



Academic Focus

มกราคม 2562

สารบัญ

บทนำ	1
บททั่วไป	2
การเมืองการปกครอง	2
ความเป็นมาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	8
หน่วยงานปราบปรามการทุจริต	10
โครงสร้างองค์กร	12
อำนาจหน้าที่	14
การดำเนินงานขององค์กร	14
ความร่วมมือระหว่างประเทศ	15
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต	15
ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	16
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	17
บรรณานุกรม	19

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<https://www.parliament.go.th/library>

ฟิลิปปินส์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บทนำ

ประเทศฟิลิปปินส์ (Philippines) มีชื่อเป็นทางการเรียกว่า “สาธารณรัฐฟิลิปปินส์” (Republic of the Philippines) เป็นประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐในระบบประธานาธิบดี (Presidential System of Government) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจอติปไตย องค์กรผู้ใช้อำนาจอติปไตย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักภาษาต่างประเทศ, 2559, น. 1) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร (สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงมะนิลา, 2018) ซึ่งปัจจุบัน คือ นายรอดริโก ดูเทอร์เต (Rodrigo Duterte) สาบานตนเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2559 (“ข้อมูลประเทศและเขตเศรษฐกิจ: ฟิลิปปินส์,” 2560)

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการทุจริตและประพฤติมิชอบ ถือเป็นปัญหาสำคัญที่หลายประเทศประสบ ซึ่งมีรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่แตกต่างกันออกไป อาทิ การรับสินบนของข้าราชการเพื่อช่วยเหลือพ่อค้าในการหลีกเลี่ยงภาษี การปกปิดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการซื้อเสียงเลือกตั้งของนักการเมือง ฯลฯ ในส่วนของผู้กระทำความผิดอาจเป็นการกระทำของข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรืออาจมีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน อาจถือได้ว่าเป็นการสร้างความเสี่ยงภัยต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศค่อนข้างมาก ดังนั้น ในการบริหารงานของแต่ละประเทศจึงได้ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นจากเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีการรณรงค์ให้มีการป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติของตน

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ก็ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1973 หมวด 5 และหมวด 6 มาตรา 13 กำหนดให้จัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิเศษ เรียกว่า “Sandiganbayan” (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 73) มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา และคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบน และการกระทำการทุจริตและความผิดอื่น ๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างของรัฐ รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76) และตามพระราชกฤษฎีกา เลขที่ 1486 และเลขที่ 1487 กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” เรียกว่า “Tanodbayan” มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน และสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม ให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม และในกรณีให้เห็นสมควรยื่นฟ้องและดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีทางปกครองต่อศาลหรือยื่นต่อองค์กรที่เหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76)

บททั่วไป

ประเทศฟิลิปปินส์ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกและทิศเหนือติดกับทะเลจีนใต้ ทิศตะวันออกและทิศใต้ติดกับมหาสมุทรแปซิฟิก มีพื้นที่ 298,170 ตารางกิโลเมตร (ประมาณ 3 ใน 5 ของประเทศไทย) ประกอบด้วยหมู่เกาะต่าง ๆ จำนวน 7,641 เกาะ (Department of Environment And Natural Resources, 2017) ชายฝั่งทะเลยาว 34,600 กิโลเมตร อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 1,800 กิโลเมตร (สถานเอกอัครราชทูตไทย ประจำกรุงมะนิลา, 2561) และมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเพียงประเทศเดียวที่มีพรมแดนทางทะเลที่ติดต่อกันยาวมากที่สุดในโลก ลักษณะภูมิประเทศของประเทศฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็น 3 หมู่เกาะ คือ 1) เกาะลูซอน (Luzon) 2) เกาะวิซายาส (Visayas) และ 3) เกาะมินดาเนา (Mindanao) โดยมีเมืองหลวง คือ กรุงมะนิลา ปัจจุบันมีจำนวนประชากรประมาณ 107,173,435 ล้านคน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2561) (“Philippines Population (LIVE),” 2018) โดยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ซึ่งถือเป็นศาสนาประจำชาติ มีภาษาฟิลิปปิโน (Filipino) และภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ นอกจากนี้ ยังมีภาษาท้องถิ่นมากกว่า 170 ภาษา และเกือบทั้งหมดเป็นตระกูลภาษาย่อยมาลาโย-โพลินีเซียนตะวันตก อีกทั้งยังมีภาษาต่างประเทศที่ใช้กันมากในฟิลิปปินส์อีก 8 ภาษา ได้แก่ ภาษาสเปน ภาษาจีนฮกเกี้ยน ภาษาจีนแต้จิ๋ว ภาษาอินโดนีเซีย ภาษาซินด์ ภาษาปัญจาบ ภาษาเกาหลี ภาษาอาหรับ ปัจจุบันชาวฟิลิปปินส์มีการใช้ภาษาที่เรียกว่า “ทากาล็อก” (Tagalog + English) คือ การพูดภาษาตากาล็อกคำภาษาอังกฤษคำผสมกันไปในประโยคสนทนา ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันในหมู่ของประชาชน แม้แต่ในรายการโทรทัศน์และรายการวิทยุก็มีการใช้เช่นเดียวกัน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558, น. 2)

การเมืองการปกครอง

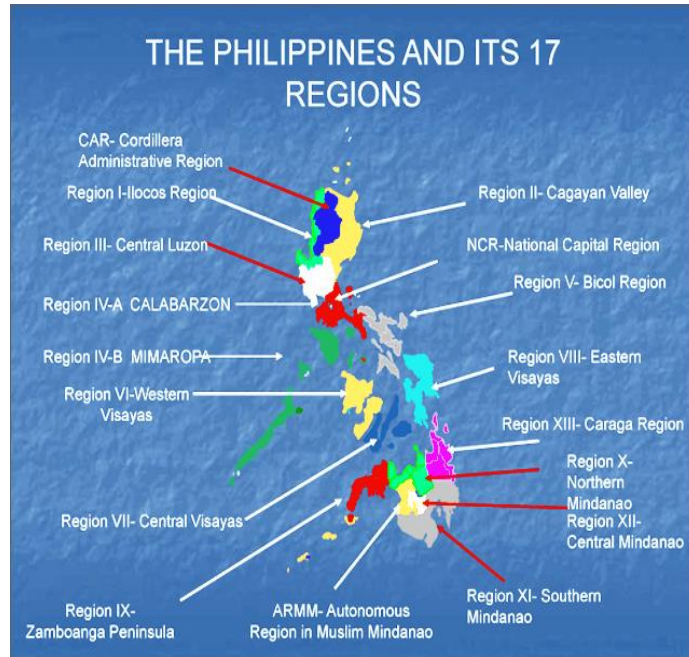
ด้วยเหตุที่ประเทศฟิลิปปินส์เคยเป็นอาณานิคมของประเทศสเปนและประเทศสหรัฐอเมริกามาก่อน ทำให้โครงสร้างทางการเมืองได้รับอิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น การนำรูปแบบรัฐสภาที่คล้ายคลึงกับสภาองเกรสมาใช้ การแถลงนโยบาย และการรายงานผลงานประจำปีต่อรัฐสภา (State of the Nation

