

## บทที่ 4

### การควบคุมการทุจริตประพฤตินิยมชอบในวงราชการ

การทุจริตประพฤตินิยมชอบในวงราชการ เป็นปัญหาที่มีมาช้านาน และเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและความมั่นคง เนื่องจากการทุจริตประพฤตินิยมชอบในวงราชการก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร การทำลายความชอบธรรมในโครงสร้างทางการเมืองอันเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพ และความแตกแยกในชาติ ก่อให้เกิดการลดสมรรถนะของรัฐบาลในอันที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาของชาติ เป็นต้น ประกอบกับในปัจจุบันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปหลาย ๆ ด้าน ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล และของเอกชนอย่างกว้างขวาง และเพื่อให้การดำเนินการทั้งหลายเป็นไปอย่างมีระบบ ระเบียบ แบบแผน รัฐจึงได้ประกาศใช้กฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับล่างจนถึงระดับสูง ที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ซึ่งยังผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้สามารถใช้ดุลพินิจ ทั้งในลักษณะที่เป็นการชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างกว้างขวางขึ้น

ในสภาพการต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้รัฐและบุคคลหลายฝ่ายได้พยายามหาหนทางควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นเจ้าหน้าที่ในอำนาจฝ่ายบริหาร มิให้ใช้ดุลพินิจในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่รัฐและประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการทุจริตประพฤตินิยมชอบในวงราชการมีปรากฏให้เห็นในหลายรูปแบบ ทั้งในรูปแบบที่เคยมีในอดีตและปัจจุบัน และสังคมต่างประเทศ

#### การควบคุมการทุจริตประพฤตินิยมชอบในประเทศไทย

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ 24/2518 วันศุกร์ที่ 3 มกราคม 2518 พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แถลงถึงกรณีการเสนอพระราชบัญญัตินี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ความว่า เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภานี้ เป็นนโยบายสำคัญสำหรับรัฐบาล จะต้องดำเนินการต่อไป ให้ได้ผลจริงจังตามความเรียกร้องต้องการของวงการต่าง ๆ และประชาชน และเพื่อการนี้รัฐบาลเห็นสมควรจะมอบหมายภาระหน้าที่นี้ ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานโดยให้มีอำนาจหน้าที่พอสมควรที่จะรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่อง

ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่า... ว่าเท็จจริงอย่างไรในเบื้องต้นเสียก่อน แล้วจึงส่งเรื่องนั้น ๆ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งในทางวินัยหรือทางอาญา แล้วแต่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ทั้งทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการลดน้อยลงได้ทางหนึ่ง เพราะนอกจากจะมีสถาบันกลางทำหน้าที่นี้โดยตรงเป็นการเฉพาะแล้ว ยังจะช่วยป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาละเลยต่อหน้าที่ กับทั้งยังกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงหมกเขม้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยิ่งขึ้น เพราะมีผู้คอยตรวจสอบและดำเนินการเป็นกลางอยู่อีกทางหนึ่ง<sup>1</sup>

ตามที่กล่าวมานั้นพอจะเห็นภาพได้ลง ๆ ว่า การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของรัฐบาล ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในขณะนั้น รัฐบาลมีเจตนาที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในลักษณะที่ให้ม็องค์กรพิเศษ และให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ องค์กรที่ว่านี้คือ " คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" หรือ "คณะกรรมการ ป.ป.ป." โดยมี "สำนักงาน ป.ป.ป." เป็นผู้ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ยังคงเป็นภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการหน่วยของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ในมิติทางวิชาการ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีอยู่ 2 แนวทางกว้าง ๆ<sup>2</sup> คือ

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 20 ถึงครั้งที่ 24" (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย 2517), หน้า 731-732.

<sup>2</sup> ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "ปัญหาคอร์รัปชัน...สาเหตุและทางออก", เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยในประเทศไทย (16 มิถุนายน 2536), หน้า 2-3.

1) การแก้ไข้ปัญหาจากระดับอัตบุคคล (subjective dimension) โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัย โดยกลไกต่าง ๆ ของสังคม เช่น การใช้สถาบันปฐมภูมิ (primary groups) ต่าง ๆ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางวิชาชีพ เช่น ทางธุรกิจในการเพิ่มจริยธรรมทางธุรกิจ (business ethic) แก่บุคคล บุคคลซึ่งมักจะถูกมองว่าเป็นมนุษย์ซึ่งมีความเข้มข้นของการเป็น "สัตว์ตัณหา" มากที่สุด

2) การแก้ไข้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางภววิสัย (objective dimension) ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่าน "ตัวแปร" 3 ประการ คือ

2.1) การควบคุมโดยมาตรการทางการเมือง (political control) ตัวอย่างเช่น การควบคุมข้าราชการการเมืองโดยผ่านกลไกของรัฐสภา เช่น ใช้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในการตรวจสอบ หรือตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) นอกจากนี้ การควบคุมทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำยังสามารถใช้กลไกอื่น ๆ เช่น การตั้งหรือปรับปรุงหน่วยงานที่ควบคุมดูแลปัญหาการคอร์รัปชัน เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) หรือ ป.ป.ป ฯลฯ ให้มีประสิทธิภาพขึ้น

2.2) การใช้มาตรการทางการบริหาร (administrative control) เช่น กลไกทางกฎหมายและมาตรการด้านงบประมาณในการควบคุม เช่น การแก้ไข้ปัญหาช่องโหว่ทางกฎหมาย การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติการ ฯลฯ การมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความ "โปร่งใส" แก่ความรับรู้ของประชาชน เพื่อให้สามารถใช้การแทรกแซงทางสังคม หรือ social sanction แก่บุคคลที่กระทำการคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้น การผลักดันให้หน่วยงานที่การบริหารต้องปรับตัวโดยผ่านกลไกด้านงบประมาณแผ่นดิน

2.3) การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ (public control) ตัวอย่างเช่น การให้อิสระเสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารเพื่อเพิ่มความรับรู้ของสาธารณชน อย่างไรก็ตาม การควบคุมจากสาธารณะจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นถ้าหากมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1) มีการรับฟังความเห็นสาธารณะ หรือ public hearing

2.3.2) มีการสืบสวนสาธารณะ หรือ public enquiry

2.3.3) มีการมอบอำนาจทางการบริหารให้ท้องถิ่น หรือ

(Deconcentration)

ในชั้นนี้จึงพอจะกล่าวได้ว่า การดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในสังคมไทยคือไม่ว่าจะเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปหรือที่เป็นข้าราชการการเมือง มีรูปแบบหรือมีกลไกที่สมควรที่ได้ทำความเข้าใจ คือ (1) ระบบการบริหารงานของรัฐ และ (2) การควบคุมการบริหาร

## ระบบการบริหารงานของรัฐ

ในระบบการบริหารงานของรัฐ พอที่จะจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ หรือ 4 ฝ่าย<sup>3</sup> คือ (1) ฝ่ายการเมือง (2) ฝ่ายกระทรวงทบวงกรม ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย (3) ฝ่ายกระทรวงทบวงกรม ผู้เป็นฝ่ายอำนวยการหรือจัดทำแผนงานโครงการงบประมาณ และอัตรากำลัง และ (4) ฝ่ายกระทรวงทบวงกรมผู้ตรวจสอบตามกฎหมายและนโยบาย

### 1. ฝ่ายการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ในการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินนั้น นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กล่าวโดยทั่วไปคือ มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นยังยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบาย ก็สามารถหรือมีอำนาจทำได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นกับทั้งมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม รวมทั้งการดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น

สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง จะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

<sup>3</sup> สุธี อากาศฤกษ์, "การดำเนินการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประเพณีมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" (เอกสารการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2509), หน้า 2.

ตามนัยดังกล่าว ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงมีภาระหน้าที่ทั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้เป็นประการใดเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น การฝ่าฝืน หลีกเลี่ยง เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป ฝ่ายการเมืองเป็นศูนย์อำนาจการกลางด้านนโยบายและการบริหาร การบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ย่อมขึ้นกับความมีประสิทธิภาพทางการบริหารของฝ่ายการเมืองด้วย

## 2. ฝ่ายกระทรวง ทบวง กรม ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามกฎหมาย

การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องรักษาการตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กระทรวง ทบวงกรม และส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมจึงมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันถือได้ว่าเป็นฝ่ายปฏิบัติ แต่ในเรื่องการบริหารตามหน้าที่ ฝ่ายปฏิบัติต้องรับเอาข้อกำหนดตามนโยบายของรัฐบาล แผนงาน โครงการ งบประมาณและอัตรากำลังจากฝ่ายการเมือง และส่วนราชการที่เป็นฝ่ายอำนาจการตามแต่กรณี

## 3. ฝ่ายกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นฝ่ายอำนาจการ

การบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ต้องรับผิดชอบทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องการบริหารงานทั่วไปและการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ถือเป็นนโยบายโดยมอบหมายให้ส่วนราชการฝ่ายอำนาจการดำเนินแผนงาน โครงการ งบประมาณ และอัตรากำลัง รับผิดชอบไปพิจารณาดำเนินการ ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในส่วนนี้มี เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่เสนอแนะ และให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานงบประมาณ โดยผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับการปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. โดยคณะกรรมการ (ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

#### 4. ฝ่ายกระทรวงทบวงกรมผู้ตรวจสอบตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล

การตรวจสอบงานหรือผลงาน ในหลักการมีการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก การตรวจสอบภายในหมายถึงการตรวจสอบเป็นการภายในของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมเดียวกัน ส่วนการตรวจสอบภายนอก หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบงานของกระทรวง ทบวง กรม การตรวจงานมีหลายลักษณะ คือ

- (1) ตรวจสอบการเงิน บัญชี และทรัพย์สิน
- (2) ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานทั่วไป
- (3) ตรวจสอบผลงานตามแผนงาน โครงการงบประมาณ และอัตรากำลัง
- (4) ตรวจสอบการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย
- (5) ตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (6) ตรวจสอบ ในด้านการให้ความเป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ หรือคดีทางปกครอง

การที่ระบบการบริหารงานมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบงานประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว ก็เพื่อตรวจสอบความถูกต้องตามนัยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ และตามเป้าหมายของนโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณ หากขาดหน่วยงานประเภทนี้ หรือไม่มีข้อกำหนดให้มี การตรวจสอบภายในหรือภายนอก คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลไม่อาจทราบปัญหาอุปสรรค หรือแนวนโยบายที่จะวัดผล หรือที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติ หรือนโยบายให้ตรงกับบริการ หรือการจัดการเกี่ยวกับงานของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ตลอดจนการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญของการตรวจสอบประเภทต่าง ๆ มีดังนี้

##### 4.1 การตรวจสอบการเงิน บัญชี ทรัพย์สิน

มีการตรวจสอบภายใน โดยมีผู้ตรวจสอบภายในเป็นผู้ดำเนินการ หรือผู้ตรวจราชการเขตหรือภาคในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมเดียวกันเป็นผู้ตรวจสอบ กับการตรวจราชการเขตหรือภาคในสังกัด กระทรวง ทบวงกรมเดียวกันเป็นผู้ตรวจสอบ กับการตรวจสอบภายนอก โดยมีหน่วยงานอิสระอีกหลายอย่างเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจเงิน บัญชี ทรัพย์สิน

##### 4.2 การตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการทั่วไป

การตรวจสอบประเภทนี้ มีทั้งการตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก การตรวจสอบภายนอก ได้แก่ ผู้ตรวจสอบจากสำนักนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการตามแต่คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งเป็นครั้งคราว หรือเป็นการถาวร

ผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยผู้ตรวจราชการ พ.ศ.2534 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตรวจแนะนำสืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง เรังรัด และประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ นโยบาย โครงการ และแผนงานของรัฐ มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งนายกรัฐมนตรี คำสั่งกระทรวงทบวงกรมและระเบียบ ข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ กรณีที่ตรวจพบและเห็นว่ากรปฏิบัติงานใด ถ้าจะปล่อยให้ดำเนินการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ให้รีบรายงาน นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาต่อไปโดยด่วนที่สุด

การตรวจสอบภายในเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ กระทรวง ทบวง กรม ที่ใด โดยสภาพและปริมาณงานสมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ก็กระทำได้ ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง กรมนี้มีอำนาจหน้าที่ตรวจ และแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของ นายกรัฐมนตรี

#### 4.3 การตรวจสอบผลงานตามแผนงาน โครงการงบประมาณและอัตรากำลัง

หน่วยงานภายนอก ที่ตรวจการตามบทบัญญัติของกฎหมายนโยบายของรัฐบาล แผนงาน โครงการ งบประมาณ และอัตรากำลัง เป็นไปตามนัยอำนาจและหน้าที่ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายตรวจสอบกำลังเงิน กำลังคน และทรัพยากรที่มีอยู่และที่อาจหามาได้ และวางแผนการใช้และการจัดหาทรัพยากรดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ ทั้งนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนและโครงการตั้งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อจัดทำประมาณการรายได้ และรายจ่ายออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 4.4 การตรวจสอบการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

การตรวจสอบประเภทนี้ ดำเนินการตรวจสอบ โดยหน่วยตรวจสอบภายในและหน่วยตรวจสอบภายนอก อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) กรม กระทรวง เป็นหน่วยตรวจสอบภายในของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม หน่วยตรวจสอบภายนอกหรือการตรวจสอบภายนอก โดยนัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบแนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติตาม

#### 4.5 การตรวจสอบ การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งจัดอยู่ในประเภทฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งในปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบอยู่หลายส่วนราชการ ที่สำคัญคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้กล่าวมาแล้ว และสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### 4.6 การตรวจสอบ ในด้านการให้ความเป็นธรรม เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ หรือคดีปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ที่บัญญัติให้บุคคลทุกคนที่สิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีต่าง ๆ เช่น ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจเสี่ยงได้ และความเดือดร้อนหรือเสียหายนี้มีผลเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินควร กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่และขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริต หรือไม่มีเหตุอันสมควร

ตามนัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในระบบบริหารราชการของรัฐนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ และตามนัยกฎหมายเช่นกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นผู้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีตามแต่กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการประจำเป็นกลไกในการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ดังนั้นในบางครั้งนักการเมือง ในฐานะผู้ควบคุมการบริหารอาจเข้าแทรกแซงการบริหารได้กรณีที่ข้าราชการประจำไม่สามารถปฏิบัติงาน



ตอบสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น การเข้าแทรกแซงโดยการโยกย้ายเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่บริหาร เพื่อให้การทำงานของกรมหรือกระทรวงบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้<sup>4</sup>

### รูปแบบการควบคุมฝ่ายบริหาร

ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะฝ่ายปฏิบัติฝ่ายอำนาจการ หรือฝ่ายตรวจสอบ ต่างก็มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจำนวนมากมาย ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ ไว้ ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามคำสั่ง นโยบายของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคนก็มีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตนเอง และรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎร ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ตามนัยนี้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองและมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

ในการควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ชีรภัทร เสรีรังสรรค์<sup>5</sup> ได้กล่าวว่ามีอยู่ 2 รูปแบบ คือ (1) การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง และ (2) การควบคุมโดยวิถีทางอื่น ๆ ที่มีใช้วิถีทางการเมือง วิธีการทั้งสองสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1. การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง

1.1 การควบคุมด้านนโยบาย ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้ว คือให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ขึ้นกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีจะให้อำนาจแก่สภาลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายได้หรือไม่ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่ให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องมีการลงมติของสภา

<sup>4</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในประเทศไทย," วารสารสังคมศาสตร์ (4 ตุลาคม 2519), หน้า 20.

<sup>5</sup> ชีรภัทร เสรีรังสรรค์, "แนวคิดผู้ตรวจราชการรัฐสภาเพื่อพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 116.

1.2 การควบคุมด้านการเงิน การควบคุมการใช้เงินของรัฐบาล สามารถทำได้ ใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อนและหลังการใช้เงิน การควบคุมก่อนการใช้เงิน สามารถกระทำได้ โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี ที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอรัฐสภาพิจารณา และการควบคุมภายหลังการใช้เงิน โดยอาศัยองค์กรของสภาที่สำคัญ คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งล้วนแต่เป็นองค์การในฝ่ายนิติบัญญัติ

1.3 การควบคุมการบริหารทั่วไป ในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย การควบคุมการบริหารทั่วไป มีลักษณะที่เป็นความพยายามที่จะให้เกิดความสมดุลซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าไม่ได้รับการไว้วางใจ ฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งในทางปฏิบัติ การยุบสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะกระทำโดย พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้วค่อนข้างมีปัญหามาก อันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้เกิดความสมดุลในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่อาจเป็นจริงขึ้นมาได้เพราะฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ โดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมือง ระบบราชการ และวิธีการอื่น ๆ จนทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารเป็นเรื่องที่หวังผลไม่ได้

สำหรับสาเหตุที่ทำให้การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิถีทางการเมือง ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ

ประการแรก เจื่อนไขในความรู ความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นพลังทางการเมือง ที่ควบคุมหรือใช้ความพินิจพิเคราะห์ในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ซื่อสัตย์สุจริต และมีความสามารถรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในทางการเมืองของประชาชนแสดงออกได้ด้วยจำนวนของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และแสดงออกให้ปรากฏชัด โดยเน้นที่นโยบายของพรรคการเมือง ชื่อเสียงของพรรคการเมือง และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยปราศจากสินบทในการเลือกตั้ง ประชาชนก็จะเป็นพลังทางการเมืองอย่างแท้จริง และการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน ก็จะมีพลังตามไปด้วย

ประการที่สอง เจื่อนไขในความเอาใจใส่และความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามข้อบกพร่องของฝ่ายบริหาร ที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง เช่น การตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปไว้แล้วรัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงหรือรับว่าจะดำเนินการแก้ไขต่อไป การติดตามเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด โดยปกติ รัฐบาลมักจะดำเนินการแก้ไข หากเป็นกระทู้ หรือเป็นการร้องเรียนมาจากสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นการสร้างความนิยมในพรรคการเมืองของรัฐบาลไปด้วยในตัว ส่วนกระทู้หรือเรื่องร้องเรียน

ที่มาจากสมาชิกที่มีความสำคัญหรือเด่นในสภา ย่อมมีโอกาสได้รับการพิจารณามากกว่ากระทู้หรือการร้องเรียนของสมาชิกธรรมดาทั่วไป

## 2. การควบคุมโดยวิธีทางอื่นที่มีใช้วิธีการการเมือง

2.1 วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร เป็นการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดหรือสูงกว่าปกติ อาจเป็นการร้องเรียนโดยการทำเป็นหนังสือ การร้องเรียนด้วยวาจา หรือแม้กระทั่งด้วยวิธีการเดินขบวนร้องเรียน

2.2 วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยมีวิธีพิจารณาเพื่อให้ความยุติธรรมแก่ผู้ที่มีประโยชน์ขัดแย้งกันวิธีการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ให้มีการฟังพยาน หรือการตรวจสอบ ให้ความเห็นโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกัน โดยทั่ว ๆ ไป กฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ได้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย วิธีการควบคุมในลักษณะเป็นกึ่งข้อพิพาทนี้มีใช้ทั่ว ๆ ไปในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

2.3 วิธีการในลักษณะข้อพิพาท ได้แก่ การควบคุมโดยศาล ลักษณะที่สำคัญของวิธีการนี้ก็คือ มีกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน มีเงื่อนไขในการฟ้องและกำหนดอายุความ ศาลมีอำนาจวินิจฉัยทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ตามหลักศาลไม่อาจพิจารณาไปถึงการควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" ได้ การควบคุมดุลพินิจที่แท้จริงเป็นเรื่องการควบคุมภายในของฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

### การควบคุมฝ่ายบริหาร

การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย คือคณะรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย โดยทั่วไปแล้วจะเป็นไปตามรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วคือ มีทั้งการตรวจสอบการเงิน การปฏิบัติงาน การรักษาวินัย การให้ความเป็นธรรม แต่มีสิ่งสำคัญที่ขอนำมากล่าวในที่นี้คือ การควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยได้ดำเนินมาเป็นเวลาช้านาน โดยการใช้กลไกในทางกฎหมาย และองค์กรของฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ มาตามลำดับตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ในการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อเป็นการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกเหนือจากรัฐได้บัญญัติให้มีกฎหมายพิเศษ ในโอกาสต่าง ๆ แล้ว การกระทำ

การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดทั้งในทางวินัย ทางอาญาและการรับผิดในทางแพ่ง ได้แก่

1. การดำเนินการทางวินัย เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับลูกจ้างในการดำเนินการทางวินัย นับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐ เพราะไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทใด ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารงาน และเป็นแกนกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน หากข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐปราศจากวินัยก็ จะทำให้การปฏิบัติงานไม่สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ประชาชนขาดความเชื่อถือและไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาล ตลอดจนการไม่ศรัทธาในตัวข้าราชการ และสถาบันราชการ พลอยทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการบริหารงานด้วย

การกระทำความผิดทางวินัย นอกจากจะเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ ตามที่มีบัญญัติในกฎหมายในปัจจุบันแล้ว ในอดีตก็เคยมีกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบต้องรับผิดทางวินัย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 มาตรา 15 บัญญัติให้ลงโทษสถานไล่ออกแก่ข้าราชการตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มาตรา 32 ที่ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ จะโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม หาประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่ญาติมิตรของตน เป็นต้น

2. การดำเนินการทางอาญา ในอดีตนอกเหนือจากมีบทบัญญัติให้ความผิดทางอาญาตามกฎหมายตราสามดวงตั้งได้กล่าวมาแล้วยังมีกฎหมายลักษณะอาญาที่ได้เริ่มจัดทำเมื่อ พ.ศ. 2440 (ร.ศ.116) ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2451 (รศ.127) เมื่อได้ประกาศแล้วจึงได้ยกเลิกกฎหมายเก่า ๆ ครั้งกรุงศรีอยุธยา และพระราชกำหนดที่ออกใช้ในสมัยกรุงเทพฯ เช่น กฎหมายลักษณะโจร อาญาราชฎูร์ เป็นต้น<sup>6</sup>

3. การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งในหลักการนั้นทรัพย์สินของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด เมื่อมีการสูญหายหรือขาดหายจะต้องมีผู้รับผิดชอบใช้เงินหรือใช้ราคา เกี่ยวกับเรื่องนี้ กระทรวงการคลัง ได้ออกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งขึ้นในปี 2503

<sup>6</sup>ประชา นิยมวงศ์, บันทึกหลักฐานและเหตุการณ์สมัยกรุงเทพฯ เล่ม 2, หน้า 307-308.

นอกจากกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ในอดีตยังมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อการควบคุม การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่สำคัญ เช่น

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติผิด วินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 สาเหตุของการเสนอร่างกฎหมายนี้สืบเนื่องมาจาก ในขณะที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม เป็นเหตุให้ค่าครองชีพสูง ข้าราชการ และประชาชนมี รายได้ไม่เพียงพอ ทำให้ข้าราชการจำนวนมากทุจริตต่อหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนและวินัยทหารตำรวจ ฉบับเดิมยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ผู้บังคับบัญชา สามารถปกปิดความผิดของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และถ้ามี พ.ร.บ.นี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้กล่าวโทษข้าราชการได้ เมื่อข้าราชการนั้นใช้อำนาจในทางทุจริตก่อให้เกิดความ เดือดร้อนแก่ประชาชน<sup>7</sup> สาเหตุสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือการกำหนดให้มีคณะกรรมการเป็น ผู้มีอำนาจพิจารณาข้าราชการ และพนักงานเทศบาลที่ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ โดยมีอำนาจพิจารณาได้ทั้งจากคำร้องของเจ้ากระทรวงและจากบุคคลทั่วไป เมื่อการพิจารณาได้ ผลประการใด ก็ให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้กระทำ หน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การกระทำใน หน้าที่ รวมถึงการกระทำหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่อันมิชอบ หรือเป็นการทุจริต หรือร่ำรวย ผิดปกติ ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายนี้ให้บุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมีอำนาจสอบสวนข้าราชการชั้นพิเศษหรือเทียบเท่าขึ้นไป ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือ หัวหน้ากรมสำหรับข้าราชการชั้นโท หรือเทียบเท่าลงไป เป็นต้น ในการพิจารณาสอบสวนนี้ ถ้า ผู้พิจารณาสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกสอบสวนได้กระทำการ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยเทศบาล สมควรให้ลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือเห็นว่า หย่อนความสามารถในหน้าที่ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสอบสวนนั้นสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือสั่งให้ออกตามกรณี

สำหรับองค์กรที่รับผิดชอบ ในการควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในอดีตและปัจจุบันของไทยมีดังนี้

<sup>7</sup> วิจิตร วิชัยสาร, "รัฐบาลไทยสมัย นายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 11.

### 1. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ ในมาตรา 3 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ได้ ส่วนผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับทหารหรือตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับว่าด้วยการนั้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของเรื่องราวร้องทุกข์ที่คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณา และที่ไม่รับไว้พิจารณา

คำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ การแต่งตั้งคณะกรรมการ และที่สำคัญคือในมาตรา 17 ที่บัญญัติต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีอำนาจดังนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ว่าเข้าลักษณะที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าเรื่องราวร้องทุกข์ใดเข้าลักษณะที่จะรับไว้พิจารณา จึงให้ดำเนินการต่อไป

(2) มีหนังสือสอบถามกระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและการปฏิบัติพร้อมทั้งเหตุผลในกรณีนั้น

(3) ให้กระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลที่เกี่ยวข้อง ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ หรือส่งบุคคลในสังกัดมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(4) ให้กระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนมาชี้แจง

(5) มีหนังสือ เรียกผู้ถูกกล่าวหามาทำการสอบสวน หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานของตนมาประกอบการพิจารณา

(6) เรียกให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(7) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น

(8) มีหนังสือให้กระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลส่งบุคคลในสังกัดคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนทำการสอบสวนปากคำพยาน ส่งมาประกอบการพิจารณา

### 2. กรมตรวจราชการแผ่นดิน

ใน พ.ศ. 2495 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2495 ว่า การสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต ควรจะได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำนองตำรวจ F.B.I. ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีอำนาจของตนเอง มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน และจับกุมข้าราชการทุจริตได้ด้วย และควรแก้ไขพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ให้ดำเนินวิธีพิจารณาคดีสินคดีข้าราชการทุจริตได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย และควรจัดตั้งเป็น "กรม

ตรวจราชการแผ่นดิน” จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2496 จึงได้ประกาศตั้ง “กรมตรวจราชการแผ่นดิน” ขึ้น โดยการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 กองกับอีก 2 สำนักงาน ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวจ้องทุกข์รวมอยู่ด้วย

“กรมตรวจราชการแผ่นดิน” มีหน้าที่ ควบคุม ดูแล สอดส่องให้การปฏิบัติราชการของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้การปฏิบัติราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยเร็วและประหยัด ปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนสมความมุ่งหมายของรัฐบาล แต่ในที่สุด “กรมตรวจราชการแผ่นดิน” ก็ถูกยกเลิกไป โดยมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ให้จัดตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนงบประมาณ ข้าราชการและลูกจ้างไปเป็นของส่วนราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2503 คือในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

เมื่อได้จัดตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วได้มีการปรับปรุงงานตรวจราชการใหม่ ให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งส่วนตรวจราชการและส่วนวางแผนวิจัย ตลอดจนจัดให้มีศูนย์สารนิเทศผลปฏิบัติราชการ สำหรับเป็นเครื่องมือในการตรวจราชการ ในขณะเดียวกันก็ได้จัดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

### 3. คณะกรรมการตรวจ และติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)

การตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ป.” เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกับมีเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบ และติดตามผล การปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ได้กระทำการไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่

(3) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ

(4) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรืองานแผนงานโครงการ ของส่วนราชการ ตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

(5) กำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการ ของสำนักงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่และ ถูกต้อง

#### 4. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อกรมตรวจราชการแผ่นดินได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2503 ได้จัดตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้โอนงบประมาณ ข้าราชการและลูกจ้างจากกรมตรวจราชการแผ่นดินมาเป็นของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุงงานตรวจราชการเดิมของกรมตรวจราชการแผ่นดิน จัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยโอนอัตราผู้ตรวจราชการภาคจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเทียบเท่าอธิบดี มาเป็นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และมีส่วนตรวจราชการ และส่วนวางแผนและส่วนวิจัย เป็นหน่วยงานเจ้าหน้าที่วางแผนและงานธุรการให้แก่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี 2515 ได้โอนไปสังกัดสำนักงาน ก.ต.ป. หลังจากสำนักงาน ก.ต.ป. ยกเลิก ได้กลับมาสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม

#### 5. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

หลังจากสำนักงาน ก.ต.ป. ได้ถูกยกเลิกไปตามผลทางการเมือง เพราะมีเหตุเป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า ก.ต.ป. ได้ใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยมีพลังสนับสนุนทางการเมือง เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีเลขาธิการเป็นตำแหน่งทางการเมือง กับมีบุคคลในเครือญาติของนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บริหารสำนักงานก.ต.ป. และ ก.ต.ป. ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม ยึดและอายัดเอกสารหลักฐานรวมทั้งทรัพย์สินที่มีเหตุสงสัยว่า ได้มาเพราะการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ ประกอบกับความไม่พอใจของประชาชน นิสิตนักศึกษา และนักเรียน ที่มีต่อรัฐบาล อันเป็นเหตุให้มีการเดินขบวนขับไล่รัฐบาล เป็นผลให้มีการยุบเลิกสำนักงาน ก.ต.ป. ในเวลาต่อมา<sup>๑</sup>

การตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. เริ่มมีขึ้นครั้งแรก ในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสาเหตุปรากฏตาม คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2517 เรื่อง ตั้งคณะ

<sup>๑</sup>สุธี อากาศฤกษ์, "การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ," หน้า 115.



กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
พฤษภาคม 2517 ว่า

ลงวันที่ 2

“ด้วยปรากฏว่า มีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการตรงมาที่นายกรัฐมนตรี และ  
สำนักนายกรัฐมนตรี มากมาย และมีการกล่าวอ้างว่า มีการทุจริตและประพฤติ  
มิชอบในวงราชการอยู่เสมอ ซึ่งในบางกรณีมีเจตจำนงอยู่ว่าจะต้องป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้หมดสิ้นไปหรืออย่าง  
น้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง

นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9 (6) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ  
หนึ่ง เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ  
มิชอบในวงราชการ โดยการประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด หรือ  
รัฐวิสาหกิจ อย่างใกล้ชิด คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

- |                                      |                                 |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| (1) นายกรัฐมนตรี                     | เป็นประธานกรรมการ               |
| (2) รองนายกรัฐมนตรี                  | เป็นรองประธานกรรมการ            |
| (3) นายประกอบ หุตะสิงห์              | เป็นกรรมการ                     |
| (4) นายสรรเสริญ ไกรจิตติ             | เป็นกรรมการ                     |
| (5) นายสุพัฒน์ สุทธธรรม              | เป็นกรรมการ                     |
| (6) พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร | เป็นกรรมการและเลขานุการ         |
| (7) นายอุกฤษ มงคลนาวิน               | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ” |

ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจ คือ ให้คณะ  
กรรมการมีอำนาจทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามความใน ข้อ 9 (1) แห่งประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับดังกล่าวข้างต้น และให้มีอำนาจตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ เพื่อ  
ปฏิบัติการโดยทั่วไป หรือปฏิบัติการเฉพาะกิจ กับให้คณะกรรมการมีอำนาจเชิญผู้หนึ่งผู้ใดมาให้  
ถ้อยคำ หรือแสดงเอกสารหลักฐาน และให้มีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานใด มาประกอบการ  
พิจารณาได้ และเมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ความใดแล้ว ให้เสนอ นาย  
กรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะ  
กรรมการจะแจ้งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดก็ได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการคณะนี้ ยังไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์  
ได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีเสียก่อน คือ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2517 เมื่อนาย  
สัญญา ธรรมศักดิ์ รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง นาย  
สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร.35/2517 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการชุดใหม่ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517

สำหรับผลงานของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2517 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2518 รวม 7 เดือน มีเรื่องที่มาสู่คณะกรรมการทั้งหมด 434 เรื่อง พบว่ามีการทุจริตและมอบให้ต้นสังกัดสอบสวนหรือวางมาตรการป้องกัน 31 เรื่อง เรื่องที่ได้ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและสอบสวนทางวินัย รวม 14 เรื่อง

การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าว ยังผลให้สมาชิกสภานิติบัญญัติกลุ่มหนึ่งในขณะนั้น มีความคิดเห็นว่าการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้ลงมติแต่งตั้งเองและบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการจะต้องเป็นคนกลางที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ไว้วางใจของคนทั่วไป โดยไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นนักการเมือง ในที่สุดความคิดเห็นดังกล่าวก็ได้นำมาพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517 โดยคณะกรรมการเห็นสมควรเพิ่มหมวดที่เรียกว่า "ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา" ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เห็นชอบในหลักการ แต่เมื่อเรื่องดังกล่าวได้นำมาสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ปรากฏว่าเสียงข้างมากไม่เห็นด้วยกับวิธีการตั้ง "ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา"<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีบทบัญญัติว่า มาตรา 66 รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ"

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้รัฐบาลในขณะนั้น รวมทั้ง พ.อ.สมคิด ศรีสังคม และ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา แล้วได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในเวลาต่อมาและมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2518 และความในตอนท้ายของพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุไว้ว่า

เนื่องด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาล จะต้องดำเนินการให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิ

<sup>9</sup>มารุต บุณนาท, "วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป." พัฒนบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม 2520), หน้า 436.

ขอบในวงราชการ โดยนัยนี้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงเป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ป.อันเป็นองค์กรในอำนาจฝ่ายบริหาร

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ตามมาตรา 23
- (3) สืบสวนและสอบสวน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหาร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (5) รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนตุลาคม ของทุกปี และพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น ต่อไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ดังกล่าว ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดังนี้

- (1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ และเมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ได้รับหนังสือสอบถามแล้วจะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม

ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ มีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดสามสิบวัน ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีหนังสือสอบถาม ก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมทั้งเหตุผล โดยขอขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวน มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ดังกล่าวมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

นอกจากอำนาจของประธานกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ตั้งอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

(2) ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า กรณีใดมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการ หรือพักงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ก็ให้รายงานให้นายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน สั่งพักราชการ หรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ ให้คณะกรรมการส่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้คือ

(1) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) การสืบสวนสอบสวนการทุจริต หรือประพฤติมิชอบสามารถทำได้ เฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เท่านั้น

(3) คณะกรรมการไม่สามารถรับ หรือยกเรื่องดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

- เรื่องที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และนายกรัฐมนตรีรับทราบแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการ เพื่อพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการชี้มูลความผิดไป หรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม



- เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นกรณื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(4) คณะกรรมการจะไม่รับ หรือยกเรื่องดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณาก็ได้

- เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปี นับแต่วันที่เกิดเหตุ ถึงวันที่มีการกล่าวหา ร้องเรียน และเป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนต่อไปได้

- เรื่องที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถึงขั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

- เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

(5) เรื่องใดที่คณะกรรมการไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณา ตาม (3) หรือ (4) ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการทราบก็ได้

(6) เมื่อสืบสวนสอบสวนแล้ว ได้ความว่าเป็นการทุจริต หรือประพฤติชอบ ก็ชี้มูลความผิดทางวินัย และหรือ ทางอาญา แล้วคณะกรรมการจะดำเนินการต่อไป ดังนี้

ในกรณีที่มีมูลเป็นความผิดทางวินัย ประธานกรรมการจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ดำเนินการทางวินัยต่อไปและถ้ากรณีเป็นกรณีความผิดทางอาญา ก็แจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในสิบห้าวัน นับจากวันที่คณะกรรมการมีมติชี้มูลความผิด

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับทางวินัย เมื่อคณะกรรมการมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีมูลเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ประธานกรรมการจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ถอดถอนผู้นั้น ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และหากเป็นกรณีความผิดทางอาญา ก็แจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติชี้มูลความผิด

กรณีที่บุคคลซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกระทำผิด ในทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการก็จะชี้มูลความผิดทางอาญาแก่ บุคคลนั้นด้วย ประธานกรรมการจะแจ้งเรื่องต่อพนักงานสอบสวนเป็นการประสานงานเพื่อดำเนินคดีต่อไป

(7) ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(8) ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากเนื่องจากการปฏิบัติ การตามอำนาจหน้าที่มิได้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

(9) การแสวงหาพยานหลักฐาน กระทำได้เพียงมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่ การสอบสวนเท่านั้น จะเข้าไปตรวจค้น ยึด หรืออายัดพยานหลักฐานใด ๆ เองไม่ได้

(10) คณะกรรมการไม่มีอำนาจจับกุม การจับกุมผู้กระทำความผิดในกรณีที่ทุจริตต่อหน้าที่ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น เมื่อมีเหตุผลอันสมควรคณะกรรมการอาจขอให้เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจ จับกุมผู้ต้องหาดังกล่าวได้ ซึ่งต้องกระทำในลักษณะของการร่วมมือประสานงาน<sup>10</sup>

ผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ (1) ด้านป้องกัน และ (2) ด้านปราบปราม

#### 1. ด้านป้องกัน

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>11</sup>

##### 1.1 การเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในการปฏิบัติงานด้านนี้ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2531-2536 ปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้เสนอมาตรการเรื่องต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

<sup>10</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2535 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป 2536), หน้า 79-82.

<sup>11</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2536 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง 2536), หน้า 1.

(1) ปี 2531<sup>12</sup>

- การตรวจสอบมาตรฐานสินค้าส่งออก ของกระทรวงพาณิชย์
- การจ่ายเงินของทางราชการ ให้แก่บุคคลภายนอก
- การเงินไว้เหลือมปี

นอกจากนี้ มีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป มีมติส่งเรื่องให้ส่วนราชการปรับปรุง การปฏิบัติราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นการประสานงานด้วย คือ

- ปัญหาราคาซื้อครั้งหลังสุด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ 2521
- การตรวจการก่อสร้างอาคาร ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง

(2) ปี 2532<sup>13</sup>

- การหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุในการประกวดราคา
- การเรียกรับของทางราชการ
- ปัญหาการรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้นต่ำกว่าสายสะพาย
- การทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้าย
- การควบคุมงานก่อสร้างและการตรวจรับงาน

(3) ปี 2533<sup>14</sup>

- เรื่องสวัสดิการที่อยู่อาศัยของข้าราชการ
- เรื่องการดำเนินคดีล่าช้า จนคดีขาดอายุความ

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>13</sup>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2532 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด 2532), หน้า 12-19.

<sup>14</sup>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2533 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด ), หน้า 9-11.

(4) ปี 2534<sup>15</sup>

- เรื่องเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดทุกด้วยทกกฎหมาย กรณีมีการทำผิดกฎหมายหลายฉบับ
- เรื่องการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินในหน่วยงานย่อยของส่วนราชการ
- เรื่องการจดทะเบียนเป็นผู้รับเหมางานก่อสร้างของส่วนราชการ
- เรื่อง การตรวจรับพัสดุที่เป็นของใหม่และผลิตในต่างประเทศ
- เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์
- เรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีภาษีศุลกากรโดยทางพัสดุ และไปรษณีย์ภัณฑ์ภายในประเทศ

(5) ปี 2535<sup>16</sup>

- เรื่องการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน
- เรื่องการทุจริต เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินในการจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทาน
- เรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- เรื่องการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ กรณีใช้ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่การเงินและหรือบัญชี

<sup>15</sup>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2534 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พรินติ้ง แอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด 2534), หน้า 5-17.

<sup>16</sup>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2535 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พรินติ้ง แอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด 2535), หน้า 2-7.



(6) ปี 2536<sup>17</sup>

- เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน
- เรื่องมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เรังรัด การดำเนินคดี
- เรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในการนำ หรือลักลอบนำโคกระบือเข้ามาในราชอาณาจักร
- เรื่อง การใช้สิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านเพื่อเช่าซื้อบ้าน
- เรื่อง มาตรการป้องกันการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการใช้ที่ดินของเอกชนในเขตป่าไม้
- ข้อเสนอแนะ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ
- เรื่อง การสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง
- เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการจัดซื้อยา
- เรื่อง การเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางหลวง

## 1.2 การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในช่วงปี 2531-2536 คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่นๆ ที่มีช่องทาง และเป็นที่ยกเว้นว่าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน คือ ในปี 2536 จำนวน 9,951 ตำแหน่ง ปี 2529 ให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีก 165 ตำแหน่ง ในปี 2531 ให้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ กรมที่ดินแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีก 1,734 ตำแหน่ง ในปี 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2524 สั่งให้รัฐมนตรีทุกคนแสดงสินทรัพย์และหนี้สินจำนวน 45 ตำแหน่ง

<sup>17</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2536, หน้า 2-17.

ในปี 2536 คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังเสนอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือที่มีตำแหน่งเรียกเป็นอย่างอื่น ที่มีฐานะเทียบเท่า และให้ตำแหน่ง ข้าราชการระดับ 5 ขึ้นไป ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการบัญชีและการพัสดุในกองคลัง และกอง อื่น ๆ สำนักงานเลขานุการกรม หรือส่วนราชการอื่น แสดงสินทรัพย์และหนี้สินรวมจำนวนทั้งสิ้น 78,413 ตำแหน่ง

### 1.3 การประชาสัมพันธ์

นอกจากการปฏิบัติงานในด้านการเสนอมาตรการป้องกัน การแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้ปฏิบัติงานในด้านการป้องกัน ในลักษณะของการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ในรูปของการประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตกิจกรรมเพื่อหาพันธมิตร และกิจกรรมเพื่อปลูกจิตสำนึก โดยการจัดกิจกรรมในลักษณะต่าง ๆ หลายกิจกรรม

## 2. ด้านปราบปราม

ในการปฏิบัติงานด้านปราบปรามนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ปฏิบัติงานเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 ด้านการปราบปรามในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมีผลงานดังรายละเอียดในรูปที่ 2

2.2 ด้านการปราบปรามในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายวยผิดปกติ

สำหรับในปีงบประมาณ 2536 คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการด้านปราบปรามกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายวยผิดปกติ ซึ่งมีผลงานสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 เรื่องกล่าวหา ร้องเรียน ที่รับไว้ดำเนินการก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2535 จำนวน 171 เรื่อง

2.2.2 เรื่องกล่าวหา ร้องเรียน ที่ได้รับไว้ดำเนินการในปีงบประมาณ 2536 จำนวน 157 เรื่อง ในส่วนของการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองว่าทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในระหว่างการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนั้น มีการยุบสภา จึงพ้นตำแหน่งไป ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหา ร้องเรียนในข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นการกระทำในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร

ปีงบประมาณ	เรื่องทีกล่าวหาหรือเรียน					ดำเนินการพิจารณาถึงสวนสอบสวน					ส่งพักรักษาการ	
	รับใหม่	บัตรสนเท่ห์ที่ไม่รับดำเนินการแต่เก็บไว้เป็นข้อมูล	คดีหรือเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	คดีค้างยกมาจกปีที่แล้วที่แล้ว	รวมเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ข้อมูล		คดีหรือใ้รับพิจารณาหรือแยกชั้นพิจารณา	รวมเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ			คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ
						เรื่อง	คน		เรื่อง	คน		
๒๕๖๐	๑,๙๘๘	-	๑,๙๘๘	๘๑๖	๒,๗๙๘	๑๘	๒๐	๑๒๓	๑๕๐	๑๖๐	๒,๖๓๘	๕
๒๕๖๑	๑,๙๖๕	-	๑,๙๖๕	๒,๖๘๘	๕,๖๕๓	๑๗	๔๕	๕๕๐	๕๕๐	๑,๐๒๕	๓,๖๒๘	๕
๒๕๖๒	๑,๑๔๐	๑๖๖	๑,๓๐๖	๓,๒๕๕	๕,๒๒๓	๑๗	๓๗	๑,๑๖๖	๕๗๖	๑,๑๖๖	๓,๖๕๗	-
๒๕๖๓	๑,๑๙๖	๓๑๑	๑,๕๐๗	๓,๖๕๗	๕,๑๑๖	๑๕	๕๗	๗๑๗	๗๑๗	๕๖๖	๓,๓๕๐	๒๓
๒๕๖๔	๑,๒๓๖	๓๗๘	๑,๖๑๔	๓,๓๖๒	๕,๒๑๘	๒๐	๓๗	๕๕๕	๕๖๕	๑,๑๐๓	๓,๙๑๕	-
๒๕๖๕	๑,๔๓๓	๓๙๕	๑,๘๒๘	๓,๒๕๕	๕,๓๗๓	๓๕	๕๑	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๖๖	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๖๗	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๖๘	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๖๙	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๐	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๑	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๒	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๓	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๔	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๕	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-
๒๕๗๖	๑,๖๖๖	๔๗๖	๒,๑๔๒	๓,๒๕๖	๕,๓๙๘	๓๗	๕๗	๑,๐๖๕	๑,๑๐๕	๑,๒๖๖	๓,๖๐๗	-

ที่มา : งานสถิติและประเมินผล ฝ่ายวิจัยและแผนงาน กองวิจัยและวางแผนสำนักงาน ป.ป.ป.

รูปที่ 2 ผลงานด้านการป้องกันและปราบปรามกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520 - 2536

และสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งถือว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ป. ที่จะดำเนินการสืบสวนต่อไปได้ จึงเป็นอุปสรรคขัดข้องในการที่จะดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมาย ป.ป.ป.

#### การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในต่างประเทศ

การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในราชการฝ่ายบริหารของแต่ละประเทศ จะมีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวความคิด ขนบธรรมเนียม ระบบการปกครอง เป็นต้น อาทิ

##### 1. ผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดน (The Swedish Ombudsman)<sup>18</sup>

สวีเดน เป็นประเทศแรกที่ได้จัดตั้งองค์กรในรูปแบบที่เรียกว่า ผู้ตรวจการรัฐสภา หรือออมบุดสแมน (Ombudsman) ขึ้น กล่าวคือ ในปี 1713 (พ.ศ. 2256) กษัตริย์สวีเดน พระองค์หนึ่งได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้น ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักกันคือ 'Chancellor of Justice' ให้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการในราชสำนัก (royal officials)

ต่อมา เมื่อสวีเดนเปลี่ยนแปลงการปกครองและประกาศรัฐธรรมนูญ ในปี 1809 รัฐสภาก็ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาให้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนที่ได้รับจากประชาชนเรียกว่า "Justitcombudsman"

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปรากฏว่า ผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดนได้รับเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนเป็นจำนวนมาก เกินกว่าที่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำไหวในปี 1968 รัฐสภาสวีเดนจึงได้แต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น 3 คนในสำนักงานที่เรียกว่า Justitcombudsman ดังกล่าว

ผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่งจะรับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นทหารกับข้าราชการพลเรือน กับอีกส่วนหนึ่ง ผู้ตรวจการรัฐสภาทั้งสามจะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในปี 1968 รัฐสภาได้แต่งตั้งรองผู้ตรวจการรัฐสภา (Deputy Ombudsman) ขึ้นอีก 2 คน ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทั่วไปแก่ผู้ตรวจการรัฐสภา สำหรับรูปแบบของผู้ตรวจการรัฐสภาของประเทศสวีเดนมีดังนี้

<sup>18</sup> Frank Stacey, *Ombudsmen Compared* (Great Britain : Western Printing Service 1978), pp.1-17.

จำนวน ของผู้ตรวจการรัฐสภา มี 4 คน

คุณสมบัติ เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากบุคคลทุกฝ่าย ไม่เป็นสมาชิกสภาส่วนใหญ่จะมาจากอาชีพนักกฎหมาย ไม่จำกัดเพศ

วิธีการสรรหาและแต่งตั้ง มีการลงมติเห็นชอบในที่ประชุมรัฐสภา ใช้การออกเสียงด้วยการลงคะแนนลับ

ผู้แต่งตั้ง รัฐสภา

วาระ 3 ปี

การพ้นจากตำแหน่ง รัฐสภาถอดถอน ดาย ลาออก

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ควบคุมการปฏิบัติงาน ของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ การควบคุมตรวจสอบบุคคล ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ

การจัดองค์กรสำนักงาน ออมบุคคลแมนแต่ละคน จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานแต่ละด้าน

วิธีการร้องทุกข์ ให้ทำเป็นหนังสือ

เงื่อนไขการรับคำร้องทุกข์ ไม่รับเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว เกิน 2 ปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ คำร้องทุกข์ต้องระบุชื่อผู้ร้องทุกข์ ไม่ก้าวก่ายเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เป็นต้น

การรายงาน รายงานต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชน

## 2. ผู้ตรวจการรัฐสภาเดนมาร์ก<sup>19</sup> (The Danish Ombudsman)

เดนมาร์กเริ่มมีผู้ตรวจการรัฐสภาตั้งแต่ปี 1955 กล่าวคือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เดนมาร์กได้ร่างรัฐธรรมนูญและมีกรรมาธิการได้เสนอให้รัฐสภาเลือกบุคคลจากภายนอก 1-2 คน ให้มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมระบบบริหารและกิจการทหาร ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีหลักประกันในการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนและทหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนี้ได้ นั้น คณะกรรมาธิการเห็นว่าจำเป็นต้องมีผู้ตรวจการรัฐสภาในสถานะเดียวกับผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดน ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐธรรมนูญของเดนมาร์กในปี 1953 จึงได้มีบทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา และในปี 1954 พระราชบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาก็ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ในปี 1955 ก็ได้มีการเริ่มแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา รูปแบบของผู้ตรวจการรัฐสภาของประเทศเดนมาร์ก

<sup>19</sup> Ibid., 18-31.

จำนวน ผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวน 1-2 คน

คุณสมบัติ ผู้ตรวจการรัฐสภาต้องเป็นผู้มีความรู้ทางกฎหมายแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษามาก่อน

วิธีการสรรหาและแต่งตั้ง ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาหลังที่มีการเลือกตั้งทั่วไป  
วาระ 4 ปี

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ มีอำนาจสอบสวนเรื่องการบริหารราชการส่วนกลาง แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน รัฐมนตรี เฉพาะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

การจัดองค์กรดำเนินงาน มีเจ้าหน้าที่แยกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายสืบสวน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการ

การร้องทุกข์ ผู้ร้องเรียนต้องร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนก่อน เมื่อเห็นว่าไม่ได้ผลแล้วจึงร้องเรียนต่อผู้ตรวจการรัฐสภา

การรายงาน จะมีรายงานประจำปีและรายงานพิเศษนำเสนอต่อคณะกรรมการสรรหา และรัฐสภา

### 3. ผู้ตรวจการรัฐสภาด้านบริหารของนอร์เวย์<sup>20</sup> (The Norwegian Ombudsman for Administration)

นอร์เวย์มีผู้ตรวจการรัฐสภาด้านบริหารมาตั้งแต่ปี 1962 และมีผู้ตรวจการรัฐสภาด้านทหาร (Ombudsman for the Armed Forces) มาตั้งแต่ปี 1952 นอร์เวย์ได้นำรูปแบบผู้ตรวจการรัฐสภาเดนมาร์กมาเป็นรูปแบบของผู้ตรวจการรัฐสภาด้านบริหารของประเทศตน แต่มีลักษณะของตัวสถาบันและวิธีการปฏิบัติจะมีแตกต่างออกไป คือผู้ตรวจการรัฐสภาทั้งสองมีอำนาจลักษณะคล้ายกัน มีอำนาจสอบสวนการปฏิบัติงานของการบริหารราชการส่วนกลางทั้งหมด (central administration) ยกเว้นที่เกี่ยวกับผู้พิพากษาตรวจเงินแผ่นดิน (The Auditor of Public Accounts) และการทหาร และที่คล้ายกับเดนมาร์กคือมีอำนาจสอบสวนงานการต่างประเทศ ความมั่นคง ตำรวจ กิจกรรมอุตสาหกรรมของรัฐ (รัฐวิสาหกิจ) เช่น การรถไฟและยังมีอำนาจสอบสวนเกี่ยวกับการวินิจฉัยของรัฐมนตรี ตุลาการบริหาร (Administrative Tribunals) เช่น มีอำนาจสอบสวนเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการกำหนดราคา คณะกรรมการกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้มีอากรทางประสาธ และศาลสวัสดิการสังคม (Social Security Court)

<sup>20</sup>Ibid., 32-39.

### รูปแบบผู้ตรวจการรัฐสภานอร์เวย์ มีดังนี้

จำนวน 2 คน

คุณสมบัติ ต้องเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา

วิธีการสรรหาและแต่งตั้ง ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาภายหลังมีการเลือกตั้งทั่วไป

วาระ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่อาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งอีกได้เมื่อครบวาระแล้ว

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ มีอำนาจสอบสวนการปฏิบัติงานของราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ยกเว้นเกี่ยวกับศาล การตรวจเงินแผ่นดิน

การร้องทุกข์ ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยหรือการใช้อดุลพินิจที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางบริหาร ผู้ร้องเรียนต้องเขียนเรื่องร้องเรียนด้วยลายมือ เว้นแต่มีปัญหาก็สามารถให้เจ้าหน้าที่ช่วยเขียนให้ได้

การรายงาน ทำรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อรัฐสภา

#### 4. ผู้ตรวจการรัฐสภาท้องถิ่นของแคนาดา (The Provincial Ombudsman in Canada)<sup>21</sup>

แนวความคิดเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา ได้แพร่ขยายถึงทวีปอเมริกาเหนือ และได้ดำเนินการอย่างรวดเร็วในประเทศแคนาดา คือประมาณปลายปี 1976 สำหรับในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในรัฐต่างๆ 4 มลรัฐ คือ มลรัฐฮาวาย ไอโอวา เนบราสกา และอลาสกา สำหรับแคนาดามีรัฐจำนวน 8 รัฐจากจำนวน 10 รัฐ ที่มีผู้ตรวจการรัฐสภาของรัฐ แต่ทั้งสหรัฐอเมริกาและแคนาดาไม่มีผู้ตรวจการรัฐสภาในระดับที่เป็นส่วนกลาง ตามกฎหมาย British North America Act, 1867 ได้บัญญัติให้สมาชิกท้องถิ่น (provincial legislatures) มีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและสิทธิของประชาชนในท้องถิ่น รูปแบบผู้ตรวจการรัฐสภาท้องถิ่นของแคนาดา มีดังนี้

<sup>21</sup> Ibid., pp. 51-85.

จำนวน กฎหมายกำหนดให้มีผู้พิทักษ์ประชาชน 1 คน และมีผู้ช่วยซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองผู้พิทักษ์ประชาชน

วิธีการสรรหาและแต่งตั้ง ต้องได้รับเสียงจากสมาชิกด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 และได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการมลรัฐ

วาระ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เมื่อครบวาระอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ มีอำนาจสอบสวนเมื่อมีเรื่องกล่าวหาหรือเรียนส่วนราชการท้องถิ่น และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้กระทำความผิด

การร้องทุกข์ สามารถทำได้โดยวิธีการโทรศัพท์ แต่ผู้ร้องเรียนต้องส่งพยานเอกสารมาเพิ่มเติมในภายหลัง ส่วนการร้องเรียนเป็นหนังสือต้องทำโดยวิธีการเขียน

#### 5. เมเดี่ยเตอร์ของฝรั่งเศส<sup>22</sup> (The French Mediateur)

สำนักงานของเมเดี่ยเตอร์ฝรั่งเศสได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เมื่อปี 1973 เมเดี่ยเตอร์มีลักษณะแตกต่างไปจากผู้ตรวจการรัฐสภาของอังกฤษ (The Parliamentary Commissioner) คือ เมเดี่ยเตอร์ ไม่ถูกจำกัดให้สอบสวนเฉพาะเรื่องการบริหารโดยมิชอบ (maladministration) และมีขอบข่ายอำนาจที่กว้างกว่า รวมทั้งมีความแตกต่างทั้งในด้านวิธีการและหลักการสืบสวนสอบสวน โดยสรุปเมเดี่ยเตอร์มีลักษณะดังนี้

(1) การจัดตั้ง "เมเดี่ยเตอร์" มีจำนวน 1 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร อันเป็นการแตกต่างไปจาก "ออมบุดสแมน" ของประเทศอื่น ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) ความเป็นอิสระของ "เมเดี่ยเตอร์" กฎหมายห้าม "เมเดี่ยเตอร์" ลงสมัครรับเลือกตั้ง ห้ามดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง "เมเดี่ยเตอร์" ไม่อาจถูกติดตามจับกุม กักขัง หรือถูกตัดสินพิพากษา ในความเห็น หรือการกระทำใด ๆ ซึ่งได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ "เมเดี่ยเตอร์" มีอำนาจเต็ม ในการดำเนินการจัดองค์กรการทำงาน สามารถเลือกผู้ร่วมงานด้วยความอิสระ

<sup>22</sup> Ibid., pp. 92-121.



(3) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ "เมเดียดอร์" มีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเรื่องร้องทุกข์จาก หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ เรื่องร้องทุกข์ที่จะรับไว้ ต้องเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นระหว่าง องค์การของรัฐ และประชาชนเท่านั้นวิธีการร้องทุกข์ก็ได้กำหนดว่าจะต้องทำตามแบบ แต่การ ร้องทุกข์ต้องผ่านสมาชิกสภา เพื่อให้มีการพิจารณาก่อน

(4) อำนาจ "เมเดียดอร์" มีอำนาจพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ โดย กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องให้ความร่วมมือ "เมเดียดอร์" ไม่มี อำนาจในการตัดสินหรือพิพากษาใดๆ สิ่งที่ทำได้ คือ การทำข้อสังเกตเสนอไปยังหน่วยงานที่ถูก ร้องเรียนมา เท่านั้น

(5) การรายงาน "เมเดียดอร์" ต้องทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินผลงาน ทั้งหมด เสนอต่อรัฐบาล และประธานาธิบดี แล้วพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะชน

#### 6. ผู้ตรวจการรัฐสภาอังกฤษ<sup>23</sup> (The United Kingdom : The Parliamentary Commissioner for Administration)

ผู้ตรวจการรัฐสภาอังกฤษ หรือที่เรียกว่า "กรรมาธิการฝ่ายปกครองของรัฐสภา" เพื่อ ปรับปรุงระบบการควบคุมฝ่ายปกครองให้ดีขึ้น รัฐสภาอังกฤษไม่ได้ตั้งศาลปกครองขึ้นอย่าง หลายฝ่ายเสนอ แต่ได้ยอมรับที่จะตั้งกรรมาธิการฝ่ายปกครองของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Administration) ขึ้น โดยเลียนแบบผู้ตรวจการรัฐสภาหรือ Ombudsman ของ ประเทศนอร์ดิคโดยมีการตราพระราชบัญญัติกรรมาธิการฝ่ายปกครองของรัฐสภาขึ้นในปี 1967 จึงนับว่าอังกฤษเป็นชาติมหาอำนาจชาติแรกที่จัดตั้งสถาบันนี้ รูปแบบของผู้ตรวจการรัฐสภา อังกฤษ มีดังนี้

จำนวน 1 คน

คุณสมบัติ ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สังกัดพรรคการเมือง เป็น คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

การแต่งตั้ง ลงมติเห็นชอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และได้รับแต่งตั้งจาก สมเด็จพระราชินีนาถของอังกฤษ

<sup>23</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลประเทศอังกฤษ," วารสารกฎหมาย (มกราคม 2536), หน้า 73-75.

วาระ สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงเกษียณอายุ 65 ปี และพ้นจากตำแหน่งได้โดยรัฐสภามีมติให้ออก ตาย ลาออก

อำนาจหน้าที่ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางหรือของส่วนราชการ

การร้องทุกข์ ต้องทำเป็นหนังสือร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องร้องทุกข์ภายใน 12 เดือน นับแต่วันได้รับความเดือดร้อน

การรายงาน รายงานผลการสอบสวนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ส่งคำร้องมา ได้ทราบ พร้อมทั้งการทำรายงานประจำเสนอให้รัฐสภาทราบ

#### 7. คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของฮ่องกง<sup>24</sup> (I.C.A.C.)

ปัญหาการคอร์รัปชันในฮ่องกงได้มีมานาน จนกระทั่งในปี 1967 ซึ่งมีการปฏิวัติทางวัฒนธรรมในประเทศจีน ได้ส่งผลให้เกิดปัญหานับประการต่อฮ่องกง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการก่อการจลาจล การพนัน โสเภณี ยาเสพติดและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่สุจริต แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบจากสถานการณ์เหล่านั้น ซึ่งต่อมาได้แพร่กระจายไปทั่วทุกหัวระแหง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือในโลกของธุรกิจที่ยอมรับและถือว่าเป็นเรื่องปกติทางการค้า ในขณะที่กรมตำรวจมีหน้าที่โดยตรงในการปราบปรามการคอร์รัปชัน แต่ก็ประสบความสำเร็จน้อยมาก และมีอำนาจเฉพาะการสืบสวนสอบสวนเฉพาะผู้ที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (public service) ประชาชนจึงได้เรียกร้อง ให้มีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเอกเทศแยกต่างหากจากกรมตำรวจด้วยเหตุนี้ในปี 1971 จึงมีบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ มีการเพิ่มโทษและก่อให้เกิดการเร่งรัดหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน ให้ปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ส่วนการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ I.C.A.C. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป.<sup>25</sup> ได้ไปศึกษาดูงานของ I.C.A.C ได้รายงานไว้ สรุปได้ดังนี้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้มีปรากฏในภาคผนวก

<sup>24</sup>Independent Commission Against Corruption, I.C.A.C. (Hong Kong : Ying Tat Printing Company 1983).

<sup>25</sup>คณะกรรมการ ป.ป.ป., "รายงานการศึกษาดูงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ Independent Commission Against Corruption ณ ฮ่องกง เมื่อวันที่ 25-28 ตุลาคม 2536", ข่าว ป.ป.ป. ฉบับที่ 29 (มีนาคม 2537), หน้า 13-32.

จำนวน มีกรรมการ คือ commissioner จำนวน 1 คน และมีเลขานุการคณะกรรมการ 1 คน

การแต่งตั้ง ได้รับการแต่งตั้งและขึ้นตรงต่อผู้สำเร็จผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเกาะฮ่องกง

การจัดองค์กร ของ I.C.A.C. ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและมีกองงานอีก 3 กอง คือ กองประชาศึกษา กองป้องกัน และกองปราบปราม

การกล่าวหา ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนได้ทั้งทางโทรศัพท์ ทำเป็นหนังสือร้องเรียน

ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติงานทั้งในด้านป้องกันและปราบปราม สำหรับด้านปราบปรามมีอำนาจรวมไปถึงกรณีการสอบสวนข้าราชการที่มีทรัพย์สินมากกว่ารายได้

การรายงาน มีวาระต้องเข้าพบและรายงานการปฏิบัติงาน และกรณีพิเศษ ต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง

#### 8. คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของออสเตรเลีย (Independent Commission Against Corruption หรือ I.C.A.C)<sup>26</sup>

คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของออสเตรเลีย มีชื่อเหมือนกับคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของฮ่องกง คือ Independent Commission Against Corruption หรือ I.C.A.C. คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของออสเตรเลีย เริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2532 และจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีชื่ออย่างเดียวกับคณะกรรมการ คือ "Independent Commission Against Corruption Act 1988"

ตัวกรรมการ (Commissioner) ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการ (Governor) และจะให้พ้นจากตำแหน่งได้เฉพาะด้วยความเห็นชอบของสภาทั้งสอง ซึ่งเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของกรรมการ หลักประกันในความเป็นอิสระของกรรมการอีกอย่างหนึ่งคือไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายใดที่กำหนดให้กรรมการต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี และการจัดทำ

<sup>26</sup>สรุปจาก Independent Commission Against Corruption Annual (30 June 1990), pp. 5-12.

รายงานเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนนั้น กรรมการจะรายงานโดยตรงต่อรัฐสภาไม่ได้ทำรายงาน  
เสนอรัฐบาล การจัดองค์การของคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของออสเตรเลีย มีดังนี้ คือ

**ตัวกรรมการ (Commissioner)** มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีและตามกฎหมาย  
ต่อต้านการคอร์รัปชันยังได้บัญญัติให้มีผู้ช่วยกรรมการฯ มีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือการปฏิบัติราชการ  
ตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการฯ

**เป้าหมาย (Aims and Objectives)** คณะกรรมการมีภาระหน้าที่ ที่จะทำให้การ  
ทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐใน New South Wales ลดน้อยลง เพื่อให้บรรลุตาม  
เป้าหมายประการนี้ กรรมการจึงได้กำหนดภาระกิจไว้ 3 ประการ ดังนี้

(1) **การสืบสวนสอบสวน (Investigation)** เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็น  
จริงและเรื่องราวที่กำหนดไว้ และรายงานการสืบสวนสอบสวนในลักษณะที่มุ่งหมายให้เป็นการ  
เปิดเผย ยับยั้งการทุจริตประพฤติมิชอบ และให้มีการดำเนินคดีตามความเหมาะสม

(2) **การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ (Corruption Prevention)**  
เพื่อลดช่องว่างหรือโอกาสการทุจริตประพฤติมิชอบให้น้อยลง ด้วยการชี้แนะให้มีการแก้ไข  
กฎหมายและการปฏิบัติต่าง ๆ รวมทั้งให้การช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนด และนำ  
ระบบการทำงานไปปฏิบัติให้บรรลุตามความมุ่งหมายที่จะได้ปฏิบัติ

(3) **การประชาสัมพันธ์ (Public Education)** การทำให้ประชาชนได้  
ตระหนักถึงผลร้ายของการทุจริตประพฤติมิชอบ และชี้ให้เห็นว่าปัญหาประการนี้สามารถจัดให้  
บรรเทาเบาบางลงได้

#### อำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สืบสวนสอบสวนพฤติกรรมใด ๆ ในลักษณะได้เกิดกำลังเกิน หรือ  
จะเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(2) สืบสวนสอบสวนการกระทำใดๆที่คณะกรรมการฯ เห็นว่ามีความ  
เกี่ยวเนื่องหรือเป็นหนทางนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ

(3) ส่งเรื่องราว ที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนไปให้ส่วนราชการที่  
เกี่ยวข้อง

(4) ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย การปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติ ใน  
หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าจะมีส่วนทำให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบหรือไม่ พร้อมทั้ง  
เสนอให้มีการแก้ไขวิธีการทำงานรวมทั้งการปฏิบัติต่างๆที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นหนทาง  
ไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ

(5) กำชับ เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใด(ตามที่ได้รับร้องขอ)เกี่ยวกับวิธีการกำจัดการทุจริต ประพฤติมิชอบ

(6) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ และวิธีการที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ตามที่คณะกรรมการฯ เห็นว่า จะทำให้การทุจริตประพฤติมิชอบลดลง

(7) ประสานงานกับหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีการพิจารณาถึงกฎหมาย การปฏิบัติ วิธีการ ที่จะนำไปสู่การลดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(8) ให้การศึกษาและแนะนำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และชุมชนได้ทราบถึงยุทธศาสตร์การตอบโต้การทุจริตประพฤติมิชอบ

(9) ให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลร้ายที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ และเกี่ยวกับความสำคัญที่ให้คงไว้เพื่อให้การบริหารงาน สาธารณะมีความโปร่งใส (The integrity of public administration)

(10) แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ให้ร่วมกันต่อต้านการทุจริต ประพฤติมิชอบ

#### ภารกิจ

ภารกิจของคณะกรรมการฯยังรวมถึงกาต่าง ๆ ดังนี้ด้วย คือ

(1) สืบสวนสอบสวนเรื่องที่ได้รับจากสภาทั้งสอง เพื่อให้วินิจฉัยว่า  
- การทุจริตประพฤติมิชอบได้เกิดขึ้น กำลังเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นหรือไม่

- จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย การปฏิบัติและวิธีการต่าง ๆ เพื่อลดการทุจริตประพฤติมิชอบหรือไม่

(2) พัฒนา ดำเนินการ กำกับ เข้าร่วม หรือชี้แนะ เกี่ยวกับรายการ การเรียนการสอนหรือรายการแนะนำ ตามที่ได้รับคำสั่งแนะจากรัฐสภา

#### 9. สำนักงานสอบสวนกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation)

ในสหรัฐอเมริกาการดำเนินคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของ สำนักงานสอบสวนกลางสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation) สำนักงานสอบสวนกลาง หรือเอฟบีไอ ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกา มีความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่องในการดำเนินการหรือพัฒนาข่าวสาร ภายใต้ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความ

ไม่ไว้วางใจตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสอบสวนเรื่องการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั่นถือเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมาก เพราะเหตุว่าเป็นเรื่องทีล่อแหลมและสื่อมวลชนมักจะให้ความสนใจ ซึ่งมีผลกระทบต่อชื่อเสียงชื่อเสียงของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เอฟบีไอได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในทางสาธารณะ ไว้ดังนี้<sup>27</sup>

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ (public official) หมายถึงบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งราชการหรือหน่วยงานทางการเมือง

2. คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันสาธารณะ (public corruption case) เป็นการสอบสวนในทางอาญาซึ่งได้ดำเนินการในกรณีมีการกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการใช้ตำแหน่งไปในทางฝ่าฝืนกฎหมายอาญา (Federal criminal law) เช่นการสอบสวนนายอำเภอที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด การค้ายาเสพติด ซึ่ง เอฟบีไอ ถือว่าเป็นคดีคอร์รัปชันสาธารณะ ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลสำนักงานใหญ่เอฟบีไอ แผนกยาเสพติด (Drug Section)

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (High-Level Public officials) ซึ่งรวมทั้งการเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของส่วนกลางและมลรัฐ ที่ดำรงตำแหน่งมาก่อน ดังต่อไปนี้ เช่น

- วุฒิสมาชิกสหรัฐ
- สมาชิกสภาผู้แทนฯ สหรัฐ
- อัยการสูงสุดหรือผู้ช่วยและผู้แทนของกองกำลังต่อต้าน (Strike Force Representative)

- ผู้พิพากษาศาลกลาง (Federal Judges)
- ผู้พิพากษามลรัฐ
- เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในรัฐบาล ปี 1978
- ผู้ว่าการฯ ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ และเจ้าหน้าที่เทศมนตรี (State Cabinet Official)

ตามที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกาเองมิได้จัดตั้งองค์กรพิเศษ ขึ้นมารับผิดชอบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องนี้จะอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของสำนักงานสอบสวนกลาง หรือ เอฟบีไอ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

<sup>27</sup>U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Field Guide to Public Corruption.

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและการคุ้มครองในลักษณะต่าง ๆ แก่ข้าราชการ วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นกรณีผู้พิพากษากระทำความผิดฐานรับสินบนและถูกลงโทษจำคุก แต่ก็ยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาได้ถ้าทราบใดวุฒิสมาชิกไม่ลงมติให้ไล่ออก และเคยมีตัวอย่างว่าผู้พิพากษาของรัฐที่ถูกลงโทษจำคุกก็ยังคงรับสินบนในฐานะผู้พิพากษา เพราะวุฒิสภาปฏิเสธที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้สหรัฐอเมริกาจึงหาหนทางแก้ไขด้วยการออกกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน<sup>28</sup>

#### 10. กฎหมายควบคุมการฟอกเงิน (Money Laundering Control Act)

กฎหมายควบคุมการฟอกเงิน ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2529 สมัยประธานาธิบดีเรแกนได้ประกาศใช้กฎหมาย Anti-Drug Act of 1986 ในส่วนหนึ่งของกฎหมายนี้รู้จักกันในนามว่า "กฎหมายควบคุมการฟอกเงิน" (Money Laundering Control Act of 1986 หรือ MLCA)<sup>29</sup>

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ "การเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน" (Laundering of Monetary Instruments) รวมทั้งการเป็นธุระในการโอนเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายและบทบัญญัติคิดว่าด้วยการริบทรัพย์สินทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

ตามกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ได้แก่ บุคคลที่ได้รับเงินมาจากการค้ายาเสพติด ไม่สามารถที่จะนำเงินนั้นไปฝากธนาคาร หรือสถาบันการเงินใดก็ได้ ซึ่งหมายความรวมถึงบุคคลที่ได้เงินมาจากการทุจริตด้วยหากนำเงินดังกล่าวไปฝากธนาคารหรือสถาบันการเงินใดก็เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน ซึ่งถือว่าเป็นกลไกอันสำคัญของกระทรวงยุติธรรม ที่จะนำมาสกัดกั้นการทุจริตทั้งหมดในสหรัฐอเมริกาเป็นความพยายามที่จะลงโทษนักการเมืองในลักษณะเช่นเดียวกันกับผู้ค้ายาเสพติด<sup>30</sup>

ในหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินถือว่า เงินที่ได้มาจากการทุจริตเป็นเงินที่ผิดกฎหมาย และตัวเงินที่ผิดกฎหมายนี้กฎหมายสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นอาชญากร ธนาคารใดรับฝากไว้ธนาคารนั้นจะได้รับโทษ ในฐานะที่เป็นผู้ทำการฟอกเงินจากเงินสกปรกให้เป็นเงิน

<sup>28</sup> "การบรรยายเรื่องการฟอกเงิน โดย ฟิชเชอร์ เอ็น บอลด์วิน จูเนียร์," ข่าว ป.ป.ป. 60 (เมษายน 2537), หน้า 10.

<sup>29</sup> ปิยะพันธุ์ อุดมศิลป์, "ความผิดอาญาเกี่ยวกับการฟอกเงิน," วารสารนิติศาสตร์ 21 (4 ธันวาคม 2534) : 497.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.

สะอาด ผู้ที่นำเงินไปฝากถึงแม้จะเป็นนักการเมือง ถ้าถอนเงินออกมาใช้ก็จะถูกลงโทษ เพราะใช้เงินสกปรกและไม่ถูกกฎหมาย

ตามที่กล่าวมาทั้งหมด ในเรื่องการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไม่ว่าจะเป็นของไทยหรือต่างประเทศนั้น ถ้าจะพิจารณาในภาพรวมแล้วจะเห็นว่า มีสาระสำคัญที่คล้ายกัน คือเมื่อพิจารณาในแง่ของการควบคุมจะมีรากฐานของความคิดในแนวเดียวกัน ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>31</sup> กล่าวไว้ พอสรุปได้ดังนี้

หากนักการเมืองเกิดความเกรงกลัวในการนำเงินที่ได้มาจากการทุจริตไปฝากธนาคาร แต่เก็บไว้ที่บ้านแทนเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมก็มีอำนาจที่จะยึดบ้านนั้น ได้ด้วยเหตุที่ถือว่าตัวบ้านเป็นอาชญากรเพราะมีเงินสกปรกซ่อนไว้ในบ้าน

ในปัจจุบันได้มีผู้ตั้งคำถามขึ้นว่า เมื่อมนุษย์เราได้ตกลงยินยอมพร้อมใจมอบอำนาจให้แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่ารัฐบาล และบุคคลจำนวนมากที่เป็นข้าราชการดำเนินการปกครองประเทศเพื่อความผาสุกของตนแล้วนั้น ใครจะเป็นผู้คอยดูแล หรือปกครองรัฐบาลอีกทีหนึ่ง (Who governs the government) จะมีวิธีการอย่างไรและมีขอบเขตแค่ไหน ที่ข้าราชการผู้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากประชาชนเหล่านี้จะถูกควบคุมเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด

สำหรับประเทศไทยที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น ย่อมจะหวังได้ว่า กลไกทางการเมืองของระบบประชาธิปไตยนั้นแหละ ที่จะเป็นผู้ปกครองหรือควบคุมรัฐบาลอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้โดยมีสื่อมวลชนต่าง ๆ อันมีหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น มติมหาชน สมาคมผู้แทนราษฎร และการเรียกร้องยื่นฎีกา (petition) ทำหน้าที่เป็นเครื่องป้องกันและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมาได้เกิดความรู้สึกกันทั่ว ๆ ไปว่ากลไกทางการเมือง ตลอดจนกฎหมายที่รัฐสภาออกมานี้ ไม่พอเพียงต่อการควบคุมรัฐบาลและข้าราชการเสียแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยหลัง ๆ นี้ ได้มีกิจกรรมต่าง ๆ มากมายหลายประการที่รัฐบาลได้ริเริ่มทำขึ้น หรือเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการอยู่ด้วย ขอบเขตของหน้าที่ที่เป็นของรัฐบาลได้ขยายออกไปกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) อำนาจของรัฐบาลได้ทวีมากขึ้นเป็นลำดับ ฉะนั้นเมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก

<sup>31</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "Ombudsman : เป้าบันจันของฝรั่ง," เอกสารประกอบการสัมมนาผู้ตรวจราชการระดับกรม (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ก.พ. 1 เมษายน 2534).



ขึ้นเพียงนี้แล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจนี้ไว้บ้าง เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือใช้ไปในทางที่ผิด เมื่ออำนาจดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ การควบคุมกลไกทางการเมืองซึ่งเป็นของเดิมจึงไม่เพียงพอจะต้องมีการควบคุมที่มีลักษณะพิเศษด้วย

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยทั่วไปที่ถือปฏิบัติอยู่นั้น อาจเรียกได้ว่าการควบคุมแบบธรรมดา การควบคุมนี้มีหลักใหญ่ดังกล่าวมาแล้ว คือมุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้ข้าราชการใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อประชาชน ทุกประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นเสมือนผู้ควบคุมข้าราชการฝ่ายบริหารด้วย นอกจากนี้ก็ยังมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission บางประเทศเรียกว่า Public Service Commission หรือ State Service Commission) และราษฎรที่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกได้

การควบคุมฝ่ายบริหารที่มีลักษณะพิเศษนั้น เท่าที่ปฏิบัติอยู่มีหลายแนวด้วยกัน แต่ละประเทศก็มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันไป ซึ่งอาจสรุปได้เป็นแบบอย่างใหญ่ ๆ 4 ประการ คือ

1. แบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่มีศาลปกครอง (administrative court) เป็นศาลที่ตั้งขึ้นเพื่อมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีทางการปกครองโดยตรงคือที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยราษฎรจะต้องเป็นโจทก์ยื่นเรื่องราวต่อศาล ศาลปกครองกลางนี้แตกต่างกับคณะกรรมการศาลปกครอง ที่เรียกว่า administrative tribune ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi judiciary) และมีขอบเขตหน้าที่กว้างขวางกว่าศาลปกครองกลาง มีหน้าที่ตัดสินพิพากษาคดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจการปกครอง อังกฤษก็มีคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ส่วนไทยนั้นอาจเปรียบเทียบกับคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า

2. แผนกศาลปกครองพิเศษ เป็นแผนกหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

3. วิธีพิจารณาพิเศษ ซึ่งแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีที่ใช้อยู่ในศาลธรรมดาเป็นการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการใช้อำนาจในทางมิชอบ วิธีการนี้มีใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่นและมลรัฐ 9 มลรัฐ ของสหรัฐอเมริกา

4. Ombudsmen เป็นวิธีการที่ใช้กันในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียและนิวซีแลนด์

### สรุป

การควบคุมฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากการควบคุมโดยวิธีทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การควบคุมนโยบาย การควบคุมการบริหารโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือเป็นคณะ การตั้งคณะกรรมการสอบสวนรวมทั้งวิธีการอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นไปตามทฤษฎี หรือแนวความคิดที่ว่า ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนได้ยินยอมพร้อมใจ

มอบอำนาจการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับ ควบคุมดูแลรักษาความเป็นระเบียบและความสงบในสังคมให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรและในขณะเดียวกันก็ได้มอบอำนาจการบริหารให้แก่ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน แต่ด้วยเหตุที่มีความเกรงกลัวว่าเมื่อผู้ที่ได้รับอำนาจดังกล่าวไปแล้วและได้ใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องจะมีมาตรการประการใดที่จะสามารถควบคุมการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือที่ไม่ชอบได้ จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะให้มีมาตรการการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว

การควบคุมในทางการเมืองเป็นมาตรการประการหนึ่ง คือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรโดยวิธีการยุบสภา ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยวิธีทางการเมือง ดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การควบคุมฝ่ายการเมืองโดยใช้กลไกทางรัฐสภาในลักษณะนี้ ยังไม่เป็นการเพียงพอต่อการควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมาควบคุมฝ่ายบริหารในอีกทางหนึ่งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ แต่ที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายก็คือ การจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา หรือที่เรียกว่าออมบุดส์แมน ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายรัฐสภา องค์กรที่ว่านี้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน แล้วได้แพร่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย รวมทั้งอังกฤษ นิวซีแลนด์ แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดองค์ประกอบในรายละเอียดขององค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา เช่น เกี่ยวกับจำนวน อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา การทำรายงาน การพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเป็นต้น อาจจะมีมีความแตกต่างกันไปตามแต่ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

นอกจากการจัดตั้งองค์กรพิเศษให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และอยู่ในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ในบางประเทศได้จัดตั้งให้มีองค์กรในลักษณะนี้อยู่ในฝ่ายบริหารบ้าง อยู่ในฝ่ายตุลาการบ้าง และก็มีบางประเทศที่ไม่ได้จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นแต่มีการประกาศใช้กฎหมาย ในลักษณะที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหาร ตุลาการ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การประกาศใช้กฎหมายฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้มีมานานช้านาน และได้มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้ เช่น การจัดตั้งผู้ตรวจราชการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และท้ายที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งยังผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรพิเศษและเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นองค์กรในสังกัดในฝ่ายบริหาร แต่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแต่งตั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา คือทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องรายงานผลปฏิบัติงานประจำปีพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อสภาทั้งสอง จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่า รัฐสภาก็มีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อีกทางหนึ่งด้วย แต่การที่รัฐสภาจะได้ตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทส่วนนี้หรือไม่เป็นเรื่องที่น่าจะได้พิจารณาเช่นกัน.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย