

ระบบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง  
ในฝ่ายบริหารโดยจรรยาบรรณตามองค์กร

จากที่ได้ทราบมาแล้วว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง \* เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร อำนาจบริหารดังกล่าว หมายถึง อำนาจในการนำกฎหมายทั้งปวงที่บัญญัติขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มาบังคับใช้ให้เกิดผลสมดังเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน<sup>1</sup> แต่ด้วยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในปัจจุบันที่มีเพิ่มมากขึ้นและขยายวงกว้างออกไปอย่างมากมาย ฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร ผู้อยู่ใต้การปกครองมากขึ้นเป็นลำดับ ย่อมมีผลทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในส่วนของ การดำเนินการในฐานะรัฐบาลต่อรัฐสภาและในส่วนที่ดำเนินการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง จะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 163 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน..."

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์จำกัด, 2531), หน้า 227.

(ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 170 \* มิได้แยกอำนาจของฝ่ายบริหารออกเป็นอำนาจในทางการเมือง และอำนาจบริหารแต่อย่างใด

เช่นนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ และเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมมากที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ในปัจจุบันเกือบทุกประเทศได้พัฒนาการรูปแบบแห่งการควบคุมฝ่ายบริหาร ที่นับวันยิ่งจะมีแนวโน้มที่กว้างขยายออกไป ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับการพัฒนาและการขยายตัวของสังคม

สำหรับประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นกัน โดยจำแนกกระบวนการควบคุมตามองค์กร ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าได้ดังต่อไปนี้

### 3.1 ระบบควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ระบบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ถือเป็นวิธีหนึ่งที่ทุก ๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญการควบคุมฝ่ายบริหารที่ดำเนินการในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความ

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 170 บัญญัติว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 165 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

ต้องการของประชาชน โดยยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อน ความไม่ยุติธรรม หรือความเสียหายแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองได้

สำหรับประเทศไทย มีแนวความคิดในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหลาย มีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะรัฐบาลและฐานะฝ่ายปกครองในขณะเดียวกัน (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2) โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้ถูกกำหนดขึ้นจากราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535<sup>2</sup> มาตรา 4 บัญญัติให้บุคคลต่อไปนี้ดำรงตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเภทข้าราชการการเมือง \* ได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี

---

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา (3 เมษายน 2534) : 2.

\* ข้าราชการฝ่ายบริหารที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่าย คือ

(1) ข้าราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายต่าง ๆ ที่ระบุว่าเป็นข้าราชการการเมือง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เป็นต้น

(2) ข้าราชการประจำ ซึ่งมีอยู่หลายประเภท เฉพาะข้าราชการฝ่ายบริหาร เช่น ข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการทหาร โปรตุคุณ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 227 - 233.

ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (5) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (6) รัฐมนตรีว่าการทบวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการของข้าราชการประจำ \* ในองค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ที่ตนสังกัด (ได้แก่ กระทรวง ทบวง ทั้งหลาย) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับให้ปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และประการสำคัญอยู่ภายใต้ระบบควบคุมการใช้อำนาจในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารหรือเรียกว่า การควบคุมภายใน โดยหลักการแล้วถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ไม่มีองค์กรภายนอก เช่น ศาลหรือรัฐสภา เข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด (การควบคุมโดยองค์กรทางศาลและรัฐสภาจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร แบ่งได้เป็น 2 ประการคือ

3.1.1 การควบคุมโดยการร้องเรียนภายใน

3.1.2 การควบคุมโดยองค์กรในฝ่ายปกครอง

---

\* คู่มือพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2520 วินิจฉัยว่า บุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเภทข้าราชการการเมือง จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการของข้าราชการประจำในองค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ที่ตนสังกัด



### 3.1.1 การควบคุมโดยการร้องเรียนภายใน

การควบคุมโดยการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร (les recours administratifs) มีลักษณะเป็นวิธีการควบคุมที่ดำเนินการโดยฝ่ายบริหารเองซึ่งบังคับใช้ภายในประเทศไทย โดยถือว่าเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีมาแต่โบราณ แม้แต่ในสมัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่ออำมาตย์หรือพวกที่มีอำนาจในการปกครองกระทำความผิดก็อาจถูกร้องเรียนได้ โดยประชาชนอาจจะร้องเรียนไปยังผู้มีอำนาจนั้นเอง หรืออาจทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์<sup>3</sup> ในเวลาต่อมา เมื่อระบบการปกครองเปลี่ยนไปในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ยึดหลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจเป็นอิสระต่อกัน ฝ่ายบริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการได้อย่างเต็มที่ ถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรงที่จะมีคำสั่งเพิกถอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำในทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ถือเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองด้วยกันเองมิใช่เรื่องก้าวท้าวอำนาจแต่อย่างใด เช่นนี้ วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารจึงเป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารวิธีหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองที่ดำเนินการผิดพลาดไปโดยสุจริต มีโอกาสแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ โดยไม่ต้องเกิดเป็นกรณีพิพาทขึ้น วิธีการร้องเรียนภายในจึงเป็นวิธีการที่ยืดหยุ่นให้ฝ่ายปกครองแก้ไขการกระทำของฝ่ายปกครองได้ และยังคงมีผลบังคับใช้และดำรงอยู่ตลอดมา

จะเห็นได้อีกว่า สิทธิของการร้องเรียนหรืออาจเรียกได้ว่าการร้องทุกชั้นนั้น ยังเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในทุก ๆ ฉบับที่มีผลใช้บังคับในประเทศไทยมา แม้กระทั่งฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 23.

ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 48 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ๖ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิการร้องทุกข์ไว้

### ลักษณะการควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนภายใน

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนภายในต่อฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการคัดค้านความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ 4 คือ

(1) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ออกคำสั่งหรือมีการกระทำในทางปกครอง (le recours gracieux) โดยเอกชนที่ได้รับความสะดวกเสียหายเนื่องจากคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ๖ ได้มีโอกาสชี้แจงเหตุผลความเป็นจริงหรือข้อโต้แย้งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้น เพื่อให้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งในด้านความเหมาะสม (opportunity) และความชอบด้วยกฎหมาย (legality) วิธีการนี้นับว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยประชาชนเองโดยตรง ซึ่งหากเป็นศาลหรือองค์กรกึ่งตุลาการมักจะไม่มีความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม การจะยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง อาจจะมีข้อจำกัดบางประการตามกฎหมายได้ \*

---

4 อมร จันทรสุมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2527), หน้า 98.

\* ตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส จะต้องเป็นไปตามหลักการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โปรดดู พุทธศักดิ์ ไวสารวจ, "นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 4 (สิงหาคม 2528) : 273 - 308.

(2) การร้องเรียนต่อผู้มีอำนาจบังคับบัญชาทางปกครองของผู้กระทำหรือออกคำสั่ง (le recours hiérarchique) หรืออาจจะเป็นการร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีอำนาจดูแลกำกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ปกครองผู้กระทำหรือออกคำสั่ง (le recours de tutelle) ก็ได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงได้ทบทวน ควบคุมและตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้นก่อน แล้วจึงทำการเพิกถอนหรือแก้ไขคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา ในกรณีที่เป็นนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการบังคับบัญชาโดยทั่วไปแล้วจะถือเป็นหลักธรรมดาว่า ผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่านั้นสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้<sup>5</sup> การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารนี้สามารถดำเนินการได้ไม่ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติให้ร้องเรียนได้หรือไม่ก็ตาม และโดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะในทางกฎหมายแต่อย่างใด<sup>6</sup> ดังนั้น จึงสามารถร้องเรียนด้วยวาจาได้ ทั้งไม่มีอายุความหรือเงื่อนไขว่าต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นข้อแตกต่างกับการฟ้องศาล (le recours juridictionnel) เว้นแต่จะเข้าชื่อยกเว้นโดยเฉพาะ (จะได้กล่าวต่อไป) การร้องเรียนในลักษณะธรรมดาที่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในลักษณะ

---

5 สพรชค ลัษตาทกุลและ ไตรรัตน์ สุทรประภัสสร, หลักกฎหมายปกครองและประมวลพระราชบัญญัติกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : บริษัทลชิตามาร์เก็ตติ้ง จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า 61-62.

6 ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 56.

ที่สูงกว่าของฝ่ายบริหารนั้น พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 \* มาตรา 11 บัญญัติหลักการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า ย่อมที่จะร้องเรียนได้ตามลำดับที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ อธิบดี รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ซึ่งถ้าผู้บังคับบัญชาทำตามที่ร้องเรียนก็จะเป็นอันยุติ

ข้อยกเว้น \*\* ในบางกรณีมีกฎหมายวางระเบียบการร้องเรียนหรืออุทธรณ์คำสั่งไว้โดยตรง ผู้อุทธรณ์จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนด

---

\* พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 11 บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ...

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง..."

มาตรา 20 "ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ..."

มาตรา 27 "ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ทบวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ..."

มาตรา 32 "กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม...

กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ..."

\*\* ปรอดดูรายละเอียดใน เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 235-240.



เวลาที่ยื่นคำขออนั้น ถ้าไม่ปฏิบัติตามระเบียบภายในที่กำหนดก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาอุทธรณ์นั้น จากการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ในกฎหมายไทย ได้บัญญัติถึงขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยมีกฎหมายวางระเบียบไว้หลากหลายไม่เป็นเอกภาพ \* ซึ่งส่วนใหญ่จะบัญญัติให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชานั้น ๆ เป็นที่สุด แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ \*\* แต่อย่างไรก็ตาม การตีความบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุดก็ดี จะต้องตีความให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คำว่า "เป็นที่สุด" นั้น หมายถึงที่สุดในชั้นบริหารเท่านั้น ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิยังมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลได้ \*\*\* และมีบางฉบับที่ไม่ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด แต่ให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยนั้นฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ + จากหลักการของข้อยกเว้นที่กล่าวมานั้นเป็นแบบพิธีที่จะอุทธรณ์ให้แก้ไขคำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันมิใช่เป็นการร้องทุกข์ธรรมดา<sup>7</sup> ผู้อุทธรณ์จำต้องปฏิบัติตามหลักที่ต้องตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้เสมอ จะเห็นได้ว่า การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารเป็นเรื่องที่แยกต่างหากออกจากการฟ้องศาล ผู้เดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองสามารถเลือกได้ว่าตนจะใช้วิธีการใดและถ้าเลือกจะใช้วิธีร้องเรียน ก็หาเป็นเหตุตติสิทธิที่จะฟ้องศาลไปพร้อม ๆ กันไม่ เพียงแต่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน มิเช่นนั้นก็ไม่อาจจะใช้สิทธิทางศาลได้

\* เช่น พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 26 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 18 มาตรา 2 มาตรา 99 ฯลฯ

\*\* เช่น พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 58, พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 มาตรา 37, พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 มาตรา 30

\*\*\* ตูคำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 และ 2323/2525

+ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 9 วรรค 2, พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 30 ฯลฯ

<sup>7</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 57.

ลักษณะของการควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนภายในตามที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนภายในต่อฝ่ายบริหาร เป็นการควบคุมที่ไม่มีวิธีการที่แน่นอนและไม่มี การรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท<sup>8</sup> อีกทั้งการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารนั่นเอง และหากการร้องเรียนนั้นเกี่ยวกับการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ย่อมหวังผลได้ยากเพราะบุคคลดังกล่าวมีอำนาจและอิทธิพลสูง การควบคุมจึงไม่เป็นหลักประกันความเที่ยงธรรมได้อย่างแท้จริง

พิจารณาได้จาก กรณีการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติกรณั้นโดยตรง การควบคุมด้วยวิธีการเช่นนี้จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ และประชาชนมีความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนว่ามีอยู่อย่างไร<sup>9</sup> ซึ่งการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้น เท่ากับว่าเป็นการให้ผู้ถูกกล่าวหา (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) พิจารณาตนเอง จึงเป็นการยากที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยอมรับว่าตนเองได้กระทำความผิดหรือผิดพลาด และตรงข้ามมักจะยืนยันความเห็นเดิมว่าสิ่งที่กระทำนั้นถูกต้องแล้ว เว้นแต่ความผิดพลาดนั้นเกิดขึ้นโดยสุจริต เจ้าหน้าที่ผู้สุจริตนั้นยินยอมแก้ไขความผิดพลาดนั้นเสียเองได้

หรือแม้แต่กระทั่งในส่วนของ การพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง รวมถึงรัฐมนตรี ทั้งหลายซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ การควบคุมจึงมีลักษณะสายงานบังคับบัญชาของระบบ

8 อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 198.

9 วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, "การควบคุมฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 92.

การบริหาร การควบคุมดังกล่าวจึงเป็นวิธีการควบคุมที่ดีขึ้นบ้าง เพราะมิได้เป็นการพิจารณา วินิจฉัยตนเอง แต่การควบคุมด้วยวิธีการนี้ ยังจะต้องประสบกับปัญหาในเรื่องของความเป็น กลางของผู้บังคับบัญชาว่ามีมากน้อยเพียงใด เพราะวิธีการควบคุมภายในค่อนข้างจะขึ้นกับตัว บุคคล อีกทั้งขึ้นกับผู้บังคับบัญชาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลงานของหน่วยงานของตนอยู่ด้วยหรือไม่<sup>10</sup> เพราะคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปตามแนวปฏิบัติ (guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง กำหนดขึ้นมักจะพบว่า ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา อาจทำให้มีความเห็น เช่นเดียวกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น จึงเป็นการไม่ง่ายนักที่จะ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในระดับสูง แก้อไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา เว้นแต่เป็น เรื่องที่เห็นได้ชัดเจนว่าขัดต่อกฎหมายหรือความชอบธรรมจริง ๆ เท่านั้น และนอกจากนั้น ใน ด้านการพิจารณาอาจจะมีความลับและไม่มีกำหนดเวลาไว้ ส่งผลให้วิธีการร้องเรียนภายใน เป็นระบบที่มีความไม่แน่นอนและไม่สมบูรณ์ในการพิจารณาบทลงโทษได้อย่างดีพอ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ จิตใจของผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเองด้วย ซึ่งไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยใน ความมีอคติได้เสียให้หมดสิ้นไปได้ การควบคุมบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ทำให้บุคคล วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสียขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ว่าด้วยเรื่อง หลักปราศจากอคติ (nemo iudex in sua causa)

จากที่วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบการควบคุมโดยการร้องเรียนภายในตาม ที่ได้กล่าวมานั้น พบว่า ระบบควบคุมดังกล่าวยังเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพอย่างดีพอในการ ควบคุมฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า วิธีการควบคุมดังกล่าวเพียงวิธี เดียว ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนและควบคุมฝ่ายบริหารได้ ยังจะต้องมีระบบควบคุมโดยวิธีอื่น เพื่อเป็นมาตรการเสริมการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรมมากที่สุด

10 ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง," รัฐสภาสาร 33 (กรกฎาคม 2528) : 32.

### 3.1.2 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นอีกวิธีหนึ่ง ที่ถือได้ว่าเป็น การควบคุมโดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ซึ่งการพิจารณานั้นมิใช่กระทำโดย เจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดกรณีนั้นเอง หรือโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชาทางปกครอง ดังระบบการร้อง เรียงภายในฝ่ายปกครองที่กล่าวมาแล้วนั้น แต่เป็นระบบที่พิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบ หน้าที่ โดยมีฐานะเป็นคนกลาง ไม่มีส่วนรับผิดชอบในการกระทำที่เกิดขึ้น ซึ่งมีวิธีพิจารณาใน ลักษณะถึงข้อพิพาทตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จากการศึกษาพบว่า ในส่วนขององค์กรภายใน ฝ่ายปกครองที่ถูกจัดตั้งขึ้นสำหรับควบคุมการใช้อำนาจ (โดยมิชอบ) ของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่

ก. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ \* : องค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง

ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวน สอบสวน และเสนอมาตรการป้องกันกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ



\* นอกจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการควบคุมฝ่ายบริหารแล้ว ยังปรากฏว่า มีคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอำนาจเฉพาะเรื่องในการวินิจฉัยข้อพิพาท ถือเป็นกรควบคุมภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของเอกชนต่อคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเบื้องต้น ของฝ่ายปกครอง เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 51, คณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 71, 72 ฯลฯ แต่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์สำหรับควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารนั้น พบว่าเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าควร เนื่องจากพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ บัญญัติให้คณะกรรมการที่ได้รับคัดเลือกเข้ามานั้น ได้รับแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ซึ่งให้ดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการอย่างกว้างขวาง ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการคัดเลือก และประการสำคัญไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาความ จึงทำให้คณะกรรมการมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ใช้ดุลพินิจตัดสินได้อย่างอิสระปราศจากหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบ เช่นนี้ การควบคุมโดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจึงไม่อาจคาดหวังในประสิทธิภาพของการควบคุมได้อย่างเพียงพอ ปรกติดูเกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย, หน้า 226-228.

จะเห็นได้ว่า การควบคุมรถยนต์ของค์กรภายในฝ่ายปกครองที่กล่าวมานั้น ถือว่าเป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะในด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งแต่ละองค์กรรมมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในแต่ละฉบับ ต่างมีหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งที่ต่างออกไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ : องค์กรรมที่มีอำนาจทั่วไปในการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง

(1) ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดพื้นฐาน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีฐานะเป็นองค์กรชี้ขาดทางบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยสืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลสมัยนั้นได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท (คดีปกครอง) ระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรหนึ่งเป็นอิสระแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาความต่าง ๆ ในเวลานั้น โดยประสงค์จะให้มีลักษณะและสภาพเช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส<sup>11</sup> จึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ขึ้น แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ตลอดจนการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด จึงยังไม่มีกำหนดว่ากรณีเช่นใดเป็น

11 "ความเป็นมาและงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา," ในหนังสืออนุสรณ์ครบรอบ 48 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2524, หน้า 51-53.

คดีปกครองบ้าง ในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. ... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติรับหลักการแล้ว แต่ค้างพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐบาลขอให้ออกไว้ก่อน จนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายทั้งสองฉบับประกาศใช้แต่อย่างใด คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่แต่ในด้านกร่างกฎหมาย และรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น และในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่อง รวบรวมร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการเรื่องรวบรวมร้องทุกข์ไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น และรวมกรรมการเรื่องรวบรวมร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากการศึกษาปรากฏว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้ตรา ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนา "สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง" ให้สามารถสร้างและพัฒนา "หลักกฎหมายปกครอง" เพื่อให้สามารถใช้หลักกฎหมายปกครองได้อย่างถูกต้องและสนองต่อ ประโยชน์มหาชนได้ และนำ "ระบบศาล" มาเป็นองค์กรกลั่นกรองงานและกำหนดวิธีพิจารณา ที่แน่นอน โดยให้มีกลไกที่สามารถพัฒนาควาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะ เป็น "กรณีตัวอย่าง" (case law)<sup>12</sup> เพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีการจัดระบบโครงสร้างการปฏิบัติหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ คือ 1. ระบบการร่างกฎหมาย 2. ระบบร้องทุกข์ (ทางคดีปกครอง) 3. หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กฎหมายปกครอง (แนวทางพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 1-85.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบไปด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งนี้ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง \* ซึ่งในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างกฎหมายได้แยกออกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ \*\* คนละส่วน สำหรับการศึกษาค้นคว้าในส่วนของวิทยานิพนธ์นี้ ศึกษาเฉพาะส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อันเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เท่านั้น เนื่องจากถือได้ว่าเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครององค์กรหนึ่ง มีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีปกครองตามนัย มาตรา 186 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ซึ่งมีนักวิชาการบางท่าน 13 มีความเห็นว่า "อำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในอำนาจบริหาร ในส่วนขององค์กรรัฐบาลที่ใช้อำนาจปกครองมิใช่ทางการเมือง ลักษณะทางกฎหมายของการวินิจฉัยคำร้องทุกข์นี้ จึงเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทเดียวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการต่าง ๆ หรือของอธิบดี" ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกันที่ว่า อำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในอำนาจบริหารมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด เช่นนี้แล้วจะได้พิจารณาเป็นประเด็นต่าง ๆ ต่อไป

---

\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 6.