Address) (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 64) แต่ก็ยังคงหลักการคานอำนาจและการกระจายอำนาจ จึงทำให้มีการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 17 เขต (region) 81 จังหวัด (province) และ 145 เมือง (city) (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2559) และแบ่งการปกครองย่อยออกเป็น 1,489 เทศบาล (municipality) (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560) และมี 42,029 บารังไก (barangay) (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2558) ซึ่งเทียบเท่ากับตำบลหรือหมู่บ้าน (“ข้อมูลประเทศและเขตเศรษฐกิจ: ฟิลิปปินส์,” 2560) โดยกระจายอยู่ตามหมู่เกาะต่าง ๆ ดังนี้

1) เกาะลูซอน (Luzon) เป็นหมู่เกาะทางตอนเหนือของประเทศ เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีเนื้อที่ประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศ และเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือ กรุงมะนิลา มี 8 เขตการปกครอง ได้แก่ 1) เขตอีโลโคส (Ilocos Region (Region I)) 2) เขตคากายัน วัลเลย์ (Cagayan Valley (Region II)) 3) เขตลูซอนกลาง (Central Luzon (Region III)) 4) เขตคาลาบาร์ซอน (Calabarzon (Region IV-A)) 5) เขตตากาล็อกตะวันตกเฉียงใต้หรือมีมาโรปา (Southwestern Tagalog Region) หรือ Mimaropa (Region IV-B)) 6) เขตบีโคล (Bicol Region (Region V)) 7) เขตบริหารคอร์ดิลเยรา (Cordillera Administrative Region (CAR)) และ 8) เขตนครหลวงแห่งชาติ (National Capital Region (NCR))

2) เกาะวิซายาส (Visayas) เป็นหมู่เกาะทางตอนกลางของประเทศ มี 3 เขตการปกครอง ได้แก่ 1) เขตวิซายาสตะวันตก (Western Visayas) (Region VI) 2) เขตวิซายาสกลาง (Central Visayas) (Region VII) และ 3) เขตวิซายาสตะวันออก (Eastern Visayas) (Region VIII)

3) เกาะมินดาเนา (Mindanao) เป็นหมู่เกาะทางตอนใต้ เป็นเกาะที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศ มี 6 เขตการปกครอง ได้แก่ 1) เขตซัมบวงกา เพนินินซูลา (Zamboanga Peninsula) (Region IX) 2) เขตมินดาเนาตะวันออกเฉียงเหนือ (Northern Mindanao) (Region X) 3) เขตมินดาเนาตะวันออกเฉียงใต้หรือเขตดาเวา (Southern Mindanao or Davao Region) (Region XI) 4) เขตมินดาเนากลางหรือเขตโซกซาร์เจน (Central Mindanao or Soccsargen) (Region XII) 5) เขตคารากา (Caraga Region) (Region XIII) และ 6) เขตปกครองตนเองในมินดาเนามุสลิม (Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM))



ภาพที่ 1 การแบ่งเขตการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์

ที่มา: http://www.asean-info.com/asean_members/philippines_politics.html

โครงสร้างการบริหารงานของประเทศฟิลิปปินส์ แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ (ประวัติและข้อมูลรัฐบาลฟิลิปปินส์โดยย่อ, 2558)

1. ฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต้องมีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยการเกิด สามารถอ่านออกเขียนได้ อาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์มาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ณ วันเลือกตั้ง และไม่มีรายชื่ออยู่ในคณะผู้บริหารขององค์กรที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ส่วนคณะรัฐมนตรี (Secretaries) ซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินมาจากการคัดเลือกโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง (Commission of Appointments) ซึ่งประกอบด้วย วุฒิสมาชิก 12 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลอีก 12 คน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการยุบสภา

ส่วนตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เช่นเดียวกับประธานาธิบดี แต่ทั้งนี้ รองประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน และสามารถรับการแต่งตั้งให้เป็นส่วนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีได้ โดยไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองเดียวกับประธานาธิบดี นอกจากนี้ ถ้าหากประธานาธิบดีเสียชีวิต ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ถูกถอดถอนหรือลาออก รองประธานาธิบดีจะเข้ารับตำแหน่งแทน (ณัฐธิดา บุญธรรม, 2557, น. 18)

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ

วุฒิสภา มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 24 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนทั้งประเทศโดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยผู้จะเป็นวุฒิสมาชิกต้องเกิดในฟิลิปปินส์ และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน (“ประวัติและข้อมูลรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยย่อ,” 2558) ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งอันดับที่ 1-12 จะได้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 6 ปี ส่วนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอันดับที่ 13-24 จะอยู่ในตำแหน่งเพียง 3 ปี และต้องลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่หลังจากรอบ 3 ปีแล้ว และหากได้รับการเลือกตั้งจึงกลับมาดำรงตำแหน่งอีก 3 ปีที่เหลือ ดังนั้น ประเทศฟิลิปปินส์ จะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทุก ๆ 3 ปี (ประยูร สิทธิประการ, 2557)

สภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 250 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมาจากสมาชิกระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ คุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 วาระติดต่อกัน ปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 297 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จำนวน 238 คน และมาจากสมาชิกระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) จำนวน 59 คน (ข้อมูลการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2559)

3. ฝ่ายตุลาการ

อำนาจของฝ่ายตุลาการจะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตีความและใช้กฎหมายกับคดีต่าง ๆ ถ้าหากศาลไม่ยุติธรรม รัฐธรรมนูญก็ได้ให้สิทธิแก่บุคคลนั้นร้องเรียนขอความเป็นธรรมได้ (ณัฐธิดา บุญธรรม, 2557, น. 22) ส่วนโครงสร้างของศาลประเทศฟิลิปปินส์นั้น เป็นระบบศาลเดี่ยว ประกอบไปด้วยศาล 4 ประเภท ซึ่งแต่ละศาลมีเขตอำนาจของตนเองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่ ศาลระดับท้องถิ่น ศาลระดับภูมิภาค ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด อีกทั้งยังประกอบไปด้วยศาลชำนาญพิเศษ อาทิ ศาลอาญาพิจารณาคดีทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Sandiganbayan) หรือศาลอุทธรณ์ภาษี (“ศาลสูงสุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Supreme Court of the Philippines),” ม.ป.ป.) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) **ศาลระดับท้องถิ่น** ประกอบด้วย ศาลประจำเมืองหลวง (Metropolitan Trial Courts) ศาลเทศบาลประจำเมืองขนาดใหญ่ (Municipal Trial Courts in Cities) ศาลเทศบาลประจำเมืองหรือเทศบาล (Municipal Trial Courts) และศาลเคลื่อนที่พิจารณาคดีในท้องที่ต่าง ๆ (Municipal Circuit Trial Court)

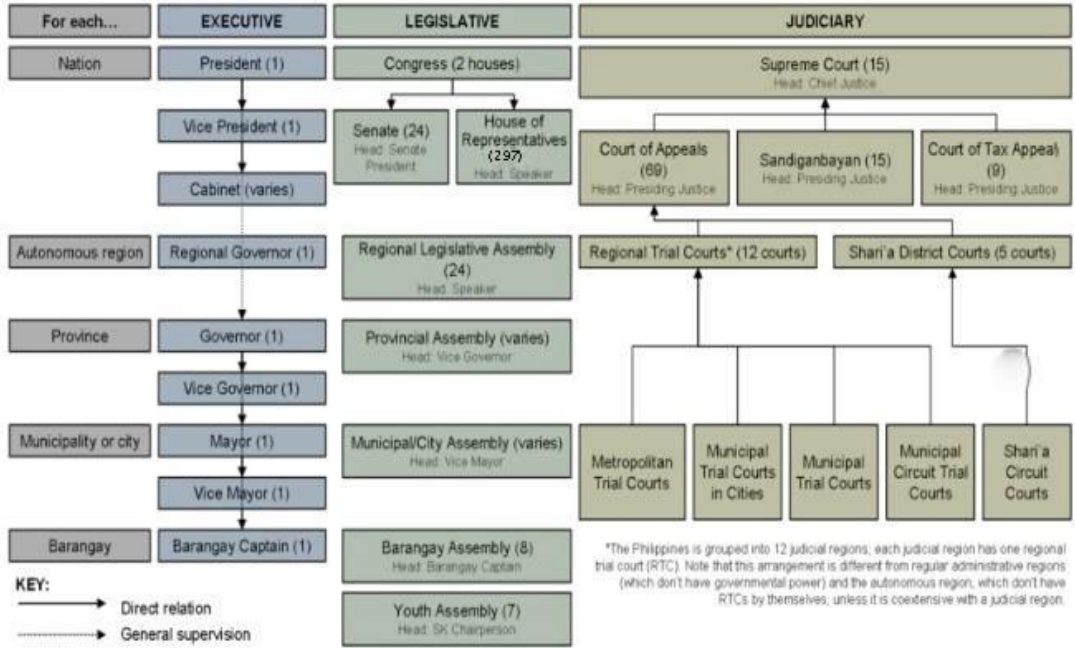
(2) **ศาลระดับภูมิภาค** (Regional Trial Courts) เป็นศาลที่จัดตั้งตามภูมิภาคต่าง ๆ รวม 13 แห่ง มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งในชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ นอกจากนี้ศาลเฉพาะตามกฎหมายอิสลาม ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลระดับภูมิภาค คือ Shari’a District Courts และคำพิพากษาของศาลเฉพาะนี้สามารถอุทธรณ์ไปยัง Shari’a Circuit Courts

(3) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeals) เป็นศาลที่มีหน้าที่พิจารณาคดีอุทธรณ์ที่ส่งมาจากศาลระดับภูมิภาค หรือพิจารณาอุทธรณ์อื่นที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลสูงสุด ในกรณีเช่นนี้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์จึงเป็นที่สุดในปัญหาข้อเท็จจริง

ในระดับเดียวกับศาลอุทธรณ์ ยังมีศาลชำนาญพิเศษที่มีเขตอำนาจจำเพาะ 2 แห่ง คือ 1) ศาลอาญาพิจารณาคดีทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Sandiganbayan) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะและผู้พิพากษา จำนวน 15 คน โดยมีองค์คณะย่อยในการพิจารณาคดีพิพากษาคดี 5 องค์คณะ แต่ละองค์คณะ ประกอบด้วย ผู้พิพากษา จำนวน 3 คน คำพิพากษาของศาลอาญาพิจารณาคดีทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถฎีกาต่อศาลสูงสุดได้ 2) ศาลอุทธรณ์ภาษี (Court of Tax Appeals) ซึ่งมีเขตอำนาจเฉพาะในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับภาษี ประกอบด้วย ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะและผู้พิพากษา รวมจำนวน 9 คน ศาลอุทธรณ์ภาษีสามารถพิจารณาคดีโดยองค์คณะใหญ่หรือองค์คณะย่อย ซึ่งมี 3 องค์คณะ แต่ละองค์คณะ ประกอบด้วย ผู้พิพากษา จำนวน 3 คน

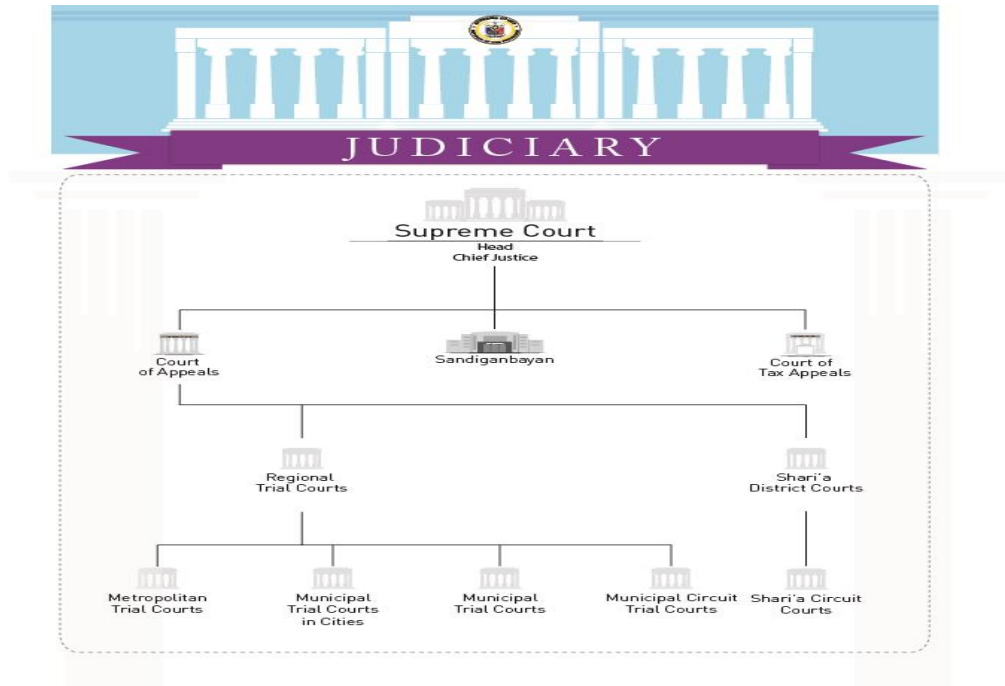
(4) ศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นศาลชั้นสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมของประเทศฟิลิปปินส์ คำพิพากษาจึงถือเป็นที่สุดและผูกพันศาลล่าง ซึ่งประกอบด้วย ประธานหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จำนวน 1 คน และผู้พิพากษาสูงสุด จำนวน 14 คน รวม 15 คน รับพิจารณาคดีการเมือง คดีอุทธรณ์ คดีฎีกา รวมถึงคดีที่มีความสำคัญระดับประเทศ เช่น การสั่งปลดประธานาธิบดี หรือระงับการประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น ทั้งนี้ ประธานหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล และผู้พิพากษาสูงสุดจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อน้อยๆ จำนวน 3 รายชื่อต่อหนึ่งตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งบัญชีรายชื่อนี้จัดทำโดยคณะกรรมการด้านการยุติธรรมและเนติบัณฑิต (Judicial and Bar Council)

Philippine Government Organizational Chart



ภาพที่ 2 โครงสร้างภาพรวมการบริหารงานของประเทศฟิลิปปินส์

ที่มา: <http://pitzviews.blogspot.com/2017/02/government-functions-in-action.html>



ภาพที่ 3 โครงสร้างระบบศาลของประเทศฟิลิปปินส์

ที่มา: <https://www.officialgazette.gov.ph/about/gov/judiciary/>

ความเป็นมาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประเทศฟิลิปปินส์เริ่มมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นเมื่อปี 2441 และได้มีการปรับปรุงและพัฒนาเรื่อยมาในรัฐบาลแต่ละยุคสมัย โดยมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76)

ในปี 2441 สมัยประธานาธิบดี เอมีลิโอ ฟามี อากินัลโด (Emilio Famy Aquinaldo) ได้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีต้นแบบมาจากคณะกรรมการถาวร (The Permanent Commission) ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลคณะปฏิรูปภายใต้ชื่อ **“คณะกรรมการถาวรในรัฐบาลปฏิรูป”** (the Revolutionary Government) โดยมีการระบุไว้ในมาตรา 21 ของพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2441 กล่าวคือ ผลจากการจัดตั้งรัฐบาลคณะปฏิรูปแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ดังกล่าว กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้น โดยมีรองประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธาน และมีกรอบการทำงาน เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ในคดีอาญาทุกคดีที่ผ่านการตัดสินโดยสภาท้องถิ่น โดยคดีดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐมนตรีระดับกระทรวง ข้าราชการระดับจังหวัดและท้องถิ่น (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 71)

ในปี 2493 สมัยประธานาธิบดี เอลปิดิโอ ริเวรา กิรีโน (Elpidio Rivera Quirino) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการภายใต้ชื่อ **“คณะกรรมการเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์คุณธรรม”** (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 72)

ในปี 2500 สมัยประธานาธิบดี รามอน แมกไซไซ (Ramon Magsaysay) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการภายใต้ชื่อ **“คณะกรรมการดำเนินการเรื่องร้องเรียน”** (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76)

ในปี 2505 สมัยประธานาธิบดี ดิโอสดาโด ปางัน มาคาปากัล (Diosdado Pangan Macapagal) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการภายใต้ชื่อ **“คณะกรรมการว่าด้วยการให้สินบน”** (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76)

ในปี 2509 สมัยประธานาธิบดี เฟอร์ดินานด์ เอ็มมานูเอล เอดราลิน มาร์กอส (Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos) ได้มีการจัดตั้ง **“หน่วยงานของประธานาธิบดีว่าด้วยการปฏิรูปและการดำเนินงานของรัฐบาล”** (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76)

ในปี 2516 สมัยประธานาธิบดี เฟอร์ดินานด์ เอ็มมานูเอล เอดราลิน มาร์กอส (Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1973 หมวด 5 และหมวด 6 มาตรา 13 กำหนดให้จัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิเศษเรียกว่า **“Sandiganbayan”** (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 73) มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา และคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนและการกระทำการทุจริตและความผิดอื่น ๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างของรัฐ รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76) และตามพระราชกฤษฎีกา เลขที่ 1486 และเลขที่ 1487 กำหนดให้จัดตั้ง **“สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน”** เรียกว่า **“Tanodbayan”** (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 73) มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน และสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม ให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม และในกรณีที่

เห็นสมควรยื่นฟ้อง และดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีทางปกครองต่อศาลหรือยื่นต่อองค์กรที่เหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76)

ในปี 2530 สมัยประธานาธิบดี มาเรีย คอราซอน คอฆวงโค อากีโน (Maria Corazon Cojuangco Aquino) หรือรู้จักกันในชื่อ “คอรี่ อากีโน” (Cory Aquino) ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและปกป้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจากการเมือง และแรงกดดันต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และสืบสวนสอบสวนได้อย่างเต็มที่ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76) มีการออกคำสั่ง (Executive order) เลขที่ 243 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2530 ประกาศให้จัดตั้ง “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยกำหนดองค์ประกอบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 75)

ในปี 2531 “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” ได้เริ่มดำเนินการภายหลังประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และรองผู้ตรวจการแผ่นดินโดยประธานาธิบดี และให้ถือวันที่ 12 พฤษภาคม 2531 เป็นวันสถาปนาการก่อตั้งสำนักงาน (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 75)

หากดูเรื่องภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ปี 2538-2560 จะมีค่าคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ดังปรากฏตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ปี 2538–2560

ปี	คะแนน	จำนวนประเทศ	อันดับ
2538	2.77 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	41	36
2539	2.69 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	54	44
2540	3.05 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	52	40
2541	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	85	55
2542	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	98	54
2543	2.80 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	90	69
2544	2.90 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	91	65
2545	2.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	102	77
2546	2.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	133	92
2547	2.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	146	102
2548	2.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	159	115
2549	2.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	163	121
2550	2.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	179	131
2551	2.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	180	141
2552	2.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	180	139

ปี	คะแนน	จำนวนประเทศ	อันดับ
2553	2.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	178	134
2554	2.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	183	129
2555	34 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	176	105
2556	36 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	177	94
2557	38 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	175	85
2558	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	168	95
2559	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	176	101
2560	34 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	180	111

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงจากเว็บไซต์ Transparency International

จะเห็นได้ว่า ประเทศฟิลิปปินส์เคยมีภาพลักษณ์การทุจริตแย่มาก ๆ กับประเทศอินโดนีเซีย ที่ผ่านมา ในช่วงหลังปี 2555 ประเทศฟิลิปปินส์สามารถพัฒนาภาพลักษณ์ของการทุจริตให้ดีขึ้น โดยสามารถเพิ่มระดับความโปร่งใส (ลดระดับภาพลักษณ์การทุจริต) จากเดิมที่เคยอยู่เกิน 100 มาอยู่ลำดับที่ 85 ในปี 2557 แต่อย่างไรก็ดี สถานะการทุจริตในประเทศฟิลิปปินส์ยังคงอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงมาก ๆ ในช่วง 3 ปีต่อมา โดยมีค่าคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ไม่แน่นอนอยู่ระหว่าง 34-35 คะแนน จะพบว่า ในช่วงปี 2558-2560 จากผลการสำรวจดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ของประเทศฟิลิปปินส์ ถูกจัดลำดับลดลงมาอยู่ที่อันดับ 111 จาก 180 ประเทศทั่วโลก และมีลำดับตกลงไปถึง 10 อันดับ รวมทั้งคะแนนลดลงจากเดิม 35 เป็น 34 คะแนน

หน่วยงานปราบปรามการทุจริต

หน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศฟิลิปปินส์ มีชื่อเรียกว่า “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Office of the Ombudsman: OMB) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1973 ได้กำหนดให้ “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” ทำหน้าที่ในฐานะผู้ที่ให้การปกป้องคุ้มครองประชาชน (Protector of the People) ซึ่งมีที่มาจากภารกิจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับมอบหมายในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการให้การปกป้องและคุ้มครองแก่ประชาชนจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ Republic Act No. 6770 หรือที่รู้จักกันในชื่อ “พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน 1989” (Ombudsman Act of 1989) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2532 ทั้งนี้ หน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ ดังนี้

วิสัยทัศน์ (Vision) คือ “เป็นสำนักงานที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยมีบุคลากรที่มีความสามารถสูง ซื่อสัตย์ และมีคุณธรรม ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะเป็นผู้ตรวจตรา ผู้ประสานงาน ผู้วิเคราะห์ ผู้ให้ และผู้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ต้องให้ความคุ้มครอง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 77)

พันธกิจ (Mission) คือ “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ปกป้อง คุ้มครองประชาชนด้วยความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมฟิลิปปินส์ จะทุ่มเทความพยายามในการส่งเสริมคุณธรรมและประสิทธิภาพ และมาตรฐานจริยธรรมอันสูงส่งในการให้บริการประชาชนด้วยแนวทางเชิงรุกในการป้องกันการให้สินบน และการให้ความช่วยเหลือประชาชน การดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนอย่างรวดเร็ว และดำเนินคดีในการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของรัฐอย่างจริงจัง” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 77)



ภาพที่ 4 ตราสัญลักษณ์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่มา: <http://www.sea-pac.org/wp-content/uploads/2013/04/ombudsman.png>

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปัจจุบันตั้งอยู่ ณ Ombudsman Building, Agham Road, North Triangle Diliman, Quezon City 1101 (“contact,” 2018)



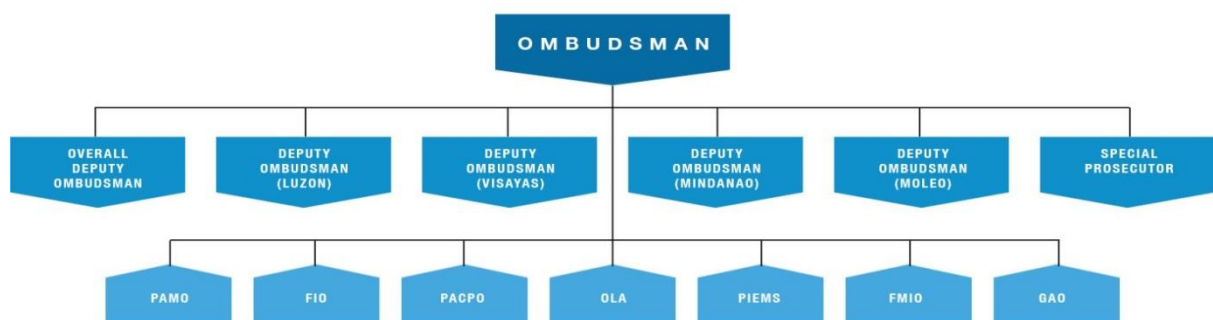
ภาพที่ 5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่มา: <http://metromanila.politics.com.ph/2016/04/21/ex-malabon-navotas-rep-sandoval-charged-in-p30m-pork-scam/>

โครงสร้างองค์กร

ตามพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน 1989 ได้กำหนดโครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน โดยมีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีรองผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 6 ด้าน มีสำนักและส่วนงานภายใน ครอบคลุมการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ อาทิ สำนักไต่สวนเบื้องต้นตรวจสอบและตัดสินทางปกครอง สำนักงานสืบสวนสอบสวนพื้นที่ สำนักสืบสวนสอบสวนทั่วไป สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน สำนักงานให้ความช่วยเหลือประชาชนและป้องกันการทุจริต สำนักผู้ตรวจแผ่นดินประจำหน่วยงาน สำนักประสานงานงานชุมชน ศูนย์คุณธรรมแห่งชาติ สำนักกฎหมาย สำนักฟ้องคดีและติดตามตรวจสอบ สำนักข่าวกรอง สำนักงานการเงินและบริหารข้อมูล สำนักงานบริหารทั่วไป ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 78)

นอกจากนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคหลัก ๆ ของประเทศ โดยมีรองผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานสาขา (“The Organizational Structure,” 2018) ได้แก่ รองผู้ตรวจการแผ่นดินโดยรวม (Overall Deputy Ombudsman) รองผู้ตรวจการแผ่นดินลูซอน (Luzon) (Deputy Ombudsman (Luzon)) รองผู้ตรวจการแผ่นดินวิซายาส (Visayas) (Deputy Ombudsman (Visayas)) รองผู้ตรวจการแผ่นดินมินดาเนา (Mindanao) (Deputy Ombudsman (Mindanao)) และรองผู้ตรวจการแผ่นดินโมเลโอ (Moleo) (Deputy Ombudsman (Moleo)) และยังมีหน่วยงานพิเศษเพื่อรับเรื่องร้องเรียนด้านทหารอีกด้วย ในส่วนงานภารกิจการดำเนินคดีทางกฎหมาย จะดำเนินการโดยสำนักงานอัยการพิเศษ (Office of the Special Prosecutor: OSP) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระ และมีการแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 78)



** Office is undergoing functional restructuring*

ภาพที่ 6 โครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่มา: <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/the-organizational-structure/>

สำหรับรายนามของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่ปี 2531-ปัจจุบัน (“Previous Ombudsmen,” 2018) ปรากฏตามตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 รายนามประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่ปี 2531-ปัจจุบัน

คนที่	รูปภาพ	รายนาม	วาระการดำรงตำแหน่ง
1		Conrado M. Vasquez	ปี 2531-2538
2		Aniano A. Desierto	ปี 2538-2545
3		Simeon V. Marcel	ปี 2545-30 พฤศจิกายน 2548
4		Ma. Mercedes Navarro-Gutierrez	ธันวาคม 2548-6 พฤษภาคม 2554
5		Conchita Carpio Morales	26 กรกฎาคม 2558-26 กรกฎาคม 2561
6		Samuel Reyes Martires	26 กรกฎาคม 2561-ปัจจุบัน

หมายเหตุ ระหว่างวันที่ 6 พฤษภาคม 2554-26 กรกฎาคม 2554 เป็นการรักษาราชการของ Orlando C. Casimiro
ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียง และรูปภาพจาก <https://www.ombudsman.gov.ph/about-us/present-ombudsman/> และ <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/previous-ombudsmen/> และ <https://divinalaw.com/orlando-c-casimiro-2/>

อำนาจหน้าที่

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจ และหน้าที่ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 79-80) ดังต่อไปนี้

1. สืบสวนสอบสวนเอง หรือตามข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำ หรือการละเว้นของเจ้าหน้าที่ที่ปรากฏว่าเป็นการผิดกฎหมาย ไม่มีความยุติธรรม ไม่มีความเหมาะสม หรือไม่มีประสิทธิภาพ มีอำนาจขั้นต้นในการพิจารณารับเอาการสืบสวนสอบสวนคดีจากหน่วยงานสอบสวนใดมาดำเนินการเอง
2. สั่งการตามคำร้องเรียน หรือดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของรัฐ หรือของฝ่ายหน่วยงาน หรือหน่วยงานย่อยของหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือควบคุม ให้ปฏิบัติ หรือเร่งรัดการปฏิบัติ หรือการกระทำตามหน้าที่ใดที่กฎหมายกำหนดไว้
3. สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการอย่างเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของรัฐ ที่ทำผิด หรือผู้ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเสนอให้ปลดออก พักงาน ลดขั้น ปรับ ต่าหนดิเตียน หรือดำเนินคดี หากเจ้าหน้าที่คนใดปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สั่งโดยไม่มีสาเหตุอันชอบธรรมจะต้องถูกลงโทษทางวินัย
4. สั่งการให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบสำเนาเอกสารเกี่ยวกับสัญญา หรือธุรกรรมต่าง ๆ ที่สำนักงานของเขาเป็นผู้จัดทำเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน หรือการใช้เงิน หรือทรัพย์สินของราชการ และรายงานความผิดปกติต่อคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป
5. ขอให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ และให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่
6. เผยแพร่เนื้อหาของ การสืบสวนสอบสวน เมื่อสถานการณ์สมควรให้กระทำได้ และตัดสินใจตามที่เห็นควรว่ากรณีใดไม่ควรเปิดเผยต่อสาธารณะ
7. อำนาจในการให้ทำการสอบสวนตน หรือให้คำปรึกษาตามกฎหมาย ออกหมายเรียกพยาน หรือหมายเรียกให้พยานนำเอกสารมาศาล และบันทึกคำให้การของพยานในการสืบสวนสอบสวน หรือการไต่สวน รวมถึงอำนาจในการตรวจสอบและเข้าถึงบัญชีธนาคาร และบันทึกต่าง ๆ ของธนาคาร
8. มอบอำนาจ หรือหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือพนักงานสอบสวน หรือผู้แทนเพื่อให้สามารถใช้อำนาจ ปฏิบัติพันธกิจ ปฏิบัติหน้าที่ที่ระบุไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
9. สืบสวนสอบสวน และดำเนินการอย่างเหมาะสม เพื่อติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินที่ได้รับโดยมิชอบ

การดำเนินงานขององค์กร

ในการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการในคดีสำคัญ ๆ ที่ประชาชนให้ความสนใจ อาทิ คดีของอดีตประธานาธิบดี กลอเรีย มาคาปากาล อาร์โรโย ที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลง NBN-ZTE และการนำเงินสดออกนอกประเทศ และในปี 2556 เพียงปีเดียว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีมติในคดีอาญาและคดีปกครอง รวม 6,700 คดี ซึ่งจำนวนสถิติคดีอาญาเพิ่มขึ้นร้อยละ 17 และสถิติคดีทางปกครองเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ส่วนคดีที่มีผลตัดสินลงโทษทางปกครอง ตั้งแต่การปรับจนถึงให้ออกของเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างของรัฐที่กระทำความผิด รวมทั้งหมด 795 คดี จะเห็นได้ว่า ถ้ามีปัจจัยต่าง ๆ

ที่คงที่ สามารถคาดการณ์ในแต่ละปีได้ว่าจะสามารถจำหน่ายคดีได้ถึงร้อยละ 20 โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินคาดว่า จะสามารถลดคดีค้างให้เหลือศูนย์ได้ก่อนครบวาระของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปี 2561 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 83-84)

ความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และภูมิภาคที่สำคัญ อาทิ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003) คณะทำงานต่อต้านการทุจริตของเอเปก (APEC-ACT) และกรอบความร่วมมือเอดีบี (ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific) และในระดับทวิภาคีกับหน่วยงานต่อต้านการทุจริต อาทิ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิมนุษยชน (Anti-Corruption & Civil Rights Commission: ACRC) ของสาธารณรัฐเกาหลี ธนาคารโลก (World Bank) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 81) และเป็นสมาชิกของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่อต้านการทุจริตของกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEA-PAC) (“Members,” 2014)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต (“Republic Acts,” 2018)

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐเลขที่ 1379 กฎหมายว่าด้วยการริบทรัพย์สินที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงาน และการดำเนินการตามกฎหมาย (Republic Act No. 1379 An Act Declaring Forfeiture in Favor of the State Any Property Found to have been Unlawfully Acquired by Any Public Officer or Employee and Providing for the Proceedings Therefore)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่แก้ไขมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1973 (มาตรา 11 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ) (Article XI-1987 Philippine Constitution Accountability of Public Officers)

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐเลขที่ 6770 กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ปี 1989 (Republic Act No. 6770 Ombudsman Act of 1989)

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐเลขที่ 3019 กฎหมายว่าด้วยการให้สินบนและการทุจริตประเภทอื่น ๆ (Republic Act No. 3019 Anti-graft and Corrupt Practices Act)

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐเลขที่ 6713 จรรยาบรรณและมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการและพนักงาน (Republic Act No. 6713 Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees)

กฎระเบียบใช้บังคับจรรยาบรรณและมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการและพนักงาน (Implementing Rules of RA 6713 Rules Implementing the Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees (Republic Act No. 6713))

ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายของรัฐที่แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (Revised Penal Code (Title II) Crime Against the Fundamental Laws of the State Revised Penal Code (Title VII))

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐเลขที่ 7080 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดและบทลงโทษเกี่ยวกับอาชญากรรมปล้นสะดม (Republic Act 7080 An Act Defining and Penalizing the Crime of Plunder)

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐเลขที่ 10589 การประกาศให้เดือนธันวาคมของทุกปีเป็นเดือนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Republic Act No. 10589 An Act Declaring December of Every Year as “Anti-Corruption Month” in the Entire Country)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1973 ซึ่งปัจจุบันแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ที่มีหน้าที่ชัดเจน ส่งเสริมความมีคุณธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในการให้บริการประชาชน และได้มีการดำเนินบทบาทในฐานะเป็น “ผู้พิทักษ์ปกป้องประชาชน” “ผู้ตรวจระบบราชการ” “ผู้ประสานงานการให้บริการประชาชน” “ผู้ให้ความยุติธรรม” และ “ผู้วิพากษ์รัฐบาลอย่างเป็นทางการ” ได้กำหนดนโยบายที่มีความสำคัญ 8 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 82-83) ประกอบด้วย

1.1 ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน

1.2 ไม่มีคดีค้าง

1.3 ปรับปรุงการสอบหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อให้สามารถพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้

1.4 ติดตามตรวจสอบคดีที่ส่งต่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ

1.5 ปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้รวดเร็ว ตอบสนองความคาดหวังของประชาชน

1.6 ปรับปรุงการประสานนโยบาย และแผนงานต่อต้านการทุจริตระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

1.7 จัดโครงสร้างการทำงานตามหน้าที่อย่างเหมาะสม

1.8 เสริมสร้างความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือ

2. ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และพันธกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการใช้แนวทาง 3 เสาหลัก เป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 83-84) ประกอบด้วย

2.1 การลงโทษ เป็นการใช่วิธีลงโทษที่ครอบคลุมการสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดี รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานทำคดี การตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิต การดำเนินการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้น และ/หรือเริ่มดำเนินกระบวนการทางวินัย ฟ้องคดีอาญา และคดีริบทรัพย์ในศาล และติดตามตรวจสอบการลงโทษ

2.2 **การป้องกัน** มีการดำเนินมาตรการเชิงป้องกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต มีการผลักดันการปฏิรูปกฎหมายต่อต้านการทุจริต และเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคเอกชน นักวิชาการ สื่อ และเยาวชน โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรียกวินิจฉัยว่า “แผนงานบริหารจัดการคุณธรรม” (Integrity Management Program: IMP) ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินระบบ และกระบวนการของหน่วยงานของรัฐในแง่ของความเสี่ยง และความอ่อนไหวต่อการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนได้ปรับปรุงแนวทางในการรับรองฐานะผู้นำคุณธรรมในมหาวิทยาลัย (Campus Integrity Crusaders) ซึ่งเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรม ความมีคุณธรรม โดยพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ และปลูกฝัง ค่านิยมความรับผิดชอบต่อสังคม และการเป็นพลเมืองดีให้แก่เยาวชน

2.3 **การส่งเสริม** เป็นแนวคิดริเริ่มในการส่งเสริมในการให้ข้อมูล และความรู้เกี่ยวกับแผนงาน และโครงการต่าง ๆ รวมทั้ง กฎ ระเบียบต่าง ๆ สำหรับการต่อต้านการทุจริตของผู้ตรวจการแผ่นดินได้เผยแพร่ ออกไป การบรรยาย การฝึกอบรม และการเป็นข่าวในสื่อ ทำให้สารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้ถูกสื่อสารออกไปถึงไม่เพียงแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังไปถึงประชาชนทั่วไปอีกด้วย

3. กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมีมาก อาทิ สามารถไต่สวนพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกระดับ และสามารถส่งฟ้องเองได้ จึงทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว (“พลิกเพิ่มวิจัย “ศ.เมธี”เทียบแนวทางปราบทุจริตในเอเชีย-ป.ช.,” 2557)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Office of the Ombudsman: OMB) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความเข้มข้น และครอบคลุมการทำงาน ในวงกว้าง ตั้งแต่ด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ประชาชน ไปจนถึง การฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดในทางอาญา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีความแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ ประเทศไทยอย่างชัดเจน ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยจะให้ความสำคัญกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นอันดับ แรก ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยตรง โดยจะมุ่งเน้นภารกิจด้านการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ ประชาชน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ยังมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีอำนาจเพียงจัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มี

การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ยังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้น มีอำนาจในการสั่งลงโทษได้ในบางกรณี เช่น คดีหมิ่นประมาท และมีอัยการพิเศษเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลพิเศษที่พิจารณาคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะที่เรียกว่า “Sandiganbayan” (นงนุช เนาวรัตน์, 2551, น. 73) มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา และคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนและการกระทำทุจริตและความผิดอื่น ๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างของรัฐ รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, น. 76) รวมทั้งมีอำนาจควบคุมทางวินัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาคดีทางปกครองไปจนถึงดำเนินมาตรการลงโทษกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดกฎหมาย เช่น สั่งให้หยุดพักงานหรือไล่ออก เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การให้อำนาจสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว อาจทำให้ไม่มีการถ่วงดุลขององค์กรหรือคณะกรรมการคอยตรวจสอบและกำกับควบคุมอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ ในเรื่องของหลักกฎหมาย และวิธีการดำเนินงาน อย่างเช่น มาตรการควบคุมภายใน อาจเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้ และเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในอนาคต

จัดทำโดย

นายโชคสุข กรกิตติชัย

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

Email: sapagroup01@gmail.com

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ประวัติและข้อมูลรัฐบาลฟิลิปปินส์โดยย่อ. (10 กรกฎาคม 2558). สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=3888&filename=aseanknowledge
- ข้อมูลประเทศและเขตเศรษฐกิจ : ฟิลิปปินส์ (12 เมษายน 2560). สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.eastasiawatch.in.th/th/information/11/>
- ณัฐธิดา บุญธรรม. (2556). ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์. สืบค้น 17 ตุลาคม 2561 จาก <https://hengwelcome5000.files.wordpress.com/2014/07/142-e0b89fe0b8b4e0b8a5e0b8b4e0b89be0b89be0b8b4e0b899.pdf>
- นงนุช เนาวรัตน์. (2551). ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. 1(3), 63-78.
- ประยูร สิทธิประการ. (2557). การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ ACQUISITION OF SENATORS: THE COMPARATIVE STUDY OF THAILAND CAMBODIA AND PHILIPPINES. สืบค้น 18 ตุลาคม 2561 จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawnujournal/article/download/98743/pdf_5/
- พลิกแพมวิชัย “ศ.เมธี” เทียบแนวทางปราบทุจริตในเอเชีย-ป.ป.ช.. (14 กันยายน 2557). สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก https://www.isranews.org/isranews-scoop/32873-matee_777_01.html
- สถานเอกอัครราชทูตไทย ประจำกรุงมะนิลา. (2018). ข้อมูลพื้นฐานสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก <https://www.thaiembassy.mn.lph/en/component/content/article?id=52:republic-of-the-philippines-basic-information.html>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). คู่มือหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในภูมิภาคอาเซียน. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯธุรกิจ.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). สาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file_1442460595.pdf
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักภาษาต่างประเทศ. (2559). ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์: สภาคองเกรส. สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file_1477968017.pdf
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). รัฐสภาอาเซียน (Asean Parliamentary). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

ภาษาต่างประเทศ

- Contact.** (2018). Retrieved October 18, 2018 from <http://www.ombudsman.gov.ph/contact/>
- Department of Environment And Natural Resources.** (2017). Retrieved December 11, 2018 from <http://www.namria.gov.ph/list.php?id=1032&alias=administrator-tiangco-welcomes-2017&Archive=1>
- Republic Acts.** (2018). Retrieved October 18, 2018 from <http://www.ombudsman.gov.ph/laws-policies/republic-acts/>
- Members.** (2014). Retrieved October 18, 2018 from <https://www.sea-pac.org/?services=members-2>
- Philippines Population (LIVE). (2018).** Retrieved November 30, 2018 from <http://www.worldometers.info/world-population/philippines-population/>
- Present Ombudsman.** (2018). Retrieved October 18, 2018 from <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/present-ombudsman/>
- Previous Ombudsmen.** (2018). Retrieved October 18, 2018 from <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/previous-ombudsmen/>
- The Organizational Structure.** (2018). Retrieved October 18, 2018 from <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/the-organizational-structure/>

ภาพอ้างอิง

- การแบ่งเขตการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ สืบค้น 18 ตุลาคม 2561 จาก http://www.asean-info.com/asean_members/philippines_politics.html
- โครงสร้างระบบศาลของประเทศฟิลิปปินส์ สืบค้น 18 ตุลาคม 2561 จาก <https://www.officialgazette.gov.ph/about/gov/judiciary/>
- โครงสร้างภาพรวมการบริหารงานของประเทศฟิลิปปินส์ สืบค้น 18 ตุลาคม 2561 จาก <http://pitzviews.blogspot.com/2017/02/government-functions-in-action.html>
- ตราสัญลักษณ์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.sea-pac.org/wp-content/uploads/2013/04/ombudsman.png>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก <http://metromanila.politics.com.ph/2016/04/21/ex-malabon-navotas-rep-sandoval-charged-in-p30m-pork-scam/>
- โครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/the-organizational-structure/>
- รายงานประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่ปี 2531-ปัจจุบัน สืบค้น 6 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/present-ombudsman/> และ <http://www.ombudsman.gov.ph/about-us/previous-ombudsmen/> และ <https://divinalaw.com/orlando-c-casimiro-2/>