public Administration and Development*, 27(3), 251-259.
- Gregory, R. (2015). Political Independence, Operational Impartiality, and the Effectiveness of Anti-Corruption Agencies. *Asian Education and Development Studies*, 4(1), 125-142.
- Krajewska, A., & Makowski, G. (2017). Corruption, Anti-Corruption and Human Rights: The Case of Poland's Integrity System. *Crime, Law and Social Change*, 68(3), 325-339.
- Mao, Y., Wong, C.-S., & Peng, K.Z. (2013). Breaking Institutionalized Corruption: Is the Experience of the Hong Kong Independent Commission Against Corruption Generalizable. *Asia Pacific Journal of Management*, 30(4), 1115-1124.
- Meagher, P. (2005). Anti-Corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69-103.
- Montinola, R.G. (2004). Corruption, Distrust, and the Deterioration of the Rule of Law. In H. Russell (Ed.), *Distrust* (pp. 298-324). New York: Russell Sage Foundation.

- Miller, T., Birch, M., Mauthner, M., & Jessop, J. (2012). *Ethics in Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- National Reform Steering Assembly. (2015 [B.E.2558]). *The Prevention and Suppression of Corruption and Malfeasance*. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives. [in Thai]
- Prateepornnarong, D., & Young, R. (2017). A Critique of the Internal Complaints System of the Thai Police. *Policing and Society*, 1-18.
- Quah, J.S.T. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 23-54.
- Quah, J.S.T. (2015). Singapore's Corrupt Practices Investigation. *Asian Education and Development Studies*, 4(1), 76-100.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Sampson, S. (2010). The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution. *Global Crime*, 11(2), 261-278.
- Skidmore, J. (1996). Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 547, 118-130.
- Tomic, S. (2018). Legal Independence vs. Leaders' Reputation: Exploring Drivers of Ethics Commissions' Conduct in New Democracies. *Public Administration*, 96(3), 544-560.
- Uwanno, B. (1995). *Impeachment*. Bangkok: TRF.
- Welsh, F. (1993). *A History of Hong Kong*. London: Harper Collins.

Laws cited

- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2560 [in Thai]
- Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption, B.E.2561 [in Thai]