\*\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 7.

13 กมลชัย รัตนสกววงศ์, "อำนาจฟ้องคดีปกครอง," นิติศาสตร์ 17



## (2) โครงสร้างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

จากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ในการตรา พระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และรูปแบบการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นได้ว่ามี  
การจัดระบบการดำเนินงานโดยการเลียนแบบการจัดองค์กรทางองเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ  
(Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส \* โดยเฉพาะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม  
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในปัจจุบัน มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสภาที่  
ปรึกษาแห่งรัฐในระยะเริ่มแรก กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพียงแต่มีอำนาจพิจารณา  
ปกครองและเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารพิจารณากลับกรองอีกชั้นตอนหนึ่ง เพื่อมี  
คำสั่งว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ โดยยังไม่มียานาจอวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตนเอง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้  
ใช้ "ระบบร้องทุกข์" \*\* มาเป็นเวลานานถึง 73 ปี ก่อนที่รัฐจะมอบอำนาจในการวินิจฉัย

\* ประเทศฝรั่งเศสนั้นมีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดย  
ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสจะมีศาลปกครองชั้นต้นและมีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)  
ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารและศาลสูงสุดของระบบศาลปกครอง ทั้งนี้ ระบบศาล  
ของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ โดยเน้นถึงความเป็นอิสระซึ่งฝ่ายปกครองจะอยู่  
ภายใต้การควบคุมขององค์กรอีกองค์กรหนึ่ง (ศาลปกครอง) ในฝ่ายปกครองและเป็นอิสระจาก  
ศาลยุติธรรม โดยแยกฝ่ายปกครองผู้กระทำการออกจากฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยคดี

\*\* "ระบบร้องทุกข์" เป็นระบบที่ผสมผสานกันระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร  
กับการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ "ระบบร้องทุกข์" เป็นระบบที่มีวิธีพิจารณาที่แน่นอนเช่นเดียวกับ  
วิธีพิจารณาความของศาล แต่การแก้ไขเยียวยาทุกข์ใช้วิธีการสั่งการทางบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหาร  
สามารถสั่งการได้อย่างกว้างขวางกว่าการพิจารณาของศาล ซึ่งถูกจำกัดโดยหลักที่ว่า ศาล  
จะพิพากษาเกินคำขอไม่ได้ และจะต้องพิพากษาตามกฎหมายเท่านั้น โปรดดู ชาญชัย แสวงศักดิ์,  
"แนวความคิดในการจัดตั้งและพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นองค์กรชี้ขาดทางปกครองของ  
ประเทศไทย," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท  
ในทางปกครอง, หน้า 23-29. (อัสสาเนา)

ซึ่งขาดคดีให้แก่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากคำวินิจฉัยที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเสนอแนะ ๒ ได้  
รับการยอมรับจากฝ่ายปกครองถึงความสามารถแก้ไขปัญหาทางการปกครองได้ ขณะเดียวกันก็  
สามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น รัฐจึงมอบอำนาจดังกล่าวแก่  
สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (ค.ศ. 1872) \*

ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้มีการวาง  
ระบบโครงสร้างในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยกำหนดให้เป็น  
องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองในฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติ  
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไว้ดังนี้

\* ปัจจุบันสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ในฐานะศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้  
3 ลักษณะ คือ

ก. เป็นศาลแรกและศาลสุดท้าย (juge de premier et dernier  
ressort) ในเรื่องที่สำคัญมากระดับชาติ เช่น การเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. เป็นศาลอุทธรณ์ (juge d'appel) คดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้น  
ต้น (Tribunal Administratif) ในกรณีที่สภาแห่งรัฐมีอำนาจไม่เกินไปกว่าศาลปกครอง  
ชั้นต้น ตามหลักที่ว่าศาลอุทธรณ์จะมีอำนาจไม่เกินไปศาลปกครองชั้นต้นทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อ  
กฎหมาย

ค. เป็นศาลฎีกาในข้อกฎหมาย (juge de dernier ressort) ซึ่งจะรับ  
ฎีกาเฉพาะข้อกฎหมายมาจากศาลปกครองพิเศษอื่นเช่น ศาลบัญชี ฯลฯ ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,  
"วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (ธันวาคม 2531) :  
713-735.

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการ ตามมาตรา 51

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (1) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 40

(ซ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

จะเห็นได้ว่า การร้องทุกข์ในคดีปกครองย่อมร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายโดยตรง และโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7 (2) (ก) นั้น เป็นการบัญญัติอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้อย่างกว้าง ๆ มิได้ชี้ชัดลงไปว่าการกระทำในลักษณะใดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งในส่วนนี้จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติหลาย ๆ มาตราประกอบกัน เช่น มาตรา 19 ว่าด้วยเรื่องร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณา เป็นต้น (ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยเช่นใดแล้วต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจสั่งการตามคำวินิจฉัยหรือสั่งการเป็นอย่างอื่นก็ได้

หากสิ่งการ เป็นประการอื่นจะต้องแสดงเหตุผลประกอบการสั่งนั้นไว้ด้วย \* (มาตรา 49  
วรรค 2) ระบบนี้จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในระบอบแรก ซึ่งยัง  
ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังได้วางโครงสร้างในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มี  
อำนาจรับอุทธรณ์คดีปกครองมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น ทั้งในปัญหาข้อ  
เท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 60 และ 61 และรับฎีกาเฉพาะ  
ปัญหาข้อกฎหมายตามคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นได้วินิจฉัยไว้ตามมาตรา 7 (2)  
(ค) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือฎีกาของคณะกรรมการวินิจฉัย  
ร้องทุกข์หาใหม่ เนื่องจากยังไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น และตรา  
พระราชกฤษฎีการะบุให้มอานาจรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่น  
ในปัญหาข้อกฎหมายแต่ประการใด

---

\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 49 วรรค 2 บัญญัติว่า  
"เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขา  
ธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกิน 7  
วันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย เช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายก  
รัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้ง  
หมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการ  
สั่งการนั้นไว้ด้วย"

เช่นนี้แล้ว ระบบพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังเป็นระบบพิจารณาคดีปกครองที่ขึ้นอยู่กับหัวหน้ารัฐบาล กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะสั่งการอย่างใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร คำวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบันจึงเป็นเพียงข้อเสนอหรือความเห็นเท่านั้น อำนาจวินิจฉัยขั้นสุดท้ายเป็นของนายกรัฐมนตรี จึงทำให้มีการสั่งการในทางบริหารได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ จึงหวังผลได้ยากในประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายบริหาร หากระบบการพิจารณาของคณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังขึ้นกับหัวหน้ารัฐบาล อย่่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากมีการปฏิรูปคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้กลายเป็นศาลปกครองที่มีอิสระจากหัวหน้ารัฐบาลโดยแท้จริง เหมือนสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ก็จะส่งผลให้ระบบควบคุมนี้เป็นระบบที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการควบคุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรค 2 มิให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายแก่หัวหน้ารัฐบาลโดยยึดถือหลักการแยกฝ่ายปกครองผู้กระทำการ ออกจากฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีออกจากกัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีปกครองยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง (ไม่ว่าจะอยู่ในรูปศาลปกครองหรือไม่ก็ตาม) จึงต้องใช้เวลาพอสมควรในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงองค์กร อำนาจหน้าที่และกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เหมาะสมอย่างแท้จริงต่อไปในภายภาคหน้า

### (3) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในส่วนของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น รัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ใน

กรณีรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น \* โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นจะต้องมีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และยังต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดดังต่อไปนี้ \*\*

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492
- (3) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปี

---

\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 28

\*\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 30 นอกจากนั้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแนวนโยบายในการคัดเลือกบุคคลที่จะเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0601/1585 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2525 เรื่องขอแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังนี้

- (1) ผู้ที่มีคุณสมบัติในทางนิติศาสตร์ ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่ต่างกัน
- (2) การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ จะพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะจากผู้ที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง
- (3) นอกเหนือไปจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ จะคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาอื่นที่เกี่ยวกับกรณีร้องทุกข์ คือ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองหรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาในส่วนคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีระบบการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในลักษณะระบบเปิด (open system) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ มีแนวความคิดทางบริหารจากด้านต่าง ๆ เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีการกำหนด "แนวนโยบาย" บุคคลที่จะถูกคัดเลือกตามที่กล่าวมานั้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดอันหลากหลายของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับคัดเลือก ซึ่งปรากฏออกมาในรูปคำวินิจฉัยและเป็นการเฉลี่ยประสบการณ์ของบุคคลที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์<sup>14</sup> ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้แก่ การวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่มีผู้ร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ และยังมีหน้าที่เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาทางบริหารของทางราชการที่ปรากฏขึ้นจากการร้องทุกข์ด้วย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงจำเป็นต้องมีประสบการณ์ทางบริหาร เข้าใจความจำเป็นของฝ่ายปกครองและรู้เท่าทันฝ่ายปกครองอันจะทำให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งในการแก้ปัญหาทางบริหารและปัญหาข้อกฎหมาย ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านการใช้ปรัชญา กฎหมายและ

---

14 เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายบริหารในประเทศไทย, หน้า 209.

การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผลโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประการสำคัญทำให้ผู้วินิจฉัยรู้ว่าตนควรเข้าไปควบคุมฝ่ายปกครองมากเพียงใดและไม่ควบคุมเพียงใด เพราะการให้ศาลยุติธรรมควบคุมในประเทศทั้งหลายล้มเหลวมาก ก็เพราะศาลยุติธรรมมักควบคุมฝ่ายปกครองมากไปน้อยไป เนื่องจากไม่เข้าใจฝ่ายปกครองดีเท่าที่ควร 15

#### (4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) หรืออำนาจในทางตุลาการ และอำนาจในทางบริหาร \* ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองเป็นวัตถุประสงค์หลัก เพราะถือว่าเป็นระบบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ระบบหนึ่ง

15 เรื่องเดียวกัน, หน้า 210.

\* อำนาจในทางบริหารของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครอง (consultative agency) ในหลายเรื่องต่อไปนี้

ก. มีอำนาจติดตามผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ง) ประกอบกับมาตรา 62 (6))

ข. อำนาจเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร กำหนดระเบียบปฏิบัติราชการเป็นการทั่วไป (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (จ) ประกอบกับมาตรา 51 (1) (2) (3))

ค. มีอำนาจเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ฉ))



อำนาจกึ่งตุลาการหรืออำนาจตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ มีลักษณะของการเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางศาล แต่ขาดหลักการในการเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจในวินิจฉัยเด็ดขาดและมีผลผูกพันคู่ความ โดยมีวิธีการดำเนินการพิจารณาคดีที่เป็นการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งถือหลักโต้แย้งสิทธิเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล หรือมีลักษณะเป็นการให้ฝ่ายปกครองแสดงเหตุผลแห่งคำสั่งของตนอย่างชัดแจ้ง โดยมีขอบเขตของอำนาจพิจารณาตีปกครองตามสายงานบังคับบัญชา อำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายเป็นของนายกรัฐมนตรี ด้วยอำนาจดังกล่าวก็คือ อำนาจวินิจฉัยคดีปกครองตามมาตรา 4, มาตรา 7 (2) (ก) (ข) (ค), มาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ดังแยกพิจารณาได้ต่อไปนี้

ก. อำนาจพิจารณาตีปกครองในชั้นต้นและชั้นสุดท้ายชั่วคราว ตามที่เอกชนขอให้พิจารณาเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งจะมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้นั้น ต้องปรากฏว่ามีเหตุกำหนดไว้ตามมาตรา 19 และไม่ต้องห้ามตามมาตรา 20 \* ของหน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

\* มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตาม

กฎหมาย

\* (ต่อ)

(ง) กระทบการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นหรือ

(จ) กระทบการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้งบเงื่อนไขตามมาตรา

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความถึงรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ \*

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่พิพาทกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นส่วนราชการด้วยกัน ก็อาจมาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 7 (2) (ข) ประกอบกับมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่ด้วยอำนาจหน้าที่นี้ จะมีได้ก็ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาออกมากำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาได้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

หนึ่งในปัจจุบัน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 19 (2) (ง) - (จ) เนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงออกมาบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

---

\* ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง การกีฬาแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ฯลฯ แต่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า องค์การต่อไปนี้มิใช่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 72/2524) เนติบัณฑิตยสภา (คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 13/2525) และรัฐสภา (คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 104/2527)



ด้วยอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่กล่าวมานั้น เมื่อได้พิเคราะห์กรณีเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภา และเรื่องร้องทุกข์ที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว (ตามมาตรา 20 (1) และ (2)) นั้น ห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ซึ่งจะมีผลเกี่ยวพันกับฝ่ายบริหาร จึงมีปัญหาว่า เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะดังกล่าวมีขอบเขตเพียงใด โดยเฉพาะเรื่องนโยบายโดยแท้จริงเป็นเรื่อง "ความเหมาะสมในทางบริหาร" ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำกับให้พิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือแม้กระทั่งเรื่องที่รัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำกับให้พิจารณาความถูกต้องทางกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เช่นนี้ ประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายบริหารจึงไม่น่าจะสมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

ข. อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริง ที่อุทธรณ์มาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตามมาตรา 60 มาตรา 61 ประกอบกับมาตรา 24 แต่ขณะนี้ ยังมีได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่อยู่ในส่วนกลางจึงเป็นองค์กรที่รับวินิจฉัยคดี (เรื่องร้องทุกข์) ทั้งหมด

ค. อำนาจวินิจฉัยฎีกาข้อกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) ประกอบกับมาตรา 26 ได้กำหนดว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นที่สุดสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นได้ ถ้ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยคณะกรรมการนั้น ๆ ก็สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการนั้นได้ และกำหนดว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีดังกล่าวนี้ ให้เป็นที่สุดแต่ในปัจจุบัน ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ แต่อย่างใด ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้เปิดช่องให้มีการพัฒนาและขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน เมื่อถึง

โอกาสอันควร 16 แต่ก็มิได้มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการขยายอำนาจให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น จึงเกิดประเด็นปัญหาในเรื่องขอบเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งยังไม่เปิดกว้างอย่างเพียงพอตรงกับความต้องการของประชาชนในการได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเรื่องร้องทุกข์ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจจะเกิดจากการขาดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ การละเลยเอาใจใส่ในหน้าที่ราชการ ฯลฯ 17

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวมาแล้ว อำนาจนี้เป็นอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะกึ่งตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในลักษณะศาลปกครองตนเองเดียวกับระบบศาลที่มีอยู่ในประเทศฝรั่งเศส เพียงแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดได้ แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ (มาตรา 34) ก็ตาม กฎหมายก็มิได้วางบทบัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแต่อย่างใด เพียงแต่

---

16 อมร จันทรมบูรณ์, "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย," วารสารกฎหมายปกครอง 3 (2527) : 595-596.

17 อัญชลิตา กองอรุณ, "เขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" (ศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522), "(วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 210-216.

กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาเพื่อให้การสั่งการต่อไปได้ตามมาตรา 48 เท่านั้น ซึ่งได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้อย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่

1. มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินการ
2. มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำ หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนือหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
3. มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็นเท่านั้น

เช่นนั้น จึงเกิดปัญหาคือ ในปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขาดอำนาจเด็ดขาด ในการวินิจฉัยคดีเพราะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครอง มีขอบเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองตามสายงานบังคับบัญชา อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 เท่านั้น หากคดีปกครองใดมิใช่เป็นเรื่องที่อาจสั่งการให้แก้ไขเยียวยาได้ตามมาตรา 48 แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ไม่มีอำนาจพิจารณา ดังนั้น ขอบเขตการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังเป็นระบบที่อิงอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไม่มีอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริง อีกทั้งนายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรไม่ผูกพันตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะต้องแสดงผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ (มาตรา 49) กรณีดังกล่าวจึงหวังผลในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารไม่ได้เท่าที่ควรหากระบบการพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังขึ้นอยู่กับหัวหน้ารัฐบาล

ข้อสังเกต ขอบอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เน้นถึงการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากปรากฏว่ามีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดอาญาหรือความผิดวินัยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาบุคคลที่ต้องสงสัยทราบเพื่อดำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี (มาตรา 38 (2)) \* ดังจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

#### (5) สิทธิของผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18 ได้บัญญัติรับรองสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ว่า "บุคคลทุกคนย่อมมีร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังนั้น การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์เกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับว่าด้วยการนั้น"

---

\* คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 43/2525 เรื่อง นายประยงค์ วรรณชนะ ร้องทุกข์ให้ดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ดำเนินการชุดลอกคลองสวน

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่า บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ไม่จำกัดว่าบุคคลนั้นจะต้องถือสัญชาติไทย \* อาจจะเป็นประชาชนทั่วไป ข้าราชการ นิติบุคคล \*\* (ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือต่างประเทศ) หรือองค์กรของรัฐบาลก็ได้

ในการร้องทุกข์ ปกติผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์จะต้องมาร้องทุกข์ด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นจนไม่อาจจะร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ หรืออาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นซึ่งทราบข้อเท็จจริงหรือเหตุแห่งการร้องทุกข์และสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

คำร้องจะต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดตามที่ควรที่จะเข้าใจเรื่องและความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์ใด และต้องลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ \*\*\*

---

\* คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 19/2522 เรื่อง นายตน ผ่ามวัน ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมในการที่ถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนบ้าน

\*\* คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 67/2529 เรื่องบริษัทกาญจนพัฒนาการ จำกัด ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ, คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 2/2530, 6/2530, 15/2533 เป็นต้น

\*\*\* ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522, ข้อ 3 และข้อ 4.



การยื่นคำร้องทุกข์นี้จะต้องกระทำภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะหรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไข ผู้ร้องทุกข์อาจร้องทุกข์ได้แม้จะพ้นระยะเวลา ร้องทุกข์ดังกล่าว \*

จากการศึกษาในประเด็นของผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ กฤษฎีกา ปรากฏว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้วางหลักในเรื่อง "ผู้มีสิทธิร้องทุกข์" โดย นานหลัก "ผู้เสียหายโดยนิตินัย" มาปรับใช้ ดังคำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 67/2526 \*\* แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พยายามจำกัดขอบเขตของผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ซึ่งในที่สุดแล้ว ได้เปลี่ยนแนวทางวินิจฉัย \*\*\* เนื่องจากการอ้างหลักดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์

---

\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534), มาตรา 23

\*\* คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 67/2526 เรื่องเรื่องเอกเบญจจะ วิสมิตะนันท์ ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งเงินค่าจ้างนาร่อง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 ได้วินิจฉัยว่า การแบ่งเงินค่าจ้างนาร่อง การแบ่งงานนาร่อง โดยการจัดรองเวร และการสั่งให้ไปปฏิบัติงานอื่นด้วยนั้น ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำขึ้นกันเองระหว่างพนักงานนาร่อง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์ก็มีส่วนร่วมประชุมกำหนดด้วย แม้จะมีบางส่วนที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วย แต่ก็ยอมรับปฏิบัติตามโดยตลอดตามเสียงข้างมาก เท่ากับว่าผู้ร้องทุกข์มีส่วนร่วมในการตกลงเช่นนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงมิใช่ "ผู้เสียหาย"

\*\*\* หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0501/ร.1784 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2526.

ของกฎหมาย ที่มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขทุกข์ของผู้ร้องทุกข์กับแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ เช่นนี้แล้ว จึงไม่จำกัดเฉพาะผู้เสียหายโดยนิตินัยเท่านั้น แต่ถือหลักว่าต้องเป็นผู้เสียหายตามความเป็นจริงโดยไม่คำนึงว่าจะใช้สิทธิสุจริตหรือไม่ก็ต้องรับไว้พิจารณา แต่จะวินิจฉัยในประการใดก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

#### (6) วิธีพิจารณาความร้องทุกข์

วิธีพิจารณาความร้องทุกข์มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมฝ่ายปกครอง ภายหลังจากการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเป็นมาตรการสำหรับตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละขั้นตอน รวมทั้งเป็นวิธีพิจารณาความที่มีความมุ่งหมายควบคุม "การใช้อำนาจชี้ขาด" ที่กระทำโดยคณะบุคคล (collective body) ซึ่งยากจะกำหนดความรับผิดชอบของตัวบุคคลได้หากคำตัดสินชี้ขาดผิดพลาด วิธีพิจารณาความดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นระบบผสมระหว่าง "ระบบการร้องเรียนทางบริหาร" กับ "ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง" ซึ่งเทียบเคียงมาจาก "ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง" ของประเทศฝรั่งเศสในสมัยก่อนปี ค.ศ. 1872<sup>18</sup> ดังมีสาระสำคัญหลักต่อไปนี้ \*

---

<sup>18</sup> นายชาญชัย แสวงศักดิ์, คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนักงานคำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 24/2531 เรื่อง "ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษ," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (2531) : 348.

\* โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายบริหารในประเทศไทย, หน้า 217-226.

(1) หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) จากการศึกษาพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องมีคุณสมบัติซึ่งอาศัยความเชี่ยวชาญในคดีปกครอง (มาตรา 30) ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีหลักการให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่กรรมการร่างกฎหมายได้ (มาตรา 30 (1)) อันทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใกล้ชิดกับสภาพความเป็นจริงทางปกครองตลอดเวลาและรู้เท่าทันฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับรัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่กำลังขยายภาระหน้าที่ (function) ออกไปในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การจัดโครงสร้างของคณะกรรมการที่ไม่เหมาะสม จะทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายของประเทศในด้านต่าง ๆ ประสบความล้มเหลว

(2) ระบบวิธีพิจารณาเป็นแบบ "ระบบไต่สวน" (inquisitory system) โดยเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีบทบาทสำคัญ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและกำกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้เนื่องมาจากคดีปกครองคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยทางราชการอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน การดำเนินคดีโดยใช้ "ระบบกล่าวหา" (accusatory system) ดังวิธีพิจารณาคดีแพ่งซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญ ในการแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายต่างข้าม โดยศาลเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินกระบวนการอยู่ห่าง ๆ หากโจทก์นำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ โจทก์ย่อมตกเป็นฝ่ายแพ้คดี ซึ่งแนวทางปฏิบัติการดำเนินคดีโดยหลักการของระบบกล่าวหาจะทำให้โจทก์มีโอกาสดำเนินคดีได้ยาก เพราะเอกสารต่าง ๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ จะเห็นได้ว่า ระบบวิธีพิจารณาคดีข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันจะยึดถือวิธีพิจารณาความที่มีหลักตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในฐานะบุคคล ดังเช่นวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวนโดยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจขาดในรูปขององค์คณะชี้ขาด มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จึงก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

(3) ระบบวิธีพิจารณาต้องเป็นระบบควบคุมการใช้อำนาจของผู้วินิจฉัยโดยผู้วินิจฉัย ไม่เสียความเป็นอิสระ พิจารณาได้จาก



ก. การถ่วงดุลความคิดเห็นในวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งได้ลอกเลียนรูปแบบการจัดองค์กรมาจากการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส โดยนำ "ระบบศาล" มาเป็นองค์กรกลั่นกรองงาน กำหนดวิธีพิจารณาความที่แน่นอน มีการจัดระบบดุลยภาพในองค์กร และมีระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่าย โดยเฉพาะกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ได้มีจัดสรรอำนาจหน้าที่หลายประเภทและจัดให้มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยยึดหลักการแยกองค์กรซึ่งขาดออกจากองค์กรพิจารณาสอบสวนและสรุปสำนวน ซึ่งแบ่งได้ออกเป็น 2 ส่วน คือ การพิจารณาชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนที่จะมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริง โดยเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์กับหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งเป็นคู่กรณีโต้แย้งข้อเท็จจริงกัน แต่ฝ่ายมีโอกาสดโต้แย้งรวม 2 ครั้ง โดยมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นฝ่ายทำหน้าที่ส่งข้อเท็จจริงของแต่ละฝ่ายให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และทำการสรุปสำนวนเมื่อได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสมควร ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

1. สรุปข้อเท็จจริงพร้อมด้วยเหตุผล
2. สรุปข้อกฎหมายพร้อมด้วยเหตุผล
3. เสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลโดยอิสระในประเด็นหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง

วินิจฉัยเรื่องทุกข์น่าจะวินิจฉัย หรือมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และ/หรือมีข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการ หรือให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายได้โดยอิสระ และการพิจารณาชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ จะยึดสำนวนที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนสรุปมาเป็นหลักของการพิจารณาต่อไป ซึ่งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันอย่างเด็ดขาด การที่กฎหมายให้มีการชี้ขาดคำวินิจฉัยถึง 2 ครั้ง เพื่อต้องการให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่สามารถทำการชี้ขาดได้โดยเหตุผลของตนเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่สามารถหักล้างเหตุผลอื่นได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นวิธีพิจารณาที่วางมาตรการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) ของคณะบุคคลที่มีอำนาจชี้ขาด

ข. หลักความรับผิดชอบและเปิดเผยในวิธีพิจารณา วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้เน้นถึง

การพิจารณาโดยเปิดเผยให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งด้วยวาจา นอกจากนั้นได้ให้คู่กรณีหรือพยานให้ความเห็นหรือข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือได้ (มาตรา 44) เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาครั้งแรกแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นเป็นการภายใน

ในส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องแสดงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยพร้อมกับต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยร้องทุกข์นั้น \* และพิเคราะห์มาตรา 62 (8) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัยบางประเภทได้แล้ว วิธีการดังกล่าวคล้ายกับกระบวนการศาลยุติธรรม ถือว่าเป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารประการหนึ่งแล้ว จึงส่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อส่งต่อไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการบังคับตามคำวินิจฉัยตามมาตรา 48 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันนี้มีระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีลักษณะต่างจุด 5 ชั้น ดังนี้

1. ความเห็นของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
2. คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน
3. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
4. ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
5. การสั่งการของนายกรัฐมนตรี

---

\* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 47.

นับได้ว่า เป็นการกลั่นกรองคำวินิจฉัยหลายชั้นมากกว่าระบบศาลยุติธรรม โดยเฉพาะการมี "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเสนอความเห็นของตนโดยอิสระต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และมีผลให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการสร้าง "ระบบวิธีพิจารณาปกครอง" ขึ้นในระบบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เพื่อเป็นระบบที่มีกลไก (mechanism) ควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) ขององค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดที่กระทำในรูปของคณะบุคคล (collective body) อันที่จริงกลไกของการจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำมาใช้เป็นแนวทางปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มิใช่เป็นของใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นกลไกที่ประเทศพัฒนาแล้ว ได้ศึกษาวิเคราะห์และใช้กันมาเป็นเวลานาน หากแต่ประเทศไทยยังมีได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากเท่าใด

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหากพิเคราะห์ถึงอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งยังไม่เป็นที่สุดในทางบริหาร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจสั่งการตามความเห็นสมควร โดยไม่ผูกพันตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังที่กล่าวมาข้างต้น เช่นนี้แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงยังไม่เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดโดยตนเอง บทกฎหมายยังมีได้วางระบบและวิธีการให้ความคุ้มครอง "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" จากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างดีพอ เนื่องจากวิธีการควบคุมมีลักษณะควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายบริหารเอง โอกาสที่จะปิดเปิดหรือปิดบังการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายเพื่อช่วยเหลือพวกพ้องหรือเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองย่อมมีได้สูง หากยังมีกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอิสระในการวินิจฉัยคดี ดังนั้น จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์มานั้น พบว่าเป็นระบบที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารเท่าที่ควร จึงไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในอนาคตควรจะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตนเองโดยแยกเป็นองค์กรวินิจฉัย ซึ่งมีสถานะเป็นสถาบันอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบและสั่งการโดยนายกรัฐมนตรีดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยบทกฎหมายควรบัญญัติวางระบบและวิธีการ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายบริหารและเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นประการสำคัญ ส่วนรูปแบบการจัดองค์กร (คือ คุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์-วิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์) มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจที่กลมกลืนกันอยู่แล้วตามหลักกฎหมายปกครองหาต้องเปลี่ยนแปลงไม่

**ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ :**  
**องค์กรที่มีอำนาจสืบสวน สอบสวนและ เสนอมาตรการป้องกันกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือ**  
**ประพฤติมิชอบในวงราชการ**

(1) ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดในการจัดตั้ง

ประเทศไทยได้มีความพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ \* ด้วยกระบวนการพิเศษที่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นและยอมรับมาช้านานว่าเป็นปัญหา

---

\* อาจจะใช้เรียกพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบได้หลายอย่างซึ่งมีความหมายเดียวกัน เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การคอร์รัปชันในวงราชการ การทุจริตในวงราชการและสำหรับคำที่ใช้ในภาษาต่างประเทศ เช่น corruption, bribery เป็นต้น โปรตคุณมล สกลเดชา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 68-94.

ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งมีวิธีการที่มีความซับซ้อนทั้งในแง่วิธีการและวัตถุประสงค์ของผู้กระทำ ประกอบกับผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น ๆ และอาจกลบเกลื่อนพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำความผิดได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มมีแนวความคิดตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาองคมนตรีข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายแรงผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายแรงโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน อนึ่ง กฎหมายฉบับหลังนี้ใช้กับข้าราชการการเมืองด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลใช้เพียงปีเศษเท่านั้น

ต่อมาในปี 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 และ 325 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515<sup>19</sup> จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรี (ขณะนั้น คือ จอมพลถนอม กิตติขจร) เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ และสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม สอบสวนผู้ต้องหาอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

<sup>19</sup> อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 42-45.



ต่อมาในสมัยรัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น เป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวปรากฏผลได้ดีพอสมควร แต่การปฏิบัติเป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) โดยไม่มีกฎหมายรองรับ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น \* และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "พระราชบัญญัติ ป.ป.ป." โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ป." ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะ และจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังจะได้ศึกษาพร้อมกับวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกระบวนการปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและรื้อรอยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง

---

\* uly ให้เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า "เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายสำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง ในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้น และตราพระราชบัญญัตินี้"

ทางการเมืองในฝ่ายบริหาร \* ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยศึกษาเฉพาะกฎเกณฑ์ทางกฎหมายและในทางปฏิบัติเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล ความร่วมมือจากฝ่ายอื่น ๆ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามพิจารณาเป็นประเด็นต่อไปนี้

## (2) องค์กรและอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. แต่เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติและความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้เอื้ออำนวยหรือสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้แก่ ป.ป.ป. ดังนั้น ในการศึกษาปัญหานี้จะได้แยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ 1) องค์กรในการสืบสวนของ ป.ป.ป. 2) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนของ ป.ป.ป.

---

\* ข้าราชการการเมืองไม่ว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมือง ตำแหน่งอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในความหมายตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่ไม่รวมถึงสมาชิกสภาด้วย แต่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาอยู่ในความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดู สมใจ เกษรศิริเจริญ, "การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 21-33.

1) องค์กรในการสืบสวนของ ป.ป.ป.

จากการที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนของ ป.ป.ป. โดยกำหนดกลไกในการปฏิบัติงานออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- (1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหา
- (2) อนุกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในด้านการสืบสวนและงานอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย
- (3) เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ซึ่งจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติและความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ที่จะมึผลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและรื้อรวยผิดปกติตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะหากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหารผู้ซึ่งมีทั้งอำนาจและอิทธิพลสูง เช่น รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เป็นต้น บทบาทของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนของ ป.ป.ป. จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่อย่างแท้จริงหรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530 มาตรา 4 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ

ป.ป.ป. ขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุด ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ป.ป.ป. และ กรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้ดังนี้



(1.1) คุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีดังนี้

1. เป็นบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์ สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ (มาตรา 4 วรรคสอง)
2. ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้าหากำไร (มาตรา 5)
3. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ (มาตรา 7 (3), (4))

(1.2) การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 4 วรรคสอง)

(1.3) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีกำหนด 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกัน เกินกว่าสองวาระไม่ได้ (มาตรา 6)

(1.4) การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามมาตรา 7 (1) - (6) มีดังนี้

1. ลาออก
2. มีพระบรมราชโองการให้ออกด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร
3. ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่ง ในฐานะประธานกรรมการ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1

4. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นความผิด  
ลหุโทษหรือความผิดอันได้ทำโดยประมาท

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ การแต่งตั้ง วาระการดำรง  
ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก่ ประธาน  
กรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. นั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดกลไกต่าง ๆ ใน  
องค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและหลักประกันความ  
เป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะที่เป็นองค์กรทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนแต่อย่างใด  
พิจารณา ดังนี้

1. คุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกำหนด  
คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ป.ป.ป. และ  
กรรมการ ป.ป.ป. นั้น เพียงแต่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือ  
กิจการต่าง ๆ และไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียในทางการเมืองและธุรกิจการค้าเท่านั้น  
การกำหนดคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเพียงการกำหนดไว้กว้าง ๆ มิได้กำหนดคุณสมบัติ  
เฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้เป็นหลักการโดยชัดแจ้งว่า  
จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ด้านกฎหมาย หรือทาง  
ด้านการดำเนินงานทางวินัยหรือการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ด้วย และในทาง  
ปฏิบัติการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะได้คัดเลือกจากบุคคลผู้มีความรู้ ความ  
สามารถ และประสบการณ์ด้านกฎหมายระดับสูงมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและ  
กรรมการ ป.ป.ป. อยู่แล้วก็ตาม โดยเฉพาะตำแหน่งประธานกรรมการ ป.ป.ป. ส่วนแล้ว  
แต่เป็นบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรมมาแล้ว

ทั้งสิ้น \* แม้คุณสมบัติเฉพาะจะเป็นเพียงบางส่วนแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นมากในการสืบสวนสอบสวน การพิจารณาและผลการสืบสวน<sup>20</sup> โดยเฉพาะขาดหลักเกณฑ์การคัดเลือกและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อันเป็นหลักประกันที่จำเป็นแก่การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยชัดแจ้ง เช่นนี้แล้ว มีผลให้คุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจไม่เหมาะสมและไม่เป็นการแน่นอนขึ้นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้มีสิทธิคัดเลือกเป็นสำคัญ โอกาสคัดเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องย่อมเกิดขึ้นได้และมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการทำให้ต้อง "เกรงใจ" ผู้เสนอแต่งตั้งตน

2. การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก่ ประธานกรรมการ ป.ป.ป. 1 คน และกรรมการ ป.ป.ป. อื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ระบุโดยชัดแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว จะได้รับการคัดเลือกจากผู้ใด ซึ่งในทางปฏิบัติผู้คัดเลือกหรือเสนอชื่อต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็คือ คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดูแลสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นผู้คัดเลือก เช่นนี้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ย่อมอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารที่เป็นผู้คัดเลือก โดยเฉพาะหากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าทุจริตประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหาร เช่น รัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่น ๆ หรือนายกรัฐมนตรี โอกาสที่ฝ่ายบริหารจะใช้อิทธิพลเพื่อแทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นไปได้อย่างง่าย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่เป็นองค์กรที่มีหลักประกันที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

---

\* ประธานกรรมการ ป.ป.ป. คนแรก คือ ศาสตราจารย์ โชค จารุจินดา อดีตรองประธานศาลฎีกา คนต่อมาคือ ศาสตราจารย์ กาซอร์ พันธุ์ลาภ อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ฯลฯ ส่วนคนปัจจุบัน คือ นายเชียร เจริญวัฒนา อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม

<sup>20</sup> สมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 67-69.

3. วาระการดำรงตำแหน่งในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ บ.บ.บ. และกรรมการ บ.บ.บ. มีวาระอยู่ในตำแหน่งเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งมีระยะสั้นมาก แม้ว่าอาจจะได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก 1 วาระก็ตาม แต่การแต่งตั้งใหม่ย่อมเป็นการไม่แน่นอน หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพราะไม่มีหลักประกันที่ยืนยันได้ว่าคณะกรรมการ บ.บ.บ. ชุดเดิมจะได้รับการแต่งตั้งใหม่เมื่อครบกำหนด 2 ปี การกำหนดวาระสั้นเพียง 2 ปีดังกล่าว ย่อมไม่อาจทำให้คณะกรรมการ บ.บ.บ. ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระเต็มที่

4. นอกจากปัญหาที่ได้นำเสนอมาแล้วนั้น พบว่ากรณีการให้ประธานกรรมการ บ.บ.บ. และกรรมการ บ.บ.บ. พ้นจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 7 (2) นั้น เป็นอีกสาเหตุหนึ่งซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการ บ.บ.บ. ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน กล่าวคือ การกำหนดให้คณะกรรมการ บ.บ.บ. พ้นจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยที่มีได้กำหนดเหตุทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และไม่มีการกำหนดว่าเป็นหลักประกันว่า การถอดคณะกรรมการ บ.บ.บ. ออกจากตำแหน่งจะปราศจากการกลั่นแกล้ง ดังเช่น ขาดกลไกในการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในการถอดออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงข้างมากหรือน้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาที่มีอยู่ขณะนั้น เช่นนี้แล้ว ฝ่ายบริหารจะถอดถอนคณะกรรมการ บ.บ.บ. คนใด สามารถอ้างเหตุเป็นประการใดก็ได้ โอกาสที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจถอดถอนโดยไม่มีเหตุผลย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ หากบทบัญญัติของกฎหมายยังมิได้ระบุไว้โดยชัดเจน

จะเห็นได้ว่า ปัญหาในด้านคุณสมบัติและความเป็นอิสระของคณะกรรมการ บ.บ.บ. ดังกล่าวข้างต้น เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร หากยังมีได้เป็นสถาบันหรือองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

(2) อนุกรรมการ ป.ป.ป.

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 15 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย \* เช่นนี้ การแต่งตั้งอนุกรรมการ ป.ป.ป. กระทำโดยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติตามมาตรา 15 เพียงว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี เท่ากับการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หากเป็นอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจ มีวาระตามที่ปรากฏในคำสั่งแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งของอนุกรรมการเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่กล่าวมาแล้ว (โปรดดู หัวข้อ (1.4)) กล่าวคือ มาตรา 5 และมาตรา 7 มาใช้โดยอนุโลม ยกเว้นกรณีถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งย่อมอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง)

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้มีข้อกำหนดในการคัดเลือกอนุกรรมการ ป.ป.ป. ไว้เป็นการแน่นอนแต่ประการใด นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติซึ่งอยู่ในข่ายต้องห้าม ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าสมควร

---

\* การแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย โดยเฉพาะหน้าที่ "พิจารณาสอบสวน" มีความหมายในลักษณะกว้าง กล่าวคือ การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตั้งแต่ก่อนเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนขณะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวน ดูสมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 73-74.



แต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งอนุกรรมการ บ.ป.ป. ข้อที่ควรพิจารณา คือ การแต่งตั้ง อนุกรรมการ บ.ป.ป. แล้วแต่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ 21 คณะอนุกรรมการ บ.ป.ป. จึงมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ฝ่ายบริหารการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการ บ.ป.ป. จึงยังคงไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

นอกจากข้อพิจารณาข้างต้นแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการ บ.ป.ป. ยังมี ข้อจำกัด โดยเฉพาะเมื่อต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกว่าตน ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของตนหรือไม่ก็ตาม อนุกรรมการ บ.ป.ป. นั้น ย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจ ที่เป็นอิสระได้อย่างเต็มที่ ในเมื่อบุคคลที่ตนพิจารณาสอบสวนนั้นเป็นผู้ที่สามารถให้คำแนะนำหรือ มีอิทธิพลต่อสถานภาพทางตำแหน่งหน้าที่การงานได้ เช่นนี้ จึงเป็นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระ ของอนุกรรมการ บ.ป.ป. ที่ปราศจากหลักประกันโดยชัดแจ้ง

### (3) เจ้าหน้าที่ บ.ป.ป.

เจ้าหน้าที่ บ.ป.ป. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ บ.ป.ป. หรือคณะอนุกรรมการ บ.ป.ป. และรับผิดชอบงานธุรการของสำนักงาน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงาน บ.ป.ป. ขึ้นเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน

---

21 สำนักงาน บ.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2537, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2537), หน้า 122-134 ; อุดม รัฐอมฤต, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 64-68.

ชุกรการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น \* มีเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะเป็นข้าราชการประจำทำหน้าที่บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. \*\* และมีรองเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการ

จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในสำนักงาน ป.ป.ป. ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น มีผลให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ต้องประสบกับปัญหาด้านการขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ต้องขึ้นอยู่กับการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร การให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น พิจารณาได้จากเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุดบังคับบัญชาสำนักงาน ป.ป.ป. ก็อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะ เจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้

---

\* พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530, มาตรา 3.

\*\* เลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก่

1. ข้าราชการพลเรือน สังกัดสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป
2. ข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นที่ได้มาช่วยปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ตั้งแต่ระดับ 3 หรือนายร้อยตำรวจตรีหรือนายร้อยตรีขึ้นไป โปรดดูเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป., คำสั่งที่ 89/2522 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 อ้างถึงใน สมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 79.

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 11) ก็ไม่มีผลทำให้เลขาธิการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้ ที่สำคัญก็คือ การกำหนดให้เลขาธิการตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี (มาตรา 12) เว้นแต่มีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่า วาระการดำรงตำแหน่งมีระยะสั้นเมื่อเทียบกับภาระหน้าที่ที่สำคัญตามที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้ จึงอาจทำให้เลขาธิการขาดอิสระในการทำงานได้

จากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ ถึงคุณสมบัติและความเป็นอิสระขององค์กรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรที่จัดขึ้นตามกฎหมายในการปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและรักรวยผิดปกติทั้ง 3 ส่วน (คณะกรรมการ ป.ป.ป. อนุกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.) ล้วนแล้วอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร จึงไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อต้องมาพิจารณาว่าข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำระดับสูง เป็นผู้ทุจริตด้วยแล้ว ยังไม่เคยปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยมีมติว่าบุคคลดังกล่าวทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือรักรวยผิดปกติแต่อย่างใด เช่นนี้ จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ป.ป.ป. ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร

## 2) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.

อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็นที่ควบคู่ไปกับภาระหน้าที่ \* ในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวนดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ (มาตรา 14 (1)) และเมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือดังกล่าว ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม หากมีความจำเป็นต้องใช้เวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนด 30 วัน ให้มีหนังสือแจ้งมายัง ป.ป.ป. ก่อนสิ้นกำหนดพร้อมทั้งเหตุผลโดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แต่รวมทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 90 วัน (มาตรา 14 ทวิ)

2. มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สืบสวนมาให้ถ้อยคำตามมาตรา 14 (2) หากบุคคลนั้นไม่มาให้ถ้อยคำ กฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิดอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 24)

\* ภารกิจของ ป.ป.ป. มี 2 ประการ คือ

1. ด้านป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่ การเสนอมาตรการและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี, การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. ด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่ การสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มาตรา 13 (3) และกรณีร้ายแรงผิดปกติ ตามมาตรา 20 , เรื่องเดียวกัน, หน้า 9 -26.

3. มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่เป็นแก่การสืบสวนสอบสวนตามมาตรา 14 (2) หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่เป็นแก่การสอบสวน กฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิดอาญามีโทษเช่นเดียวกับบุคคลที่นำมาให้ถ้อยคำ โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4. สั่งพักราชการตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการหรือพักงานพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน ให้รายงานนายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และให้ถือว่าเป็นการสั่งพักราชการหรือ พักงานตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนนั้น เว้นแต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ 22

ตามที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับอำนาจของ ป.ป.ป. เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามภาระหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ป. หรือกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจเพียงมีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงและมีหนังสือเรียกหรือแจ้งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารที่จำเป็นในการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น แม้ว่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นไปในลักษณะการขอความร่วมมือ ในหลายกรณีมักจะได้รับ

---

22 เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

บายเบี่ยงหรือกล่าวอ้างว่าไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายเรื่องของหน่วยงานนั้น ๆ หากพิจารณาแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามภาระหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ยังไม่เพียงพอในการแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อมาพิสูจน์ความผิดของบุคคลเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะในส่วนของอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจตรวจ ค้น ยึดหรืออายัด หรืออำนาจอื่น ๆ ที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นมีแต่ประการใด พิจารณาได้จากในการสืบสวนในบางกรณี มีอำนาจเพียงการขอเอกสารหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปราศจากอำนาจ ตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารหลักฐานดังกล่าว จึงมีอาจทำให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้น ได้พยานหลักฐานที่แท้จริงหรือเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังดำเนินการสอบสวนทั้งหมดที่มีอยู่ และไม่อาจทราบพยานหลักฐานที่ได้รับไว้ นั้น แท้จริงถูกปิดบังไว้บางส่วนหรือไม่ เช่นนี้ การดำเนินการตามกระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ย่อมไม่ประสบผลสำเร็จได้เท่าที่ควร หากอำนาจในการสืบสวนสอบสวนไม่เพียงพอเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน ทั้งไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จะเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นหากเปรียบเทียบอำนาจของ ป.ป.ป. กับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ซึ่งมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับอำนาจของ ป.ป.ป. เช่น คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ \* สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน \*\* พนักงานสอบสวน \*\*\* และกรรมการสอบสวนทางวินัย +

---

\* ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515, ข้อ 12, 13, 14, 15

\*\* พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 8, มาตรา 9

\*\*\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 (1)-(4), มาตรา 133, มาตรา 136, มาตรา 137.

+ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 86, มาตรา 88

เป็นต้น ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวต่างมีอำนาจในการเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชีทะเบียนเอกสาร หรือเอกสารใด ๆ ใดทั้งสิ้น แต่ บ.ป.ป. มิได้รับอำนาจที่จำเป็นแก่การสืบสวนในกรณีดังกล่าว

ดังนั้น หากขออำนาจของการสืบสวนของคณะกรรมการ บ.ป.ป. ยังมีเป็นบทบัญญัติที่เอื้อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวนอย่างแท้จริงแล้ว การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ก็ไม่อาจเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร

### (3) กระบวนการสืบสวนสอบสวนของ บ.ป.ป.

ในด้านการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาของ บ.ป.ป. กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงราชการหรือรักรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติจัดแจ้งให้คณะกรรมการ บ.ป.ป. กำหนดระเบียบโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมตามมาตรา 17 ทวิ บัญญัติว่า

เมื่อคณะกรรมการได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาสอบสวนโดยไม่ชักช้า และก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนมีมูลว่า ผู้นั้นกระทำความผิด จะต้องแจ้งข้อกล่าวหา ร้องเรียนให้ผู้นั้นทราบและให้โอกาสแก่ผู้นั้นที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ร้องเรียนด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวน  
เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ  
กำหนดโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี



บทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดระเบียบโดยความเห็นชอบ  
ของนายกรัฐมนตรีขึ้น เรียกว่า ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ  
ประพฤติมิชอบในวงราชการว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวน  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ  
พ.ศ. 2530 \* โดยระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2530 เป็น  
ต้นไป ซึ่งหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหลัก  
ในการพิจารณาเป็นประเด็นดังนี้

#### 1) การเริ่มดำเนินการสอบสวน

การดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะที่  
เป็นองค์กรสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุ  
อันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น จะเริ่มกระบวนการ  
สืบสวนได้ก็ต่อเมื่อได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต  
หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามมาตรา 13 (3)

\* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก.



ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนหรือกล่าวหาไปยังสำนักงาน ป.ป.ป. ผู้ร้องเรียนหรือผู้กล่าวหาจะเป็นผู้ใดก็ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฯ มิได้มีบทบัญญัติจำกัดไว้ว่า ผู้ร้องเรียนหรือผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือมีส่วนได้เสียจากการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวนเป็นสำคัญ \*

นอกจากนี้ในกรณีที่มีผู้กล่าวหาหรือร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้ว ผู้กล่าวหาได้ขอถอนคำร้องเรียนดังกล่าว เท่ากับว่าไม่มีการร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ป. ก็ตาม แต่ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการดำเนินการสอบสวนต่อไป \*\* เนื่องจากแม้ไม่มีคำร้องเรียน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีอำนาจดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ถือว่าเป็นกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ

---

\* ซึ่งแตกต่างกับการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19 (1), (2) ซึ่งผู้กล่าวหาหรือร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแตกต่างจากการฟ้องร้องคดีต่อศาล ไม่ว่าในคดีแพ่งหรือคดีอาญา โดยในการฟ้องร้องคดีแพ่งผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกรัดแย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ส่วนในคดีอาญานอกจากพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องแล้ว ผู้อื่นที่มีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาได้เฉพาะแต่ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) เท่านั้น

\*\* ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ข้อ 21.

ป.ป.ป. สามารถตั้งเรื่องกล่าวหาขึ้นได้เอง หรือหากได้รับข้อมูลเป็นการลับหรือปรากฏจากการสืบสวนสอบสวนในเรื่องที่มีคำกล่าวหาร้องเรียน แต่มิใช่เรื่องที่มีคำกล่าวหาร้องเรียนมาแต่ต้นก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนในความผิดที่ได้พบจากการสืบสวนสอบสวนได้<sup>23</sup>

## 2) หลักเกณฑ์ในการรับเรื่องไว้พิจารณา

(1) กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

เรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับไว้พิจารณาดำเนินการสืบสวนสอบสวนได้นั้น ต้องมีลักษณะตามที่ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ข้อ 6 บัญญัติไว้ กล่าวคือ

1. ผู้ถูกกล่าวหาต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในวันที่ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน
2. การกล่าวหาต้องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
3. เรื่องที่กล่าวหาต้องระบุหรือชี้ช่องพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

---

<sup>23</sup> สมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 103.

(2) กรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในกรณีการรับเรื่องไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์พิเศษต่างไปจากเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพะนอกจากจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่ว่า ผู้ถูกกล่าวหาต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในวันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และคำร้องเรียนจะต้องระบุหรือชี้ช่องพยานหลักฐานมาให้เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้แล้ว ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 20 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการรับเรื่อง สรุปได้ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่
2. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23 \* ไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. นำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมาพิจารณาประกอบ ซึ่งแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินถือว่าเป็นเอกสารลับในราชการ การเปิดเผย

---

\* ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 23 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 ปรบตดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข.

ผลึกของแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ บ.บ.บ. เฉพาะเมื่อสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการฯ หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่ง \*

3. มติของคณะกรรมการ บ.บ.บ. ในการรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่ง หนึ่งของคณะกรรมการ บ.บ.บ. ทั้งหมด

ข้อสังเกต มาตรการในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อ ใช้ประกอบการตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือว่าบัญชีดังกล่าวเป็น เอกสารลับในทางราชการ จนกว่าจะได้มี "พฤติการณ์" ปราบปรามแก่คณะกรรมการ บ.บ.บ. หรือ มีการกล่าวหา ร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ บ.บ.บ. ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าพฤติการณ์หรือข้อกล่าวหา นั้นมีมูลเสียก่อน จึงดำเนินการเปิดรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินนั้นได้ และเมื่อสืบสวนแล้วผู้นั้นไม่อาจชี้แจง ได้ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ คณะกรรมการ บ.บ.บ. ต้องลงคะแนนเสียงถึงสองในสาม ของจำนวนคณะกรรมการ บ.บ.บ. ทั้งหมด จึงจะดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตก เป็นของแผ่นดินได้ \*\* จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมาย บ.บ.บ. มิได้บัญญัติให้อำนาจ แก่คณะกรรมการ บ.บ.บ. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงสินทรัพย์หรือหนี้สิน ประการหนึ่ง และไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบความถูกต้องบัญชีดังกล่าวขณะยื่นกับคณะ เมื่อพ้น

---

\* พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2529 มาตรา 9

\*\* พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 20, มาตรา 21, มาตรา 21 ทวิ และมาตรา 21 ตริ

จากตำแหน่งทุกกรณีไปแต่ประการใด แต่กลับถือเป็นเอกสารลับในทางราชการ ห้ามเปิดเผย บัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยชี้มูลความผิดในเบื้องต้นเสียก่อน แม้ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มีนาคม 2534 เห็นชอบในหลักการให้มีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐมนตรีทุกคนเป็นประจำทุกปีหรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย โดยมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ป. พิจารณาดำเนินการยกเว้นพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการพ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดให้คณะรัฐมนตรียื่นบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการออกพระราชกฤษฎีกาตามความดังกล่าวแต่อย่างใด เช่นนี้แล้ว การตรวจสอบบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยเบื้องต้นชี้มูลความผิดโดยปราศจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบความถูกต้องนั้น ย่อมเป็นช่องว่างของกฎหมาย รอกาสที่จะปิดเป็นอันเกี่ยวกับรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินที่ถูกต้องแท้จริงย่อมเกิดขึ้นได้

นอกจากกรณีดังกล่าว จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้บ้าง แต่กฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงครอบครัวผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแต่ประการใด การยื่นบัญชีทรัพย์สินเป็นเพียงทรัพย์สินส่วนตัว สินสมรสที่อยู่ในความครอบครองดูแลดำเนินการของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินเท่านั้น เช่นนี้หากบุตรภรรยาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นค้าขายหรือทำธุรกิจ เช่น เป็นนายหน้าขายที่ดินและได้ ค่านายหน้ามาเป็นร้อย ๆ ล้านบาทแล้ว กรณีนี้ไม่สามารถกล่าวหาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทุจริตได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ร่ำรวยผิดปกติโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในฝ่ายบริหาร จึงไม่เคยปรากฏว่าการดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าว นำไปสู่ การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

### 3) การดำเนินการสืบสวนสอบสวน

การดำเนินการสืบสวนสอบสวน ในเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อนุกรรมการ ป.ป.ป. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ข้อ 12 ว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันมีมติให้ทำการสืบสวนสอบสวน แต่ถ้ามีความจำเป็นอาจมีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกครั้งละไม่เกิน 60 วันก็ได้ แม้ภายหลังผู้ถูกร้องเรียนผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นนอกจากตาย ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 21 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวจะต้องกระทำโดยรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม เรื่องกล่าวหา ร้องเรียนบางประเภท คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเป็นเรื่องด่วนพิเศษ สามารถเร่งรัดการสืบสวนสอบสวนให้รีบดำเนินการโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ และเร่งด่วนกว่าเรื่องทั่ว ๆ ไป แต่เรื่องด่วนพิเศษจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามหลักเกณฑ์ข้อ 8 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ

- 1) เรื่องที่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพหรือความมั่นคงแห่งรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

- 2) เรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวม หรือกระทบกระเทือนต่อทรัพยากรแห่งชาติหรือ เสรีภาพของประชาชน
- 3) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตเงินจำนวนมาก
- 4) เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ราชการระดับสูง
- 5) เรื่องที่มีข่าวอื้อฉาว และเป็นที่ยกกล่าวขวัญกันในกลุ่มประชาชน
- 6) เรื่องอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าควรกำหนดเป็นเรื่องด่วนพิเศษ



สำหรับการดำเนินการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็น 2 กรณี คือ

- 1) สืบสวนสอบสวนโดยขอทราบข้อเท็จจริงและขอเอกสารหลักฐานจากเจ้าสังกัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีนี้องค์การของ ป.ป.ป. มิได้เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเอง แต่เป็นกรณีที่ คณะกรรมการส่งประเด็นการสอบสวนไปให้เจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนดำเนินการแทน ซึ่งคณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ทาหน้าที่พิจารณาสอบสวนผลการสอบสวนดังกล่าวอีกครั้งว่าข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งมาครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ หากยังมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ อาจดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงหรือขอพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ดังกล่าว ข้อ 13 กำหนดเรื่องในลักษณะดังนี้

- (1) เรื่องทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการที่เป็นเงินจำนวนน้อย
- (2) เรื่องที่ทราบว่าเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนกำลังดำเนินการอยู่
- (3) เป็นเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน และเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้
- (4) เรื่องที่ยังไม่ทราบตัวผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน
- (5) เรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร

## 2) การสืบสวนสอบสวนโดยองค์กรของ ป.ป.ป.

การสืบสวนสอบสวนโดยองค์กรของ ป.ป.ป. หมายถึง การสืบสวนสอบสวน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาโดยกรรมการ ป.ป.ป. อนุกรรมการ ป.ป.ป. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้วางแนวทางไว้ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ 53/2528 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2528 ที่ว่า ต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อสังคม เช่น เรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตเงินจำนวนมาก เรื่องที่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เรื่องที่เป็นนโยบายของทางราชการ ผู้ถูกกล่าวหา มีตำแหน่งหน้าที่ราชการระดับสูง เรื่องที่เป็นข่าวอื้อฉาว หรือได้เคยมีการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชามาแล้วไม่ได้ผล สำหรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับไว้ดำเนินการแล้วจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนเองทุกเรื่อง จะดำเนินการโดยส่งประเด็นให้เจ้าสังกัดหรือหน่วยงานอื่นสอบสวนแทนไม่ได้ เนื่องจากการสอบสวนกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 20, 21, 21 ทวิ และ มาตรา 21 ตี 24

จากการพิจารณาที่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. มีหลักในการสืบสวนสอบสวน ดังนี้

---

24 สมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 107-108.



(1) ห้ามมิให้กรรมการหรืออนุกรรมการผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อม ผู้ที่ร่วมในการสืบสวนสอบสวนในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

หลักการนี้ เป็นหลักการหนึ่งของ "หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (natural justice) ที่ถือได้ว่าการสืบสวนสอบสวนต้องปราศจากอคติ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการกรรมการหรืออนุกรรมการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยหรือโดยอ้อมในเรื่องใด ๆ ห้ามมิให้กรรมการหรืออนุกรรมการผู้ร่วมในการสืบสวนหรือสอบสวนเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป.ฯ ที่กล่าวมาข้างต้นได้ยืนยันหลักการดังกล่าว ในข้อ 10 ว่า

ถ้ากรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำการสืบสวนสอบสวนในเรื่องใด มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ได้รับรู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่กระทำผิดมาก่อนการกล่าวหาร้องเรียน
  - (2) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สืบสวนสอบสวน
  - (3) เป็นผู้มีสาเหตุกระทบเคืองผู้กล่าวหาร้องเรียน หรือผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน
  - (4) เป็นคู่สมรสหรือญาติโดยเกี่ยวข้องเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดา และมารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาร้องเรียนหรือผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน
- ให้กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถอนตัวจากการสืบสวนสอบสวนเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ประธานกรรมการ ประธานอนุกรรมการ หรือเลขาธิการแล้วแต่กรณีเพื่อทราบ

(2) การสืบสวนสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหา

หลักการนี้ถือว่าเป็นหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ "หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (natural justice) ที่ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงจากบุคคลที่อาจถูกกระทบสิทธิก่อนที่จะมีคำสั่ง ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และทำให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น หลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่เดิมมาจะสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ขึ้นอยู่กับสำนวนการสืบสวนสอบสวนในแต่ละเรื่อง ไม่จำเป็นต้องสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาก่อนทุกครั้ง (ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ 24/2523 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2523) ต่อมาได้เปลี่ยนแนวปฏิบัติจากเดิมโดยหากการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าพบมูลความผิดให้สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาด้วยทุกเรื่อง (ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ 22/2524 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2524) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาเพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตน ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดหลักการดังกล่าวชัดเจนในมาตรา 17 ทวิ ว่า "...ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาสอบสวนโดยไม่ชักช้าและก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด จะต้องแจ้งข้อกล่าวหา ร้องเรียนให้ผู้นั้นทราบ และเปิดโอกาสแก่ผู้นั้นที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ร้องเรียนด้วย..."

การแจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งปรากฏในระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ข้อ 17-20 สรุปได้ว่า

1. ในการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือเรียนให้ทราบทุกข้อกล่าวหาหรือเรียนที่มีมูลความผิด โดยมีบันทึกไว้เป็นหลักฐานและให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย ส่วนในรายที่เห็นว่าควรยุติเรื่องหรือไม่รับพิจารณาไม่ต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหามาทำการสอบสวนหรือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเรียนให้ทราบ (ข้อ 17)

2. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนไม่รับทราบข้อกล่าวหาหรือเรียน หรือมาแล้วไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาหรือเรียน ให้ส่งข้อกล่าวหาหรือเรียนพร้อมทั้งแจ้งกำหนดเวลาที่จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียนทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไปให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ และให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนลงลายมือชื่อ วันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนให้สำนักงาน ป.ป.บ. ในกรณีเช่นนั้นเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาที่จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับคำตอบจากผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนได้ทราบข้อกล่าวหาหรือเรียนและกำหนดเวลาที่จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียนแล้ว เว้นแต่มีเหตุสมควรเป็นอย่างอื่น ก็ให้นำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาเป็นราย ๆ ไป (ข้อ 18)

3. ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน อาจให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียนเป็นหนังสือรวมทั้งให้ถ้อยคำเพิ่มเติม และนำสืบแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียนได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนไม่ประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ก็ให้ดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนให้ถ้อยคำและนำสืบแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียนภายในเวลาอันสมควร

การนำสืบแก่ข้อกล่าวหาหรือเรียน ผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนจะนำพยานหลักฐานนั้นมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้เจ้าหน้าที่เรียกหลักฐานนั้นมาก็ได้ (ข้อ 19)

4. เมื่อผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนหรือบุคคลที่ถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ เต็มใจให้ถ้อยคำอย่างใด ก็ให้บันทึกถ้อยคำนั้นไว้ ถ้าไม่เต็มใจให้ถ้อยคำเลยก็ให้บันทึกไว้

ห้ามมิให้ทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง ชูเชิญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนหรือบุคคลที่ถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ เพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่สอบสวนนั้น (ข้อ 20)

## (3) การสืบสวนสอบสวนต้องรักษาความลับในเรื่องที่สืบสวนสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนจะต้องรักษาความลับในการสืบสวนสอบสวน ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน"

ผู้ฝ่าฝืนตามบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

การที่กฎหมาย ป.ป.ป. บัญญัติหลักการรักษาความลับในการสืบสวนสอบสวนเพื่อที่จะคุ้มครองผู้ถูกสอบสวนในแง่ที่ว่า จะได้รับความเสียหายเกี่ยวกับชื่อเสียงหรือตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือได้รับความเสียหายประการอื่น นอกจากนั้น อาจจะทำให้ผลเสียหายต่อสำนักงานการสืบสวนได้ เนื่องจากอาจมีการชักซ้อมพยานบุคคล หรือปกปิดทำลายเอกสาร เช่นนี้จึงเป็นเหตุผลที่ ป.ป.ป. ไม่อาจเปิดเผยถึงผลการสืบสวนสอบสวน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หากมิได้มีการเปิดเผยถึงผลการสอบสวนให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนโดยเจตนาอย่างเปิดเผย เมื่อพบว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงกระทำการทุจริตในวงเงินหลายสิบล้านบาท นอกจากไม่สร้างความเชื่อถือของสาธารณชนที่มีต่อ ป.ป.ป. แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่น ๆ อาจไม่เกรงกลัวต่อการดำเนินการสอบสวนของ ป.ป.ป. ได้เช่นเดียวกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา ในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 จะเห็นได้

ว่า การดำเนินกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีลักษณะที่เป็นจุดเด่นของกระบวนการสืบสวนสอบสวน คือ มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่คุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาพอสมควร เช่น บทบัญญัติที่ห้ามกรรมการหรืออนุกรรมการ ป.ป.ป. ผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ผู้ที่ร่วมในการสืบสวนสอบสวนในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย หรือบทบัญญัติที่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหา เพื่อเป็นการป้องกันสิทธิของตนเองที่ถูกกระทบได้ แต่ขณะเดียวกัน การดำเนินการกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการเริ่มดำเนินการสอบสวน การรับเรื่องไว้พิจารณา และการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ล้วนแล้วแต่ใช้กระบวนการเดียวกันทั้งสิ้น มิได้แยกว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวน เช่นใดเหมาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใด ซึ่งในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวนจะมีอำนาจ อิทธิพล และสถานะที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีโอกาสปกปิดความผิดของตนเองได้อย่างแยบยล อีกทั้งบทกฎหมายมีข้อจำกัดระยะเวลาของการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ว่า จะกระทำการสอบสวนความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีมิได้ \* เช่นนี้ จึงมีผลให้การดำเนินงานสอบสวนจะต้องกระทำด้วยความเร่งรีบ ก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น การรวบรวมพยานหลักฐาน อาจจะมีการขาดตกบกพร่องไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดเป็นต้น ผลสุดท้ายก็คือ กระบวนการที่ใช้สอบสวนนี้ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการการเมืองระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ และบารมีมากเกินไปกว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวจะพบความผิดได้

---

\* พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 21 จัตวา

#### (4) ผลของการสืบสวนสอบสวน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของคณะกรรมการป.ป.ป. ซึ่งแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ การสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะรายลักษณะหนึ่ง กับ การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวบรวมคดีหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติอีกลักษณะหนึ่ง และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการตามกระบวนการสอบสวนที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 แล้ว อาจสรุปผลของการสืบสวนสอบสวนได้ 2 ประการ ดังนี้

##### 1) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติเรื่องที่สอบสวนไม่มีมูลความผิด

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนพยานหลักฐานทั้งหมด ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามความหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฯ หรือกรณีสอบสวนแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา รวบรวมคดีหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือพยานหลักฐานไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังได้ดังที่มีการร้องเรียนกล่าวหา มา หรือในกรณีที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนมายัง ป.ป.ป. แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นไปแล้ว หรือจากผลของการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความคิด แต่ไม่ถึงขั้นเป็นความผิดร้ายแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด เป็นต้น เช่นนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาแล้วต้องมีมติให้ยุติเรื่อง ซึ่งสถิติของสำนักงาน ป.ป.ป. ปรากฏว่า การชี้มูลความผิดมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการยุติเรื่องหรือไม่พิจารณา

เรื่อง \* เช่นปีงบประมาณ 2537 ซึ่งมีผลความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านวินัย 33 คน ด้านอาญาหรือวินัยและอาญา 120 คน ส่วนมตยติเรื่องหรือไม่รับพิจารณา ทั้งสิ้น 1,433 คนเป็นต้น และประการสำคัญบรรดาเรื่องที่ข้อมูลความคิดนี้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับรัฐมนตรีขึ้นไปแต่อย่างไร ส่วนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเรื่องที่มีการสอบสวนมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดหรือวินัยจรรยาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จะมีผลทางกฎหมายอย่างไรซึ่งจะได้พิจารณาในประเด็นต่อไป

## 2) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติเรื่องที่สอบสวนมีผลความคิด

ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนมีผลความคิดที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดหรือวินัยจรรยาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตนได้มาโดยชอบ \*\* กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ต้องแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ขึ้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ นายกรัฐมนตรีหรือประธานกรรมการตุลาการ แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เช่นนี้จึงก่อให้เกิดข้อพิจารณาที่ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีผลทางกฎหมายเป็นประการใด ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

### (1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

เมื่อการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เสร็จสิ้นลงปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีมูลเป็นความคิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกล่าวหาได้กระทำการทุจริตหรือ

\* ปรกติเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค.

\*\* พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530, มาตรา 19 และมาตรา 21 ทวิ

ประพตติมิชอบในวงราชการตามความหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 19 ได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบอำนาจในการวินิจฉัยที่ว่า "เมื่อคณะกรรมการมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดอาญาก็ให้แจ้งพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ..."

ตามนัยแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 ดังกล่าว หากปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลเป็นความผิดทางวินัย ประธานกรรมการจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป \* หรือในกรณีที่มีมูลเป็นความผิดอาญา ประธานกรรมการ

---

\* กรณีการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดมีมูลเป็นความผิดวินัยไม่ว่าจะมีมูลเป็นความผิดอาญาด้วยหรือไม่ก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีมูลความผิดทางวินัยฐานใดตามบทกฎหมายใดอย่างชัดเจน หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งการดำเนินการทางวินัย หมายถึง การแต่งตั้งกรรมการ ขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือการดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง สำหรับข้าราชการการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการ อนุกรรมการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 19 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. รายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



ป.ป.ป. จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อไป \* จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีเพียงอำนาจวินิจฉัยผลการสืบสวนสอบสวนว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด มีผลเป็นความผิดหรือชี้มูลความผิดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มิได้ถือว่าผลการสืบสวนสอบสวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นที่ยุติหรือเด็ดขาดในการดำเนินการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ผลการสืบสวนของ ป.ป.ป. จึงเป็นเพียงข้อเท็จจริงขั้นต้น ซึ่งจะต้องมีการสอบสวนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันอีกครั้งหนึ่งโดยผู้บังคับบัญชาหากจะลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หรือจะต้องมีการสอบสวนคดีอาญาอีกครั้งหนึ่งก่อนส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ



\* กรณีการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ปรากฏพยานหลักฐานมีน้ำหนักเพียงพอว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำการอันมีมูลเป็นความผิดอาญาไม่ว่าผู้นั้นจะกระทำผิดทางวินัยด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีมูลเป็นความผิดทางอาญาฐานใด ตามบทกฎหมายใด มาตราใด และส่งเรื่อง (สำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป.) ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อไป ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่อาจส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ป. ออกรหัส ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นนี้ หากคดียังไม่มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา



จากการวิเคราะห์ในส่วนผลของควาวิญญูของคณะกรรมการ ป.ป.ป. พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความผิด จึงไม่อาจถือเป็นข้อเท็จจริงที่ฟังยุติได้หรือเด็ดขาด จะต้องมีการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาในกรณีการดำเนินการทางวินัยหรือของพนักงานสอบสวนกรณีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของ ป.ป.ป. อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาเสมอว่าผลการสอบสวนในครั้งหลังแตกต่างไปจากผลการสอบสวนของ ป.ป.ป. ในสาระสำคัญ<sup>25</sup> โดยมีผลให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นลงโทษสถานเบาหรือสั่งยุติเรื่อง หรือในคดีอาญาพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแก่ผู้ต้องหาได้ เช่นนี้ จึงเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ป.ป.ป. ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ดีเท่าที่ควร หากผลการสืบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงข้อเท็จจริงขั้นต้น และอำนาจในการลงโทษไม่ว่าจะเป็นทางอาญาก็ดี ทางวินัยก็ดีหรือแม้แต่การร่ำรวยผิดปกติก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจขององค์กรอื่นทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป จากการวิเคราะห์ถึงกระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530 ดังกล่าวข้างต้น ทั้งในด้านองค์กรและอำนาจในการสืบสวน กระบวนการสืบสวนสอบสวน และผลของการสืบสวนสอบสวน พบว่ากระบวนการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า ไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่า เป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด

<sup>25</sup> สมใจ เกษรศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 169.

### 3.2 ระบบการควบคุมโดยรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของประเทศไทยนั้น รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิดหลายลักษณะ ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา (ทั้งสิ้น 15 ฉบับ โดยไม่นับรวมรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) มิได้แบ่งแยกอย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญ และที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ<sup>26</sup> ซึ่งการควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลทำได้ยากแต่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุม เรียกว่าเป็นหัวใจสำคัญของกติกการเมืองในระบบรัฐสภาก็ว่าได้<sup>27</sup>

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาหรือที่เรียกในระบบกฎหมายไทยว่า "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน"<sup>28</sup> ถือได้ว่าเป็นการควบคุมโดยสมาชิกรัฐสภาโดยกระบวนการทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่อง

<sup>26</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน," รัฐสภาสาร 40 (พฤศจิกายน 2535) : 3.

<sup>27</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 499.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 500.

ดูแลและเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) การควบคุมมีหลายมาตรการตั้งแต่สถานเบาจนถึงสถานหนัก คือ การถอดออกจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ให้อำนาจรัฐสภาไว้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป โดยในส่วนของกรรมาธิการนี้ มุ่งเน้นเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (ฉบับปัจจุบัน) เป็นหลักของการศึกษาและวิเคราะห์ถึง ประสิทธิภาพของกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา พิจารณาไปตามลำดับได้ดังนี้

### 3.2.1 การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม (question)

กระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคำถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงหรืออธิบายอันเกี่ยวกับงานในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีก็ได้<sup>29</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (ชั่วคราว) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิก \* แม้แต่รัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>29</sup> เอกสารข่าวรัฐสภา 18,416 (1 กันยายน 2535) : 57.

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 40.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 57.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, มาตรา 65.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 129.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475, แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ. 2495, มาตรา 74.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 126.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, มาตรา 12.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 136.

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (ฉบับปัจจุบัน) ยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่อย่างเด่นชัด มาตรา 155 บัญญัติว่า "สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา"

### ก. หลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม กระทู้ถามที่สมาชิกรัฐสภาตั้งคำถาม จะต้องถามเฉพาะเกี่ยวกับงานในหน้าที่รัฐมนตรีเท่านั้นมี 2 ลักษณะ คือ

1. คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่มักจะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น ๆ
2. คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกรัฐสภาตั้งขึ้น เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา หรือดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

ประเภทกระทู้ถาม แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. กระทู้ถามธรรมดา คือ กระทู้ถามที่ทำให้เสนอส่วนหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาแต่ละสภา โดยมีข้อความในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย ในส่วนของข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบ ให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก
2. กระทู้ถามด่วน คือ กระทู้ที่เป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะต้องรับชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

- เรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สำคัญต่อแผ่นดิน หรือ
- เหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัย หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือ
- กรณีกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีหรือเสถียรภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือ
- กรณีกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

ลักษณะกระทู้ถาม กระทู้ถามมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามเพื่อให้รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดตอบหรือชี้แจงข้อสงสัย การตั้งกระทู้ถามให้สมาชิกสภาผู้ส่งสัยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ และยื่นต่อประธานสภาของตน มีข้อความเรียบ ๆ เป็นคำถามอ้างอิงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ตั้งกระทู้ต้องรับรองโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าถูกต้อง จึงควรมีลักษณะเป็นข้อความที่ชัดเจนตรงประเด็น สามารถเข้าใจง่าย ไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียนซ้ำซากหรือมีลักษณะทวนองคาวลีปราย และต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ \*

- (1) เป็นเชิงประชด เสียดสีหรือแกล้งใส่ร้าย
- (2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- (3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- (4) เป็นการหาข้อหาหรือหาข้อกล่าวหา
- (5) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- (6) เป็นเรื่องที่ไม่สาระสำคัญ
- (7) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการ



\* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 110 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 114.

การตอบกระทู้ถาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับได้มีบทบัญญัติแตกต่างกัน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 สงวนสิทธิให้รัฐมนตรีไม่ต้องตอบกระทู้ถาม หากเห็นว่ากระทู้ถามนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ให้สิทธิแก่รัฐมนตรีที่จะเลือกตอบในสภาหรือในราชกิจจานุเบกษาอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 149 ยังคงสงวนสิทธิให้รัฐมนตรีไม่ต้องตอบกระทู้ เช่นเดียวกับฉบับปี พ.ศ. 2475 และให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาได้เว้นแต่ กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือการบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้ แต่ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 155 ที่กล่าวมาข้างต้น ยังคงสงวนสิทธิให้แก่รัฐมนตรีที่จะไม่ตอบ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เช่นเดิม หากแต่การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาได้ ด้วยเหตุผลที่ว่ากระทู้ถามเป็นเรื่องที่สำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ จึงเป็นการสมควรที่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาเพราะจะได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศได้เหมาะสม มากกว่าการเขียนตอบในราชกิจจานุเบกษา พร้อมกับเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามซักไซ้ไล่เรียงทำให้เกิดความกระจ่างและรัฐมนตรีมีโอกาสรอรับเพื่อให้หายข้อข้องใจ 30 วัน

---

30 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองกรรมาธิการ, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เล่ม 1, มิถุนายน 2536, หน้า 45-46.



แต่ เป็นการตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามขอให้รัฐมนตรีตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยและสั่งให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา ก็ให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษาได้

#### ข. ปัญหาการควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา นับเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญวิธีการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาใจใส่การบริหารงานและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่เป็นต้นเหตุของการตั้งกระทู้ถาม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่าการตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาสถานเบาที่สุด ไม่มีผลบังคับต่อรัฐมนตรีที่จะต้องออกจากตำแหน่ง แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาใช้วิธีการกระทู้ถามมากกว่าวิธีอื่น แต่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลน้อยที่สุด เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า

(1) จำนวนกระทู้ถามมีจำนวนมาก เพราะการตั้งกระทู้ถามสามารถกระทำได้ง่ายโดยสมาชิกรัฐสภาอื่นไม่ต้องเข้าชื่อรับรอง อีกทั้งขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถาม ตั้งแต่การยื่นกระทู้ถามจนถึงการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภามีจำนวนมาก และแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลามาก โดยเฉพาะขั้นตอนเตรียมตัวเพื่อตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี พบว่าไม่ใช่เกิดจากเวลาที่ต้องใช้ในการค้นหาข้อมูลเพื่อตอบกระทู้ถามอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับถึงการให้ความสำคัญแก่การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีซึ่งพบว่ามีน้อย <sup>31</sup>

<sup>31</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 211-212. ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2529), หน้า 11-20.

จากการที่กระทู้ถามมีจำนวนมากได้รับการตอบซ้ำจนทำให้กระทู้ถามค้างสถามาก ทำให้มาตรการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถามไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นวิธีการที่ง่ายจึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง จึงเกิดปัญหาด้านความล่าช้าของการตอบกระทู้ถามไม่ทันต่อเหตุการณ์ เท่ากับว่า ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขได้ทันเวลาที่ ซึ่งส่วนมากจะเป็นกระทู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ รองมาก็เป็นเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน<sup>32</sup> กระทู้ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารแทบจะไม่ปรากฏ ปกติแล้วกระทู้ถามมักเป็นเรื่องที่ด้อยความสำคัญและเป็นการขอทราบข้อความบางอย่างให้กระจ่างแจ้งเท่านั้น เพื่อประสงค์จะเร่งรัดงานของรัฐมนตรีให้รวดเร็วขึ้นหรือประสงค์จะให้มีการปฏิบัติอย่างใด ๆ แต่ไม่ประสงค์จะโต้เถียงกับรัฐบาลให้แตกหัก

(2) ประการสำคัญ มาตรการในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ไม่มีผลที่รุนแรงต่อฝ่ายบริหารที่จะต้องออกจากตำแหน่ง และกระทู้ถามไม่มีผลผูกพันต่อฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติตามเสมอ ฝ่ายบริหารจึงมักไม่ค่อยให้ความสนใจ อย่างน้อยสุดฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะไม่ขอตอบกระทู้ถามได้ หากกระทู้ถามเข้าลักษณะต้องห้ามหรือประวิงเวลาที่จะตอบจนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการแก้ไข<sup>33</sup> พิจารณาได้จากบทบัญญัติมาตรา 155 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาที่จะตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ แต่ในขณะเดียวกันบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้

---

<sup>32</sup> ชูชาติ น้อยคนดี, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ. 2526-2529)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 52.

<sup>33</sup> ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 80.

กำหนดอีกว่า "...รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน..." ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการตั้งกระทู้ถามเป็นเครื่องมือหนึ่งของการควบคุมและตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหาร แต่บทกฎหมายได้เปิดช่องให้แก່ฝ่ายบริหารที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอ้างเหตุผลความมั่นคงปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติ "ความมั่นคงปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของชาติ" เป็นเรื่องที่ยากจะกำหนดได้ ดังนั้น จุดพินิจของการชี้ว่า เรื่องหนึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของชาติหรือไม่ จึงสามารถมี "อัตวิสัย" ของผู้ตีความได้มากและง่าย อีกทั้งมาตรา 155 ดังกล่าวไว้ให้อำนาจการตีความนี้แก่รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเอง<sup>34</sup> เช่นนี้การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นวิธีที่ไม่อาจหาข้อเท็จจริงได้ เป็นเพียงวิธีการเตือนให้ฝ่ายบริหารรู้สึกตัวและคิดหาทางแก้ไขข้อเสียหายเท่านั้น เว้นแต่ว่าฝ่ายบริหารจะกระทำผิดพลาดมากจนกลายเป็นสาเหตุของการเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ จนทำให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่ง ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า กระทู้ถามเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามวิถีทางการเมือง ที่ไม่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบหรือมีผลบังคับต่อการถูกถอดออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด เป็นเพียงการควบคุมหรือกระตุ้นการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

---

34 กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 388-389.

### 3.2.2 การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of censure)

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการหนึ่ง ที่รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา \* ที่สำคัญและให้ผลเด็ดขาด สามารถก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ หากรัฐสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ ซึ่งตรงกับหลักสำคัญของระบบรัฐสภาที่ว่า คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วยความไว้วางใจของสภา เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ขึ้นไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้<sup>35</sup> และในทางตรงข้าม การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อาจเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา ก่อนที่จะมีการลงมติความไว้วางใจ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองในระบบรัฐสภา ที่ให้ความสำคัญในการประกันดุลยภาพระหว่าง

---

\* ประเภทของการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมี 2 ลักษณะ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ และโดยมี การลงมติความไว้วางใจ ซึ่ง การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ จะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีมีปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา ซึ่งแล้วแต่ว่ารัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในแต่ละยุคแต่ละสมัย จะกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ ปัจจุบันบัญญัติใน มาตรา 171 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 แต่เนื่องจากมิได้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยนี้ จึงขอไม่กล่าวถึงรายละเอียด ณ ที่นี้ ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ จะมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หากรัฐสกาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลโปรดดู จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเปิดอภิปรายทั่วไป," รัฐสภาสาร 40 (พฤศจิกายน 2535) : 30-33.

35 วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 520.

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538  
 มาตรา 156 บัญญัติว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีชั่งด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น



จากบทบัญญัติดังกล่าว ก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะ ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ผู้มีอำนาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ คือ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ในการเสนอนั้นสมาชิก

มาตรการการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นมาตรการทางการเมืองที่มีความรุนแรงที่สุดตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ และมีผลใช้บังคับในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาของไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพียงแต่วิธีการและหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปตามยุคสมัยเท่านั้น ซึ่งนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจยังไม่เป็นที่นิยมมากนักเพราะมีแรงกดดันจากนอกสภา โดยเฉพาะกลุ่มขุนนางทหารและพลเรือน<sup>36</sup> แต่ต่อมาเมื่อทิศทางการเมืองเริ่มผ่อนคลายก็มีการใช้มาตรการนี้กับรัฐบาลมากขึ้น

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ได้มีผู้ศึกษาและรวบรวมสถิติตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - 2536 พบว่ามาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้กับรัฐบาลถึง 37 ครั้ง<sup>37</sup> ต่อมาในปี 2537-2538 รัฐสภาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวน 2 ครั้ง ดังนั้นที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2538) มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งสิ้น 39 ครั้ง แต่ที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ อาทิ

---

36 สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย (พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน) (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 93.

37 ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังศิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร : บริษัท 179 การพิมพ์, 2536), หน้า 331.

- การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยนาย ควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และคณะ เป็นเวลา 7 วัน 7 คืน 38 ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความไว้วางใจ แต่ต่อมา มีผลให้รัฐบาลต้องปรับคณะรัฐมนตรี

- การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่ง นายควง อภัยวงศ์ และคณะเป็นผู้เสนอเพื่อให้รัฐบาลที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงต่อสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายครั้งนี้ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ 39 แต่เป็นผลสืบเนื่องให้รัฐมนตรีบางคนลาออก สมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาแยกตัวออกจากการร่วมรัฐบาลและเป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีลาออกกลางสภาผู้แทนราษฎร 40

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งชุด ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายสมัคร สุนทรเวช กับคณะ ผลของการลงมติปรากฏว่ารัฐสภามีมติให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปราย 41

38 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ), ครั้งที่ 5/2490" 20 พฤษภาคม 2490.

39 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ), ครั้งที่ 10-11/2500", 29-30 สิงหาคม 2500.

40 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2523," 9 กุมภาพันธ์ 2523.

41 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา (สมัยวิสามัญ), ครั้งที่ 3/2525," 2 มิถุนายน 2525.

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เรื่องอนุญาตให้นำเข้าไม้จากพม่าโดยนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และคณะ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องลาออกจากตำแหน่ง แม้จะมีเสียงสนับสนุนไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 102 ต่อ 109 ก็ตาม 42

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายสมิคร สุนทรเวช ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุงและคณะ ในวันที่ 15 เมษายน 2531 เป็นผลให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยุบสภาในวันที่ 29 เมษายน 2531

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนายณรงค์ วงศ์วรรณกับคณะ ผลปรากฏว่ามีมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 43

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยนายณรงค์ วงศ์วรรณกับคณะ ผลปรากฏว่าสภาไม่มีมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 44 แต่เข้าไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรีและตั้งรัฐบาลผสมใหม่ โดยบัญญัติสรรพรรคกิจสังคมกับพรรคประชาธิปไตยเข้าร่วมกับคณะรัฐบาล

---

42 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ), ครั้งที่ 10/2529," 8 ตุลาคม 2529.

43 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ), ครั้งที่ 18/2532," 18 กรกฎาคม 2532.

44 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ), ครั้งที่ 18-20/2533," 18-21 กรกฎาคม 2533.



- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ อันมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 ประเด็นปัญหาสำคัญก็คือ รัฐบาลกระทำคามผิด อันเป็นการกระทำคามผิดต่ออัยการอันปรากฏอยู่ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่การใช้อกฎหมายปฏิรูป อันส่งผลกระทบต่อป่าไม้ที่ดินอันหวงแหนของชาติ โดยรัฐบาลได้เปิดเป็นเจเนอรัลของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ของคนใกล้ชิดเป็นการเสียหายแก่ประเทศไทย 45 ซึ่งเป็นผลให้นายกรัฐมนตรียุบสภาในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ก่อนการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในระบอบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้กำหนดให้รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้มีความพยายามในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งปรากฏอยู่เสมอมา แต่จากการศึกษาข้อเท็จจริงของการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งสิ้น 39 ครั้ง ตามที่กล่าวมาข้างต้น มีเพียง 2 ครั้งเท่านั้น ที่รัฐสภาสามารถบีบให้รัฐบาลต้องลาออก แต่มีไม่เกิดขึ้นจากการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากไม่ไว้วางใจ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่อง การจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ในปี พ.ศ. 2480 ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาลาออก และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยนายควง อภัยวงศ์ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2490 อันเป็นผลให้รัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องลาออก หรือกรณีการประกาศยุบสภาของนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะสิ้นสุดลง (ยังมีได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่) มีสาเหตุมาจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลบางพรรคและบางส่วนแสดงท่าที

---

45 "พลังธรรมฮึด-ยึดความชอบธรรมปล่อยเกาะ "ชวน 4"ยุบสภากระทันหัน" มติชนรายวัน 6279 (19 พฤษภาคม 2538) : 2.

ไม่ไว้วางใจรัฐบาล หากไม่มีการยุบสภาก่อนลงมติไปตามปกติ คณะแนบเสียงไว้วางใจรัฐบาล อาจจะไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในประเด็นปัญหา เรื่องการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เศรษฐีคหบดี อันเป็นการละเมิดต่อ เจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลบางพรรค และบางส่วนแสดงท่าทีไม่ไว้วางใจและงดออกเสียงในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพราะรับ ไม่ได้กับคำสั่งแจ้งของรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งเป็นพรรคประชาธิปไตย 46

นอกจากนั้น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งอื่น ๆ ไม่ปรากฏผลให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาลหรือต่อเสถียรภาพของรัฐบาลแต่อย่างใด นอกเสียจากทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้ถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมีความวิตกกังวลบ้าง หรือมีลักษณะของการ สร้างแรงกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือตัวบุคคลในคณะรัฐบาล มิใช่ว่าจะเอาชนะกัน ในการลงมติเพียงออกมาในรูปการก่อให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงตามมาได้ในที่สุดเท่านั้น พิจารณา ได้จากผลของการลงมติไม่ไว้วางใจมักปรากฏเสมอว่ารัฐบาลลงมติให้ความไว้วางใจเกือบทั้งสิ้น

ส่วนการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปก็มีบ้าง แต่เป็นสาเหตุ จากความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาลหรือความแตกแยกภายในพรรคการเมืองเสียส่วนใหญ่ อาทิ

- การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งพลตรี ประมาณ อติเรกสาร และคณะเป็นผู้เสนอ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2528 ในขณะที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผลปรากฏว่ารัฐบาลฯ ใช้จ่ายเสียงข้างมากตีความว่าญัตติตั้ง

---

46 "เบื้องหลังยุบสภา," มติชนรายวัน 6280 (20 พฤษภาคม 2538) : 2.

กล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาพรรคชาติไทยได้ยื่นอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 4 ท่านคือ 47

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย ชุนตระกูล)
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสมัคร สุนทรเวช)
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายออบ วสุรัตน์)
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายโกศล ไกรฤกษ์)



ซึ่งผลการลงมติที่ประชุมให้ความไว้วางใจ ต่อมานายออบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม พรรคชาติประชาธิปไตย เกิดความขัดแย้งกับ ส.ส.ในพรรคเดียวกัน จนต่อมา เกิดเหตุการณ์ 9 กันยายน 2528 พรรคชาติประชาธิปไตยจึงถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล และพรรคก้าวหน้าได้เข้าร่วมรัฐบาลแทน หรือกรณีความแตกแยกในพรรคกิจสังคม ภายหลังการลาออกของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จากการเป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม มีผลนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรี ทำให้นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ รองนายกรัฐมนตรี หลุดพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

- การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา และคณะ ได้ยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี 4 ท่าน วันที่ 29 กรกฎาคม 2537 คือ 48

47 จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาไทย," รัฐสภาสาร 33 (พฤศจิกายน 2528): 33-35.

48 "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง," สยามจดหมายเหตุ 19 (29 กรกฎาคม - สิงหาคม 2537) : 450.

1. นายบุญชู โรจนเสถียร (รองนายกรัฐมนตรี)
2. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)
3. นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ)
4. พันเอกวินัย สมพงษ์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม)

ที่ประชุมลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงถึง 191 เสียง ต่อมาได้มีการปรับคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะพรรคพลังธรรมและพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้เปลี่ยนรัฐมนตรีภายในพรรค อันเนื่องมาจากความแตกแยกภายในพรรคมากกว่า เช่น พรรคพลังธรรม มีการประชุมกรรมการบริหารพรรค และมีมติเปลี่ยนตัวผู้บริหารพรรคเกือบทั้งหมด จึงมีผลต่อการปรับรัฐมนตรีภายในพรรค มิใช่เป็นผลมาจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด <sup>49</sup>

#### ข. ปัญหาการควบคุมโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมาตรการการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามวิถีทางการเมืองนั้น พบว่า ในทางปฏิบัติเป็นไปไต่ยากที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากไม่ไว้วางใจรัฐบาล ให้ผลในแง่ของการเปิดเผยข้อมูลและแสดงวิหิมหาชนได้ทราบถึงการกระทำต่าง ๆ ซึ่งมีผลเพียงให้ผู้บริหารมีความระมัดระวังเท่านั้น อันเนื่องมาจากปัญหาดังนี้

---

<sup>49</sup> ลิขิต ชีรเวคิน, "วิเคราะห์การเมือง," วัฏจักรการเมือง 3 (7-13 ตุลาคม 2537) : 3.

(1) ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ มาตรา 156 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ uly ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดลงชื่อเสนอญัตติดังกล่าวนั้น หมาย ความว่า ถ้าฝ่ายบริหารประกอบด้วยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนจนวนสี่ในห้าหรือร้อยละ 80 ของจนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดแล้ว จะเป็นไปไม่ได้เลยที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะฝ่าย ค้านจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สภาที่ฝ่ายบริหาร สามารถกุมเสียงสนับสนุนในสภาได้เกินกว่าร้อยละ 80 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด จะเป็น สภาที่ง่ายต่อการก่อให้เกิด "เผด็จการทางสภา" ได้ 50 นอกจากนี้ มาตรา 156 ยังได้ กำหนดถึงการลงมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะมีผลให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 173 (5) หรือรัฐมนตรี ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 172 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ซึ่งใน ทางปฏิบัติถือว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่ง เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านทราบดีว่า จนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาล มีจนวนที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเสมอมา จึงส่งผลให้การลงมติกบปรากฎว่าสภาให้ความไว้วางใจรัฐบาลเสมอ มา อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนออภิปรายไม่ไว้วาง ใจ แต่สภามีมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจนวนสมาชิกทั้งหมด ทำที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎรหมดสิทธิจะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอด สมัยประชุมนั้น ซึ่งมีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการทำงานพอสมควร เช่นนี้ จึงหมาย ความว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจจากสภาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ในทางปฏิบัติสำหรับการเมืองในระบบรัฐสภาไทย ดังข้อเท็จจริงของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วาง ใจที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น จะพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะลงมติไว้วางใจรัฐบาล หรือ

กรณีของการปรับรัฐมนตรีภายหลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากความแตกแยกภายในพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลมากกว่า ที่จะ เป็นผลจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แม้จะมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำทุจริตให้ปรากฏอยู่เสมอ ในการอภิปรายของสมาชิกสภาและในสื่อมวลชน หรือแม้กระทั่ง เป็นเหตุอ้างเพื่อทำการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลที่ผ่านมานในอดีตก็ตาม

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 174 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ" ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีได้ตลอดเวลา ดังนั้น อำนาจดังกล่าวนี้จึงเป็นอำนาจที่สามารถจะให้คณะประยุทธ์แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองได้ เนื่องจากการเป็นฝ่ายรัฐบาลสามารถจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ของตน ที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ง่ายและสะดวกกว่าการเป็นฝ่ายค้าน และยังรวมไปถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงจะได้จากการมีตำแหน่งทางการเมืองด้วย ฉะนั้น อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจสำรองที่สำคัญที่จะช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถจะมีอิทธิพลเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองได้ หมายความว่า ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองใดต้องการจะได้ร่วมรัฐบาลต่อไป ก็จะต้องฟังหรือสนองตอบต่อความต้องการของนายกรัฐมนตรี<sup>51</sup> เช่นนี้แล้ว หากเป็นพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะสมาชิกพรรคคนสำคัญได้รับสัญญาจากรัฐบาลเพื่อรอเข้าร่วมรัฐบาล จึงไร้โอกาสอภิปรายหรือดำเนินการรุนแรงกับรัฐบาล หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล จะทราบดีในทางปฏิบัติว่า ทราบดีที่ไม่มีการแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจะต้องลงคะแนนไว้วางใจรัฐมนตรีที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหลาย เพื่อต้องการรักษาสภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

51 เรื่องเดียวกัน, หน้า 391.

ราษฎร เพราะนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ตามมาตรา 118 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศจนไม่สามารถประนีประนอมได้ นายกรัฐมนตรีจะเลือกใช้อำนาจยุบสภามากกว่าการตัดสินใจลาออก เช่น กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอันมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งคณะ ในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 เรื่องการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคแสดงท่าทีไม่ไว้วางใจรัฐบาลและงดการออกเสียง จนเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา เป็นต้น มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องกลับไปหาเสียงเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบากและเสี่ยงต่อการแพ้การเลือกตั้ง ดังนั้นโดยปกติแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะหวั่นเกรงต่อการยุบสภา จริงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และมีผลให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ในความเป็นจริงพบมาก่อนที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ และนายกรัฐมนตรีประเมินแล้วว่าฝ่ายรัฐบาลอาจจะแพ้ได้ นายกรัฐมนตรีก็มักจะออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาก่อน กรณีเช่นนี้เสียงสนับสนุนของฝ่ายรัฐบาลย่อมมีมากกว่าฝ่ายค้าน ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่ได้เปรียบกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ จึงเป็นไปได้ยากมากที่พรรคฝ่ายค้านจะสามารถทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง อย่างมากก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาหรือความไม่สะดวกในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แม้ว่าจะปรากฏหลักฐานว่าฝ่ายบริหารบริหารงานผิดพลาด หรือกระทำการอันเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ เช่น ทุจริต เป็นต้น

ดังนั้น จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการที่เป็นไปได้ยากและไม่รู้จะได้ผลมากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะคอยตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภาไทย แท้จริงแล้วมีลักษณะเป็นการสนับสนุนฝ่ายบริหารเสียมากกว่า ที่จะ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อคอยตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความชอบธรรมมากที่สุด และประการสำคัญ

มาตรการตรวจสอบเช่นว่านี้ได้ให้ความสำคัญกับความผิดพลาดทางอาญา มีผลเพียงถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเท่านั้น ทั้งที่ภารกิจที่กระทำมีลักษณะทางนโยบายซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง และการกระทำนั้นอาจเป็นความผิดพลาดในขณะเดียวกันได้ ซึ่งการกระทำที่เป็นความผิดพลาด ผู้กระทำความคิดต้องถูกดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยศาลยุติธรรมในอีกขั้นตอนหนึ่ง และมีข้อจำกัดต่าง ๆ นานาจะได้กล่าวในหัวข้อ 3.3 ต่อไป

### 3.2.3 การควบคุมโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร

นอกจากมาตรการการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยวิธีทางรัฐธรรมนูญ ทั้งกระบวนการการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจข้างต้นแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภายังมีกลไกสำหรับทำหน้าที่สอบสวนสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยถือว่าเป็นเรื่องที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดกิจการของตนเอง อันมิใช่การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่มีลักษณะและให้ผลที่คล้ายคลึงกัน กลไกดังกล่าวก็คือ การสอบสวน ตรวจสอบ สอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยศึกษาพิจารณาตรวจสอบ ตลอดจนประเมินเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภา อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของสภาที่มีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับและเกี่ยวข้องกับปัญหาที่สลับซับซ้อน

ซึ่งในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้ มุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมโดยการตั้งกรรมการขึ้นสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารตามที่สภามอบหมาย ไม่รวมถึงการดำเนินงานด้านพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงระบบคณะกรรมการ อันนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ที่มีผลต่อการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด พิจารณาได้จากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีดังต่อไปนี้





### ก. ความหมายของ "คณะกรรมการ"

คณะกรรมการ (committee) คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา \*

### ข. ความเป็นมาของระบบคณะกรรมการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา ตั้งแต่ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 26 ได้มีบทบัญญัติจัดตั้งคณะอนุกรรมการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ "กรรมการ" โดยให้อำนาจแก่สภาแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุม กับการใช้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาในประเทศไทยตลอดมา ซึ่งประเทศไทยได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการจากประเทศตะวันตก ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงตั้ง "สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" (Council of State) โดยในครั้งนั้นรูปแบบของคณะกรรมการได้กำหนดไว้ในระเบียบการประชุมสมัยนั้นเป็นต้นมา 52

---

\* โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อรรถิพย์ พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 7-10.

52 เกษมศักดิ์ แสนโรจน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 78-80.

ในปัจจุบันระบบคณะกรรมการยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 158 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่มีผลบังคับใช้ \*

### ค. ประเภทของคณะกรรมการ

สำหรับประเภทของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 158 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 หรือข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 โดยอาศัยมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ในปัจจุบันได้แบ่งแยกประเภทของกรรมการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ หรือแบ่งตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือชั่วคราวเฉพาะกรณีก็ได้ แล้วแต่ละสภาจะเห็นสมควรหรือเกิดขึ้นตามความจำเป็น ซึ่งจำแนกประเภทกรรมการได้ดังนี้

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบกับคณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น ๆ ซึ่งตามข้อ

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 158 บัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้..."

บังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง คณะกรรมการสามัญประจำสภา 23 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ และข้อบังคับ การประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 กำหนดให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาได้ 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 19 คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรง ตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ

2. คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการ วิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา หรือเรื่องราวที่จะให้ดำเนินการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้น ไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะ เป็นเรื่องคาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภา หลายชุด จึงมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา เพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็น คราว ๆ ไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ เสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จแล้วก็จะ สลายสิ้นสภาพไป

3. คณะกรรมการร่วมกัน ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก แห่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด คณะกรรมการ ร่วมกันเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือเมื่อวุฒิสภาได้แก้ไข เพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดวิธีการตั้ง กรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามมาตรา 147 (3) เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้น แล้ว ก็จะสลายตัวเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ ในกรณีที่มีสภาเดียว จะไม่มีคณะ กรรมการร่วมกัน เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหัวข้อศึกษานี้ จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึง ณ ที่นี้

4. คณะกรรมการเต็มสภา ประกอบด้วย สมาชิกทุกคนเป็นกรรมการ ประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมการ \* คณะกรรมการประเภทนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ สภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรับหลักการในการพิจารณาวันที่ 1 แล้ว แต่เนื่องด้วย มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศไทย และประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีความสลับซับซ้อน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียว 3 วาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุม เป็นกรรมการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ในขณะที่ประชุมปรึกษาใน รายละเอียดของกฎหมายนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมการ ประธานที่ประชุมจะเปลี่ยนฐานะจากการเป็นประธานสภาเป็นประธานกรรมการ เพื่อพิจารณารายละเอียดเรียงมาตราซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นตอนของคณะกรรมการ เรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาวันที่ 3 ที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม แต่ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหัวข้อศึกษานี้ จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึงรายละเอียด ณ ที่นี้

#### ง. การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ

##### (1) การแต่งตั้งกรรมการ

การเลือกและการแต่งตั้งกรรมการเป็นอำนาจของสภาโดยที่ประชุม สภามีอำนาจเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนด ซึ่งมีขั้นตอนในทางปฏิบัติทั่วไป พอสรุป ได้ดังนี้ \*\*

\* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535, ข้อ 96

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 102.

\*\* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 70-71.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73-74.

1. สภาจะพิจารณาจำนวนกรรมการที่ตั้งว่า ควรมีจำนวนเท่าไร ซึ่งหากรัฐธรรมนูญกำหนดหรือข้อบังคับกำหนดไว้แล้วให้ถือตามนั้น เช่น ข้อบังคับการประชุมของ วุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 70 กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการประจำขึ้น 16 คณะ แต่ละคณะ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 19 คน ซึ่งจะต้องถือปฏิบัติตามนั้น เป็นต้น

2. ให้สมาชิกเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการ ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ กรณีตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาต้อง เป็นสมาชิกของแต่ละสภาเท่านั้น สำหรับตำแหน่งกรรมการวิสามัญจะมาจากสมาชิกของแต่ละสภาหรือบุคคลภายนอกก็ได้ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ ตามอัตราส่วนที่ข้อบังคับกำหนด กล่าวคือการตั้งคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด (ข้อ 71) ส่วนการตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของกรรมการทั้งหมด (ข้อ 74)

3. ถ้าสมาชิกเสนอชื่อมีจำนวนมากกว่าที่กำหนดไว้ ต้องทำการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการเท่าที่ข้อบังคับกำหนด การออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวให้เป็นไปตามวิธีที่ประธานสภากำหนด

ด้วยวิธีการเลือกตั้งกรรมการและวิธีการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว สิ้นเปลืองเวลาของสภามาก และบุคคลที่จะได้รับเลือกตั้งย่อมเป็นไปตามเสียงข้างมาก ทำให้คณะกรรมการมิได้มาจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การเลือกกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มพรรคการเมืองได้มีการตกลงรดยกำหนดให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการได้ ตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในกลุ่มพรรคการเมืองนั้น วิธีนี้ทำให้ไม่เสียเวลาเลือกตั้งและบุคคลที่ได้เป็นกรรมการก็มาจากตัวแทนของหลาย ๆ ฝ่ายด้วย 53



(2) การพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการมีได้หลายกรณี ซึ่งข้อบังคับการประชุมในปัจจุบันของสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดไว้ในข้อ 88 ดังนี้

1. อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
2. ตาย
3. ลาออก
4. มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม
5. สภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
6. ขาดการประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานคณะกรรมการทราบ

ส่วนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ได้กำหนดไว้ในข้อ 85 ดังนี้

1. ตาย
2. ลาออก
3. ถึงคราวที่สมาชิกออกจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากสมาชิกภาพ
4. มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม
5. สภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการใดว่างลงจากกรณีดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมของทั้ง 2 สภา กำหนดให้ประธานคณะกรรมการแจ้งต่อประธานสภา เพื่อขอให้สภาตั้ง สำหรับกรณีของคณะกรรมการวิสามัญเมื่อได้ปฏิบัติงานเสร็จแล้ว ถือว่าการเป็นคณะกรรมการสิ้นสุดลงตามไปด้วย

### จ. ขอบเขตอำนาจหน้าที่

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงที่มาของกรรมวิธีการ ซึ่งเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับ อำนาจหน้าที่ของกรรมวิธีการที่สภาแต่งตั้งขึ้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน อาทิเช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139 กำหนดเพียงให้สภาตั้งกรรมวิธีการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดตามที่สภามอบหมายหรือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161 บัญญัติให้ สภาตั้งกรรมวิธีการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรืออยู่ในวงงานสภาโดยไม่ต้องมีการมอบหมายจากสภา

เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2535 มาตรา 153 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลบังคับใช้ก่อนฉบับแก้ไข ปี 2538 (ฉบับปัจจุบัน) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมวิธีการที่แตกต่างไปจากฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญและวิสามัญที่สภาตั้ง มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายและกิจการนั้นต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุกิจการที่จะต้องกระทำโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว มุ่งจำกัดตัดทอนอำนาจของสภาในการตั้งกรรมวิธีการ อันเป็นการกระทบต่อดุลยภาพในการดูแลและควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะกำหนดให้สภาต้องมอบหมายเรื่องให้คณะกรรมการกระทำเป็นเรื่อง ๆ ไป ข้อจำกัดเช่นนี้ จึงมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในส่วนของเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 153 นอกจากไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติของรัฐสภาไทย ที่มีคณะกรรมการสามัญและวิสามัญดำเนินการพิจารณา สอบสวน ศึกษา หรือดำเนินการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามาตลอด โดยไม่จำเป็นต้องขอให้สภามีมติมอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไปซึ่งเป็นกรณีของคณะกรรมการวิสามัญแล้ว ยังไม่ปรากฏว่า เคยมีบทบัญญัติเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตมา

ก่อน ทั้งยังเป็น การนำไปสู่การเสนอญัตติเป็นจำนวนมาก เพื่อให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือเพื่อมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญศึกษา เรื่องที่เป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนในเวลานั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาในช่วงปิดสมัยประชุมสภา คณะกรรมการอาจไม่สามารถกระทำกร บางอย่างได้ทันการณ์เพราะไม่มีมติสภา<sup>54</sup> ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไข รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 153 ว่าด้วยเรื่องขอ อำนาจของคณะกรรมการและที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบทั้ง 3 วาระ กับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (ฉบับปัจจุบัน) ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 158 โดยมี ลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีอำนาจกระทำกิจการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งจะมีขอบเขตอำนาจที่กว้างกว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เป็นอย่างมาก

ปัจจุบันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 158 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการหรือ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา จะ เห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไม่ได้เป็นอิสระต้องขึ้นอยู่กับสภา ซึ่งแยกอำนาจ หน้าที่ได้ในลักษณะดังนี้

---

54 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองกรรมการ, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เล่ม 1", มิถุนายน 2536, หน้า 47-48.



1. พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาจะลงมติ ซึ่งเป็นเรื่องที่สภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่า สมควรจะได้รับหลักการในวาระที่ 1 หรือไม่ แต่เนื่องจากการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยมาตรการทางรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในหัวข้อที่ศึกษา ณ ที่นี้

2. งานของคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภา จะมีลักษณะแตกต่างไปจากคณะกรรมการอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีขอบอำนาจหน้าที่ตามลักษณะชื่อของคณะกรรมการนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ จะมีอำนาจหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาสามารถดำเนินการของตนเองนอกสมัยประชุมได้ และอาจสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผ่นดินและในขอบเขตหน้าที่ของตน โดยมีอำนาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสอบสวนได้ ซึ่งมีอำนาจตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 74 หรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 77 แล้วแต่กรณี

3. งานพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่สภามอบหมาย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2538 มาตรา 158 กำหนดไว้ว่า สภาอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ก็ได้ ซึ่งอยู่ในอำนาจของหน้าที่ของสภา เช่นนี้แล้ว สภาจึงมีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเป็นการเฉพาะเรื่องได้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติได้บัญญัติรับรองรับอำนาจดังกล่าวในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 32 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 32 แล้วแต่กรณี

กรณีดังกล่าวนี้สภาได้ใช้อำนาจนี้มาตลอด หากมีเหตุกาดังนั้นอันที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาเป็นการเฉพาะเรื่อง หรือส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

เป็นอีกวิธีหนึ่ง แม้ว่าวิธีการนี้จะถูกโจมตีว่าเป็นการก้าวร้าวงานของข้าราชการประจำและทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับงานร้องทุกข์ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการอยู่ก็ตาม แต่ก็เป็นการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการทั้งสามัญและวิสามัญต่างมีอำนาจเรียกผู้เสียหาย ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ความคิดเห็น ตลอดจนเอกสารอันจำเป็น มาจัดทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นที่หวาดหวั่นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐพอสมควร แต่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลชั้นสูงระบบควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการการยังไม่มามีประสิทธิภาพและผลบังคับใช้เท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาต่อไปนี้

#### (จ) ปัญหาการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาถึง โครงสร้างของคณะกรรมการตั้งแต่ที่มา ประเภท ตลอดจนถึงขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้น ล้วนมาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาในหมวดกรรมวิธีการทั้งสิ้น แต่จะเห็นได้ว่า มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยระบบคณะกรรมการของสภานั้นมีอาจถือว่าเป็นมาตรการสอบสวนการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร ที่มีประสิทธิภาพและมีผลบังคับได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ คือ

ประการแรก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 158 มีลักษณะเป็นเพียงการเสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ ผลการพิจารณาของกรรมวิธีการเป็นเพียงความเห็นประกอบการวินิจฉัยของสภาเท่านั้น ซึ่งสภาอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของกรรมวิธีการที่เสนอไปก็ได้ จึงมีลักษณะไม่เด็ดขาด ถึงแม้สภาจะมอบอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่สภาได้มอบหมายก็ตามและประการสำคัญ หากพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติพบว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติมิได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงส่วนใหญ่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล และ



สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจคาดหวังถึงประสิทธิภาพของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ดังนั้น การดำเนินงานของคณะกรรมการการจึงให้ผลดีในด้านการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากฝ่ายบริหาร หรือเป็นเพียงกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่พบไม่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ประการที่สอง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 หรือข้อบังคับการประชุมสภาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 นั้น มิได้กำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของกิจการหรือเรื่องที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะมีอำนาจอยู่อย่างไรโดยละเอียด ดังนั้น จึงเกิดปัญหาด้านขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญ ที่ไม่สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับการตีความคำว่า "กิจการ" หรือ "เรื่องที่อยู่ในอำนาจของสภา" จะมีความหมายกว้างมากเพียงใดเช่นนี้ ในบางครั้งก็จะเกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นได้ ซึ่งอาจทำให้ได้ผลการพิจารณาที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้น ขาดบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

ประการที่สาม วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ ในกรณีสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่คณะกรรมการอาจใช้อำนาจปกติทั่วไปของกรรมการตรวจสอบไปถึงการทำงานของรัฐมนตรีก็ได้ โดยคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ แต่ขอบอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการถูกจำกัดโดยลักษณะของวิธีการนั่นเอง กล่าวคือ บุคคลที่ซึ่งคณะกรรมการได้เชิญให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือให้ส่งเอกสาร มักจะปฏิเสธไม่ยอม

ตามคำเชิญหรือไม่ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการ 55 เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวมาข้างต้น มิได้กำหนดบทลงโทษต่อบุคคลที่ปฏิเสธหรือไม่ ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการแต่อย่างใด เช่นนี้อาจทำให้คณะกรรมการได้ข้อสรุปที่ คลาดเคลื่อนไม่น่าเชื่อถือหรือได้รับข้อมูลที่ไมครบถ้วนเพียงพอ \*

จะเห็นได้ว่า การตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหาร เป็นกลไกสำคัญหนึ่ง นอกจากจะช่วยให้การปฏิบัติงานของสภามีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยัง สามารถตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ในขณะเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของกรรมการในทางข้อเท็จจริง หากฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่สามารถเป็นอิสระ อย่างแท้จริงจากฝ่ายบริหาร และวิธีการดำเนินการสอบสวนยังปราศจากสภาพบังคับฝ่ายบริหาร ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการดังเช่นที่เป็นอยู่ เช่นนี้ การควบคุมโดยคณะกรรมการของ สภาจึงไม่สามารถที่จะส่งผลต่อการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภาได้อย่างแท้จริง

---

55 วนิดา มาสะวิสุทธิ, "คณะกรรมการ", หน้า 58.

\* เช่น เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2526 ในการประชุมของคณะกรรมการการ เกษตรและสหกรณ์ กรรมการได้เชิญผู้แทนหรือรัฐมนตรีทางกระทรวงเกษตรมาชี้แจง แต่ทาง กระทรวงเกษตรไม่ได้ส่งผู้ใดมาร่วมเลย ทำให้กรรมการไม่ได้รับฟังการชี้แจงจากรัฐบาล ที่เป็นฝ่ายบริหาร อันทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างคณะกรรมการและฝ่ายบริหาร มีผล ให้กระทรวงเกษตรไม่ได้รับฟังปัญหาและข้อเสนอจากกรรมการพร้อมกันผู้มาชี้แจง นอกจากนี้ ผู้มาชี้แจงมักเป็นข้าราชการประจำซึ่งไม่สามารถผลักดันนโยบายได้ เมื่อมีข้อเสนอแนะจาก กรรมการก็ไม่สามารถตัดสินใจประการใด ได้เพียงแต่รับปากว่าจะนำไปปรึกษารัฐมนตรี ปรอตตุ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 260-261.

### 3.2.4 การควบคุมโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ รัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

#### ก. มาตรการตรวจสอบควบคุมสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ รัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

มาตรการตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภาด้วยวิธีการควบคุมตนเองของสมาชิกรัฐสภาตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สามารถควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้มีที่มาจากตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 21 เป็นต้นมา \*

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 98 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้"

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตนเองของสมาชิกรัฐสภา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 50 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 82

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา"

จากบทบัญญัติดังกล่าวหากสมาชิกรัฐสภาคนใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ ย่อมถูกสมาชิกรัฐสภาวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ สาเหตุของการถอดถอนแบ่งออกเป็น 3 สาเหตุ คือ

1. กรณีกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจะใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะรัฐมนตรีหรือเป็นข้าราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147-166
2. กรณีกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147-166
3. กรณีกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกรัฐสภา

สาเหตุของการที่สมาชิกรัฐสภาเข้าชื่อร้องขอให้สมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่ง ที่กระทำการหรือมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวข้างต้น มีผลให้พ้นจากสมาชิกภาพได้นั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (มาตรา 21 (5)) ซึ่งกำหนดเฉพาะกรณีการกระทำอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของสมาชิกรัฐสภาและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 82 ก็กำหนดไว้เพียงเหตุเดียว จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 98 ดังกล่าวมาแล้ว ได้บัญญัติเพิ่มเติมอีก 2 เหตุคือ มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ



มาตรการตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวนี้ ย่อมครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะรัฐมนตรีด้วย หากกระทำการดังเหตุที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ สมาชิกสภาผู้ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ย่อมมีผลให้สมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 120 (8) ขณะเดียวกันความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 173 วรรคสอง เช่นกัน

**ข. ปัญหาของมาตรการตรวจสอบควบคุมระดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ**

การควบคุมด้วยมาตรการดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นมาตรการควบคุมกันเองของสมาชิกในแต่ละสภา แต่จากการศึกษาค้นพบว่า ทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมายังไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าวนี้เลย \* ที่เป็นเช่นนี้เพราะ นอกจากการเมืองในรัฐสภาของไทยจะมีลักษณะประนีประนอมเข้าลักษณะ "ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรในวงการเมือง" นอกจากนั้นกระบวนการดังกล่าวยังยากที่จะประสบผลสำเร็จในการควบคุมการใช้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร เนื่องจาก การลงมติถอดถอนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

\* กรณีนายจำ จารัสเนตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2493 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน เข้าชื่อร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า "วิกลจริต" ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ได้วิกลจริต ดูจะเป็นกรณีใกล้เคียงกับกรณีนี้ แต่มีสาเหตุเพราะสภามีได้วินิจฉัยเอง

ต้องมีคะแนนเสียงในการวินิจฉัยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนเทศาภิบาลที่มีอยู่ในสภา ถึงจะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารขณะเดียวกัน พ้นจากสมาชิกภาพทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทบวง หรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลจะประกอบด้วยเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองรวมตัว ในฐานะพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเสมอ โอกาสที่จะคอยช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของพวกพ้องและตนเองย่อมมีได้มากผลที่ปรากฏจากการศึกษาค้นคว้าพบว่ายังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดถูกถอดถอนโดยกระบวนการนี้เลย ทั้ง ๆ ที่ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้านแต่ละครั้ง มีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีหลายท่านทุจริตอย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้การควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเองโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้ว จึง เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นได้ยากและไม่สู้จะได้ผลอย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์ระบบควบคุมโดยรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา ด้วยกระบวนการทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร และการถอดถอนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง ส่วนแล้วแต่เป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่เป็นระบบที่ไม่เหมาะสมกับการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ทั้งนี้ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในปัจจุบันพรรคการเมืองมีบทบาทสูง และในระบบรัฐสภาไทยนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาทับคณะรัฐมนตรี ส่วนแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ แท้ที่จริงแล้วก็คือ ผู้นำของพรรคการเมืองนั้นนั่นเอง ดังนั้นในทางข้อเท็จจริงฝ่ายบริหารมีความได้เปรียบฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในการที่จะกำกับให้สภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสนองต่อความต้องการของฝ่ายบริหารได้ จึงไม่อาจคาดหวังไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาจะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรี



ซึ่งเป็นผู้นำของตนในรูปแบบของมาตรการควบคุมต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่า ระบบการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอำนาจนิติบัญญัติตามวิถีทางการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่เกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ในทางตรงข้าม กลับเป็นเครื่องมือให้อำนาจของฝ่ายบริหารมากกว่า ซึ่งเป็นปัญหาที่วิตกกังวลเป็นอย่างยิ่ง และนำไปสู่ความเสียหายอันใหญ่หลวงต่อประเทศชาติ หากฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (abuse of power) และขาดกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

### 3.3 ระบบควบคุมโดยศาลยุติธรรม

ระบบควบคุมโดยองค์กรศาลยุติธรรม (court) นี้มีลักษณะของการให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ควบคุม มีลักษณะที่เป็นจุดเด่น คือ ประการแรก องค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมือง อันได้แก่ รัฐสภาและรัฐบาลและของฝ่ายปกครอง ประการที่สอง มีกระบวนการพิจารณาแน่นอนเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นหลักประกันว่า คำพิพากษาอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง ประการที่สาม มีเงื่อนไขการฟ้องและกำหนดอายุความ มีอำนาจวินิจฉัยทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ประการที่สี่ การให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเท่ากับเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่า คำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบความถูกต้องว่าฝ่ายบริหารได้กระทำตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติบัญญัติหรือไม่โดยปกติการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มีกลไกสำคัญประการหนึ่งที่นับว่ามีความศักดิ์สิทธิ์ กลไกนั้นก็คือ กฎหมาย (law) ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายบริหาร

ที่ประกาศใช้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ \* หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อหน้าที่การงานหรือทำให้ประชาชนต้องสูญเสียสิทธิและประโยชน์ ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายดำเนินการทางคดีแก่ผู้นั้นได้ ดังนั้นการควบคุมโดยองค์กรตุลาการจึงให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ ซึ่งทุกประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง จะกำหนดให้มีระบบควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลเสมอ แม้ว่าจะมีการควบคุมฝ่ายบริหารระบบอื่น ๆ อยู่แล้วก็ตาม สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากอยู่ภายใต้การควบคุมโดยวิธีทางการเมืองที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันหรือเป็นการเฉพาะตัวแล้ว ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภาสำหรับประเทศไทย รัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ อาจจะต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมของศาลทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา หรืออาจต้องรับผิดชอบทั้งทางอาญาและแพ่งในขณะเดียวกันได้อีก โดยที่ศาลมีหน้าที่จะต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาไม่ได้ หากมีการยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้องซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1 การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

3.3.2 การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

---

\* การปกครองที่ตีเลิคนั้นต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า หลักนิติธรรม (rule of law) หลักการนี้ A.V. Dicey นักนิติศาสตร์ได้เป็นผู้บรรยายไว้ ส่วนหลักการสำคัญ โปรดดูเพิ่มเติมในบทที่ 4

### 3.3.1 การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ซึ่งมีได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปโดยเฉพาะ แต่เกิดขึ้นได้ในกรณีที่รัฐมนตรีต้องถูกบังคับให้ชดเชยสินไหมทดแทนแก่เอกชนหรือรัฐผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งศาลยุติธรรมได้นำหลักกฎหมายเอกชนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับความรับผิดชอบเพื่อละเมิดมาบังคับใช้ กล่าวคือ

"มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือเอกชน เพราะการกระทำของตน ทั้งรัฐหรือเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีแพ่ง \* ต่อศาลยุติธรรมเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และศาลจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อนที่จะพิพากษายกฟ้องหรือบังคับให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการดำเนินกระบวนการทางแพ่งจะต้องดำเนินการพิจารณาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ทุกประการ

---

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติว่า "เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะ เสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่ง ที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่ง และประมวลกฎหมายนี้"

อนึ่ง การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งสำหรับการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในอันที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องโทษตามประมวลกฎหมายอาญาได้ แต่หากมีความเสียหายในทางแพ่งเกิดขึ้น รัฐมนตรีผู้ต้องหาหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางแพ่งที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด เช่น รัฐมนตรีคนหนึ่งกระทำการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ จะต้องถูกถอดออกจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ไว้วางใจของสภา (ความรับผิดชอบทางการเมือง) อาจจะต้องมีโทษทางอาญา และต้องถูกชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งอีกด้วยก็ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารด้วยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง มีข้อจำกัดเฉพาะในด้านการชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือเอกชนผู้ซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารมักเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูง และมีฐานะร่ำรวย ดังนั้น การถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งอาจไม่ปรากฏเด่นชัดได้ หรือกรณีศาลมีคำพิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหาย แต่การชดเชยค่าเสียหายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีข้เรื่องที่จะกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงหรือตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมืองแต่อย่างใด ยกเว้นกรณีกระทำการอันเป็นความผิดทางอาญาหรือถูกสภาลงมติไม่ไว้วางใจในขณะเดียวกัน จึงจะส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมืองบุคคลดังกล่าว

### 3.3.2 การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การควบคุมตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกตินี้ ถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปในกฎหมายไทยสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็น

เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา 56 หากใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-166 และหากเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200 - 202 สำหรับบุคคลผู้ตัดสินบนหรือให้เงินหรือทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนบุคคลที่เป็น "นายหน้า" ก็อาจมีความผิดตามมาตรา 143 หรือฐานะเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิดซึ่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้เป็นความผิดที่ต้องรับโทษนั้น มีขึ้นเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่ 57 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ต้องการให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่โดยกฎหมายให้เป็นผู้กระทำแทนรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจที่ตนมีไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือใช้หน้าที่หรืออำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นสิ่งต้องห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนจึงสมควรถูกลงโทษ

การควบคุมตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ จำนวนได้ 2 ลักษณะ คือ 58

---

56 จิตติ ดิงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2531), หน้า 1325.

57 คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 312.

58 อุดม รัฐอมฤต, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 27-28.

1. ความคิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใด เช่น

มาตรา 158 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำลายทรัพย์สิน หรือเอกสารในการปกครอง

มาตรา 159 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำอันตรายตรา หรือเครื่องหมายที่ประทับที่ทรัพย์สินหรือเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานในการยึด

มาตรา 164 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นรู้ความลับในราชการ

มาตรา 166 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงาน หรือกระทำการเพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย เป็นต้น

ความคิดในลักษณะเช่นนี้ ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษหรือมูลเหตุชักจูงใจในลักษณะเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และอาจมีหรือไม่มีมูลเหตุจูงใจเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ แต่โดยผลของการกระทำใดก็ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว อาจเสียหายต่อรัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใดหรือทั้งสองฝ่ายก็ได้

2. ความคิดเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ได้แก่ การกระทำความคิดในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จะโดยชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตามไปในทางแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น

มาตรา 147 ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก

มาตรา 148 ความผิดฐานเจ้าพนักงานข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์

มาตรา 149 ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมรับสินบน

มาตรา 150 ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

มาตรา 151 ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต

มาตรา 152 ความผิดฐานเจ้าพนักงาน เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

นอกจากการกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะใน 2 ลักษณะแล้ว ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ได้บัญญัติการกระทำอันเป็นความผิดในลักษณะเป็นบททั่วไป ทั้งนี้เพื่อครอบคลุมการกระทำความผิดที่เป็นการทุจริต แต่อาจไม่เข้าองค์ประกอบของการกระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติเป็นบทเฉพาะ

ปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย  
กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้การทุจริตของเจ้าพนักงาน ซึ่งรวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงด้วย เป็นการกระทำความผิดที่ต้องรับโทษไว้อย่างครอบคลุมเพียงใดก็ตาม แต่หากในทางปฏิบัติ รัฐไม่สามารถดำเนินการแสวงหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้อย่างเฉียบขาดและเป็นธรรมแล้ว กฎหมายนั้นย่อมจะไม่มีคามหมายแต่ประการใด จากการศึกษากระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พบว่า มักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนักในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือกระทำการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพลระดับสูง ทั้งนี้เพราะ

ประการแรก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างเป็นผู้คิดด้วยกันทั้งสิ้น \* กรณีที่เกิดการลง

\* ผู้ให้สินบนเจ้าพนักงาน มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนเจ้าพนักงานผู้รับสินบนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149.



โทษผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้นั้น อาจเนื่องมาจากการที่ผู้ให้สินบนให้สินบนไปแล้ว ผู้รับไม่ดำเนินการให้จึงกล่าวหาผู้รับสินบน ด้วยกรณีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510 พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องพลเอกสุรจิต จารุเศรณีกับพวก เป็นจำเลยในคดีอาญามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ฐานเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สรุบข้อเท็จจริงได้ว่า พลเอกสุรจิต จารุเศรณี ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายสั่งอนุญาตให้ นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ ไปได้เช่าสวนยางและป่าคุ้มครอง โดยรับทรัพย์สินจากนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ แต่พลเอกสุรจิต จารุเศรณี ไม่สามารถดำเนินการให้ได้แต่ประการใด นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ ได้แจ้งความกล่าวหาว่า พลเอกสุรจิต กับพวกหลอกลวงฉ้อโกงตนเองและได้ทวงทรัพย์สินที่ได้รับไปจากตนคืน พร้อมทั้งมีหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คดีนี้ได้รับความพึงได้ชัดเจนปราศจากข้อสงสัยว่า พลเอกสุรจิตกับพวกได้ร่วมกันรับเงินและเช็คไว้จากนายสมฤกษ์ เพื่อกระทำการในอำนาจหน้าที่ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรให้ นายสมฤกษ์ ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินสวนยาง จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

ประการที่สอง ตามหลักการในรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการถูกดำเนินคดีอาญา \* และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือว่าในการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์ \*\* ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง มีประจักษ์พยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานวัตถุโดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัยหากมีข้อสงสัยยกประโยชน์

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 หมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 28, 29, 30, 31, 32, 33.

\*\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.



ให้แก่จำเลย \* ซึ่งการแสวงหาความจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในลักษณะนี้เน้นหนักไปในทาง "ระบบกล่าวหา" (accusatory system) โดยการหลักการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ผู้พิพากษามีได้มีบทบาทในการแสวงหาความจริง แห่งคดีมากมาย และโดยเฉพาะเป็นคดีที่หาพยานหลักฐานที่ยืนยันการกระทำความผิดได้ยาก เพราะส่วนมากผู้เสียหายเองยินยอมทำคดีอยู่ด้วย และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มักจะรู้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รู้ช่องทางที่จะหลบเกลื่อนพยานหลักฐานต่าง ๆ จนไม่เหลือร่องรอยที่จะสืบหาพยานหลักฐานต่อไปได้ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง ยิ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือข้าราชการระดับสูง ก็จะมีแสวงหาพยานหลักฐานได้ยาก ทั้งนี้ การทำให้สินบนเจ้าพนักงานมักไม่ทำกันโดยตรงระหว่างผู้รับกับผู้ให้ แต่มักกระทำการผ่านคนกลาง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการระดับต่ำ หรือบุคคลภายนอกที่มีความคุ้นเคยกับข้าราชการระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร เช่นนี้ ทั้งสองฝ่ายจึงต้องร่วมกันปิดบังพยานหลักฐานที่อาจแสดงข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิด จึงส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานที่แจ้งชัดเพียงพอจะนำตัวผู้กระทำผิดมารับโทษ ซึ่งจะมีผลต่อการนำสืบพิสูจน์ความผิด โดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการกระทำด้วยความยากลำบาก

ประการที่สาม การดำเนินการด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองและข้าราชการประจำ ที่กระทำการทุจริต จะเป็นไปได้ยาก เพราะบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูง และเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีด้วยแล้ว ก็จะมีอำนาจให้ทูลขอโทษโดยตรงต่อข้าราชการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนและต่อพนักงานอัยการไว้ สถานะของบุคคลดังกล่าวที่ไม่เป็นอิสระ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

---

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227.

เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกรณีปกติ เพื่อนำตัวผู้ต้องหา  
 ตามแห่งการเมืองที่ทุจริตมารับโทษ จึงมีตัวอย่างให้เห็นน้อยมาก ยกเว้นกรณีตามคำพิพากษา  
 ศาลฎีกาที่ 984/2510 ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ได้มีผู้ทำการศึกษาสถิติคดีอาญาเกี่ยวกับ  
 การทุจริตของเจ้าพนักงาน ตามฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของ  
 ศาลตั้งแต่ พ.ศ. 2500-2533 พบว่ามีเพียงปีละไม่เกิน 5 คดีในศาลฎีกา ส่วนศาลชั้นต้นและ  
 ศาลอุทธรณ์ปีละไม่เกิน 20 คดีและสัดส่วนในการพิพากษายกฟ้องมีประมาณ 50 % ของจำนวน  
 คดีทั้งหมด 59 ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นเด่นชัดว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกรณี  
 ปกติไม่อาจนำมาใช้ป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่ง  
 การเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.4 ระบบควบคุมโดยองค์กรพิเศษ

ระบบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยองค์กรพิเศษนี้ มีในระบบ  
 ควบคุมโดยองค์กรตุลาการ หรือระบบควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยตรงแต่อย่างใด แต่เป็น  
 ระบบควบคุมโดยองค์กรพิเศษที่อิงองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ ออมบุดสแมน (Ombudsman) หรือ  
 เรียกว่า ผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย  
 และได้แพร่หลายในหลาย ๆ ประเทศในเวลาต่อมา โดยถูกนำมาดัดแปลงปรับปรุงผู้ตรวจการ  
 รัฐสภาให้รับกับระบบการปกครองและกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น ๆ โดยมีแนวคิด  
 เกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาที่สำคัญคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย  
 เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยผ่านสถาบันนิติบัญญัติ  
 ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ<sup>60</sup>

59 ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย,  
 หน้า 337.

60 ซีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, "ผู้ตรวจการรัฐสภา," วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช  
 5 (พฤษภาคม - สิงหาคม, 2535) : 22.

สำหรับประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) ขึ้นในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้เพิ่มเติมเรื่อง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการ แต่ปรากฏว่าเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภานิติบัญญัติภายหลังการอภิปรายทั้งประเด็นเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุผลประการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางแล้วที่ประชุมมีมติให้ตัดเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาออกไป ดังนั้นจึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 \*

จากความพยายามในปี พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2538) เป็นเวลา 21 ปี ที่ผ่านมา ได้มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทย โดยการผลักดันของสมาชิกรัฐสภา นักวิชาการ สื่อมวลชน โดยเฉพาะในรัฐบาลซึ่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้มีความสนใจที่จะให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยให้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย อย่างเร่งด่วนเกี่ยวกับความเหมาะสมของการจัดตั้งและดำเนินการของผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำอันไม่ชอบหรือเกินขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหาร จนกระทั่งในปี 2536 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับปัจจุบัน) ได้เพิ่มเรื่อง ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) ในชั้นของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง โดยเน้นการควบคุม "ความ

---

\* ปรอดตุรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในอุมาสิวี สอาดเยี่ยม, "ผู้ตรวจการรัฐสภา : หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหาร," รัฐสภาสาร 38 (พฤษภาคม, 2533) : 43-50.

เป็นธรรม" (fairness) และ "ความเหมาะสม" (appropriateness) เพื่อมิให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาไม่เข้าซ้อนกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลบัญชีและวินัยงบประมาณซึ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และไม่เข้าซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมที่ทุจริต ประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน<sup>61</sup> ในที่สุดผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้ง 3 วาระ มีผลบังคับใช้ตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 162 ทวิ บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา คุณสมบัติหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เนื่องจากการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เรียกว่าผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มิได้ให้หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่จะบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา และขณะศึกษาวิจัยนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาประการใด

ในการศึกษาเรื่องนี้ ได้มีข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เกี่ยวกับเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) สรุปหลักการสำคัญดังนี้<sup>62</sup>

61 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 (เล่ม 1) มิถุนายน 2536, หน้า 66.

62 ข้อเสนอกรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) 25 กรกฎาคม 2537. (อัคราเนา)

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นสถาบันที่ควรบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ไม่ได้รับความไม่เป็นธรรม จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะได้รับการแต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภา แต่ให้มีลักษณะเกี่ยวพันกับการเมืองน้อยที่สุด
3. เป็นองค์กรที่จะต้องมิอิสระจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งนานพอสมควร และสามารถทำงานได้โดยไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือรัฐสภา
4. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องแตกต่างไปจากองค์กรอื่น ๆ ซึ่งจะถือเอาทุกข์ของราษฎรเป็นหลัก ดังนั้น จึงมีหน้าที่เพียงรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนที่ไม่ได้รับความเดือดร้อน ความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม
5. ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นชอบว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ก็มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงาน เสนอแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ๆ ให้มีการแก้ไข ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจสั่งแต่ประการใด แต่มีอำนาจเพียงทำรายงานเสนอรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบได้

เช่นนี้ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้น เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเป็นหลัก มิใช่องค์กรที่จะมีอำนาจสั่งหรือพิพากษาได้อย่างกว้างขวาง แต่จะมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง แนะนำ และถ้าไม่ทำตามก็มีอำนาจทำรายงานเสนอแนะต่อรัฐสภาเพื่อให้ควบคุมระดยวิถีทางการเมือง ตลอดจนสื่อมวลชนและประชาชนในชั้นตติมาชนวิพากษ์วิจารณ์ส่วนราชการ ดังนั้น หากพิจารณาการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารโดยผู้ตรวจการรัฐสภาแล้ว พบว่า การควบคุมของผู้ตรวจการรัฐสภาในกรณีดังกล่าว ไม่น่าจะได้ผลต่อการควบคุมฝ่ายบริหารมากนัก นอกเสียจากจะเกิดประโยชน์ที่ฝ่ายบริหารจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ด้วยความระมัดระวังพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริง

รัฐบาลมีอำนาจเหนือสถานิติบัญญัติ การใช้มาตรการควบคุมโดยวิธีทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด (กล่าวในหัวข้อ 3.2) ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงไม่อาจคาดหวังได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหารจะถูกตรวจสอบควบคุมอย่างแท้จริง เช่นนี้แล้ว การตรวจสอบของผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีผลกระทบต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประการใดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับว่าสถานิติบัญญัติมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายบริหารแท้จริงประการใด

เมื่อระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยจำแนกตามองค์กรที่กฎหมายกำหนดไว้ 4 วิธีข้างต้น ไม่อาจที่จะตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่นักการเมืองด้วยกันต่างกล่าวหากันและกันว่ามีการทุจริตให้ปรากฏในสื่อต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา จนทำให้ประชาชนทั่วไปที่ได้รับฟังคล้อยตาม และเกิดความรู้สึกไม่ศรัทธาในนักการเมือง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่มีการกล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงก็คือ นักการเมืองทุจริตคอร์รัปชัน \* นอกจากนี้ มีการนำวิธีการพิเศษที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายมาดำเนินการกับนักการเมืองที่ต้องการหาว่าทุจริตหรือคอร์รัปชัน ดังจะได้ศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปนั้น ไม่อาจนำมาใช้ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริง

---

\* การรัฐประหารและปฏิวัติ 6 ครั้ง ใน 22 ครั้ง อ้างเหตุนักการเมืองทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหลักในการกระทำดังกล่าว