

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการวิจัยในการศึกษา เรื่อง การประมวลกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

4.1 การประมวลกฎหมาย กฎเกณฑ์ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.2 การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

จำนวน 5 ฉบับ

4.3 ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคกฎหมายกฎเกณฑ์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.4 ค้นหาค้นหาคำสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ

4.5 แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและกฎเกณฑ์ เพื่อป้องกันการปราบปรามและป้องกันการทุจริต

4.1 การประมวลกฎหมายและกฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4.1.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

4.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความคิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

4.1.5 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

4.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

พ.ศ. 2542

4.1.1.1 ชั้นพื้นผิว (Surface) พิจารณารูปแบบ

1) การก่อตั้งองค์กรคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา คือ ด้านป้องกัน ด้านปราบปราม และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้

ป.ป.ช. เป็นองค์กรสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อให้มีการดำเนินการต่อไม่ว่าจะเป็นกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 305)

2) ภารกิจขององค์กร โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรมและมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในมาตรา 302 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการของป.ป.ช. เป็น ผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธาน ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นๆ

4.1.1.2 ชั้นแนวคิด (Surface)

1) บทบาทหน้าที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301, 305, 309 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นองค์กรอิสระที่สามารถตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในมาตรา 331 ยังกำหนดให้มีสาระสำคัญจำนวน 13 ข้อในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย จึงพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงระบุบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในมาตรา 19 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 40 มาตรา 42 มาตรา 57 มาตรา 88 ฯลฯ

2) ความเป็นอิสระ คือ องค์กรที่มีอำนาจ (Pouvoirs) และถ้าจะศึกษาว่าองค์กรนั้น ๆ มีอิสระมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ (Competences) ที่กำหนดให้องค์กรนั้น ซึ่งได้แก่ (วิญญู วรรณ, 2542 : 166)

1) อำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งรวมถึงอำนาจที่จะเรียกให้ส่งเอกสารมาให้ โดยไม่คำนึงว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารปกติหรือเอกสารลับ

2) อำนาจในการให้ความเห็น (Pouvoir D'avis) ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนบังคับ ให้หน่วยงานของรัฐต้องขอความเห็นจากองค์กรอิสระก่อนดำเนินการหรือกำหนดว่าความเห็นนั้นต้องเป็นความเห็นชอบ (Avis Conforme)

3) อำนาจให้คำแนะนำ (Ponuvair derecommendation) เสนอแนะที่มีลักษณะที่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติว่า รัฐบาล หรือฝ่ายปกครอง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องควรปฏิบัติ หรือคว่นการปฏิบัติอย่างไร

4) อำนาจในการตรากฎระเบียบ (Ponouvoir Regiementaire)

5) อำนาจในการตัดสินใจ ในกรณีเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย (Pouvoir dependre des mesures individuelles)

6) อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล

7) อำนาจในการลงโทษ (Pouvoir de sanction)

หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 7 ข้อ และยังพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรเดียวที่ประชาชนเห็นว่าไม่ถูกควบคุมจากฝ่ายการเมืองและยังมีความเป็นกลางอยู่ แต่มีข้อจำกัดคือรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตรวจสอบข้าราชการประจำแต่หน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญกับคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ยังมีการอ้างถึงการพิจารณาโทษทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อช่วยเหลือกันและกัน ในส่วนของนักการเมืองต้องมีผู้ยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. จึงสามารถเข้าไปตรวจสอบเช่น รับเรื่องร้องเรียนของ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ให้ตรวจสอบหาตัวผู้กระทำความผิด กรณีการทางพิเศษต้องจ่ายค่าปรับในโครงการก่อสร้างทางด่วนสายบางนา-บางปะกง ข้อมูลความผิดกรณีทุจริตเรือขุดของ บริษัท เอลิคอต โดยข้อมูลความผิดทางวินัยร้ายแรงต่อ ร.ต.วิทย์ วรคุปต์ และนายจงอาชว์ โทธิสุนทร อดีตอธิบดีกรมเจ้าท่า และความผิดของ นายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข 2 ข้อหา คือ จงใจแจ้งทรัพย์สิน และหนีสินอันเป็นเท็จ และร่ำรวยผิดปกติ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

1) สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ซึ่งจากการศึกษาสามารถแบ่งความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ได้ 3 การกิจ คือ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจด้านป้องกันซึ่งต้องสัมพันธ์กับองค์กรอื่น 2 ระบบ คือ ด้านตัวระบบ และด้านบุคคล

2) ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (8) มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3) ด้านบุคคล มาตรา 19 (10) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

ในการแต่งตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงด้วยรัฐธรรมนูญเอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความถูกต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล คอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนและสังคม และคุ้มครองการตรวจสอบของสำนักงานมิได้จำกัดที่การตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ได้รับจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ (เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ) ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวงกรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) รัฐวิสาหกิจ องค์กร มหาชน และหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

2) ภารกิจขององค์กร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 4 คือ "ตรวจสอบ" หมายความว่า ตรวจสอบบัญชี ตรวจสอบค่าใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ ฯลฯ และยังครอบคลุมงานอีกหลายด้าน เช่น กำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการใช้จ่ายและควบคุมเงินของรัฐ ฯลฯ การดำเนินบทบาทของคณะกรรมการและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาท ในการกระตุ้น ดูแล หรือส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ใช้งบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐ ให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตน โดยถือว่าเป็นผู้ทำงานให้ประชาชน หากไม่รักษา ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ก็ต้องถูกลงโทษ ส่งเสริมให้หน่วยงานเปิดเผยให้โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดมีอิสระในการบริหารงานด้านบุคคล ด้านงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น ๆ และมาตรา 312 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ คตง. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.1.2.2 ชั้นแนวคิด (Abstract)

บทบาทหน้าที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 12 ข้อ เช่น เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบ ฯลฯ และกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วางนโยบายตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลัง และกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

ความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นตามภารกิจ 3 ประการคือ

- 1) งานด้านตรวจสอบ
- 2) งานแจ้งผลการตรวจสอบ
- 3) การเสนอรายงาน
ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) งานด้านตรวจสอบ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ฯลฯ ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องแสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย คำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา 4 (1) - (7) คือหน่วยงานของทางราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจและหน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

2) การแจ้งผลการตรวจสอบ กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจ และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายในหกสิบวัน และเมื่อพ้นเวลาที่กำหนดแล้ว หากหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมาย (มาตรา 44) และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ จะแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไปในกรณีที่มิข้อได้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามที่กล่าวข้างต้นได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี (มาตรา 55) จะเห็นได้ว่า องค์กรอื่นคือ หน่วยรับตรวจ

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็เป็น หน่วยรับตรวจด้วยเช่นกัน และยังมีหน่วยงานสังกัด หน่วยผู้รักษาระเบียบ วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ฯลฯ

3) การเสนอรายงาน รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีที่สำคัญในทุกด้าน และรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี เมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณี เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี

สรุป สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีผลต่อประชาชนโดยตรง คือ ช่วยควบคุมเงินภาษีของประชาชนมิให้ถูกใช้ไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่ยังมีได้เชื่อมโยงกับหน่วยงานบางหน่วยงาน เพื่อปิดกั้นการทุจริตให้ได้ผล

4.1.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

4.1.3.1 ชั้นพื้นผิว (Surface)

1) การก่อตั้งองค์กร เนื่องจากการพัฒนาของนานาชาติอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลดีและผลเสียต่อประเทศไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะผลเสียเนื่องจากอาชญากรรมมีรูปแบบและการปฏิบัติการที่ซับซ้อนมากขึ้นเช่น มีการรวมตัวและประสานกันในหลายประเทศ การก่ออาชญากรรมเพื่อมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทนโดยเงินเหล่านี้ถูกแปรสภาพเป็นหลายลักษณะ เพื่ออำพรางที่มาของเงิน โดยส่วนใหญ่อาศัยสถาบันการเงินหรือประกอบธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ในการดำเนินการและเงินได้เหล่านี้จะย้อนกลับไปเป็นทุน เพื่อประกอบอาชญากรรมอีกโดยเฉพาะอาชญากรรมยาเสพติด การกระทำความผิดดังกล่าว จึงเรียกว่า “การฟอกเงิน” องค์การสหประชาชาติ จึงได้กำหนดให้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) หรือ “อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988” ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้นจึงตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมาบังคับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดความผิดมูลฐานไว้รวมทั้งสิ้น 7 มูลฐานความผิด ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจ

5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ

6) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือริบเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอำนาจอั้งยี่หรือช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศาลอาญาตามกฎหมายว่าด้วยศาลอาญาและคณะกรรมการตุลาการ มีอำนาจสั่งขังการจำคุกหรือการชั่วคราวตามระยะเวลาต้องไม่เกินสามวันทำการ (หรือไม่เกิน 10 วันทำการกรณีที่มีหลักฐานที่เชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย คณะกรรมการตุลาการ เลขานุการและพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่รับมอบหมายมีอำนาจดังนี้ สอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งบุคคลใด ๆ ให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงหรือส่งบัญชี เอกสารมาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา และเข้าไปในเคหสถาน สถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีกระทำความผิดหรือเก็บรักษาทรัพย์สิน ฯลฯ ความเป็นอิสระสำนักงาน ป.ป.ง. เป็นหน่วยงานอิสระ แต่ยังไม่ใช่องค์กรอิสระเนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ง. กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ง. เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง เมื่อเกิดเหตุอันไม่พึงปรารถนาขึ้น ความรับผิดชอบในการเมืองจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาสั่งการ

1) ไม่มีการประกาศหน้าที่และกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการตุลาการและเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ให้รัดกุม การใช้อำนาจและการดำเนินการใด ๆ จึงเป็นไปตามดุลพินิจของคณะกรรมการ เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงแนวทางและหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ

2) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายใหม่ที่ขยายความผิดมูลฐานครอบคลุมการดำเนินชีวิตปกติของประชาชน จึงเป็นอุปสรรคในการนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนได้ง่าย ซึ่งความผิดที่ชัดเจนน่าจะเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการชักชวนในสถาบันการเงิน และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งบทบัญญัติบางเรื่องของกฎหมายฉบับนี้ ปรากฏในกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอยู่แล้ว

3) กฎหมายกำหนดให้เลขานุการมีวาระอยู่เพียง 4 ปี ถ้าบุคคลที่ถูกเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งมีอายุราชการมากกว่า 4 ปี ย่อมทำงานด้วยความระมัดระวังมิให้ขัดต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุด เนื่องจากห่วงเกรงว่า ถ้าพ้นตำแหน่งแล้วจะไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ อีก ส่วนการให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็ไม่สามารถรับประกันว่าจะมีการเลือกคนที่เข้มแข็งได้

4) คณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งมีอำนาจและบทบาททุกประการในกฎหมายนี้ มีเลขานุการเป็นประธาน และกรรมการอื่นที่ คณะกรรมการ ป.ป.ง. เป็นผู้แต่งตั้งอีก 4 คน รวมเป็น 5 คน การใช้อำนาจและดำเนินการใด ๆ จึงไม่มีการถ่วงดุลกัน เพราะ เลขานุการซึ่งควรเป็นผู้ปฏิบัติงานตามมติและอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการธุรกรรม แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้เป็นประธาน จึงอาจทำให้การทำงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายของกฎหมายได้

5) อำนาจตามมาตรา 40 ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งอาจแปลว่ามีอำนาจโดยไม่มีขอบเขต ดังนั้นการใช้อำนาจอาจทำให้ประชาชน สื่อมวลชนเข้าใจว่าใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมหรือเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง และละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้

6) สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น สำนักงาน ป.ป.ง. มีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน เช่นธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ

สรุป พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าพระราชบัญญัติฉบับอื่น การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ง. มีการทำงานอย่างอิสระมีกฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อช่วยให้มีการทำงานที่ถูกต้อง ชัดเจน แต่ยังไม่เชื่อมโยงกับองค์กรที่มีหน้าที่ป้องกันการทุจริต เช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

4.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

4.1.4.1. ชั้นพื้นผิว (Surface)

1) การก่อตั้งองค์กร กฎหมายฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากการดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างที่ผ่านมามีการกระทำที่ลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่างๆอันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิดหรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการกระทำที่รุนแรงมากขึ้น จึงควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเพื่อเป็นการปราบปรามและกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปราบปรามการสมยอมราคามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ภารกิจขององค์กร พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ดังนี้ ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือวิธีการอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้น เป็นการดำเนินการโดยใช้งบประมาณเงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการ

ดำเนินการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม มีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ

4.1.4.2. ชั้นแนวคิด (Abstract)

1. บทบาทหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์การส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง, 2545 : 54-55)

(1) แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(3) ขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น บัด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการได้สวนข้อเท็จจริง และหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่าง ได้สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลเพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายศาลออก (3) หรือ (4)

(6) กำหนดระเบียบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับสืบสวนและสอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และการประสานงานกันในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

2. ความเป็นอิสระ กฎหมายดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การอิสระ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. จำนวนมาก ทำให้การดำเนินการในเรื่องการสมยอมราคาน้อยไป

3. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ เชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ในมาตรา 14 (1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้ขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สรุป พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่เมื่อผู้วิจยทบทวนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พบว่า มาตรา 38 (2) ระบุการตรวจสอบการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นการตรวจสอบทั้งระบบ แต่ไม่มีสิทธิเอาผิดกับผู้กระทำผิดต้องส่งเรื่อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจมากมาย จึงทำให้ การดำเนินการตามกฎหมายยังไม่เกิดประสิทธิภาพ และไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4.1.5 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

4.1.5.1 ชั้นพื้นผิว (Surface)

1.1 พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กร กฎหมายฉบับนี้ประกาศสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา 209 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็น หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปและห้ามเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือบริษัท ดังกล่าว

1.2 ภารกิจขององค์กร คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้คือ ดำเนินการบังคับ ใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของ รัฐมนตรี

4.1.5.2 ชั้นแนวคิด (Abstract)

1. บทบาทหน้าที่ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ระบุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้รัฐมนตรี ซึ่งหมายถึง นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี แต่ละคนเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะอาจทำให้รัฐมนตรีเข้าไปครอบงำ หรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนหรือเข้าไปหาผลประโยชน์จากหน่วยงานของรัฐได้

2. ความเป็นอิสระ พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ และ พรบ.ดังกล่าวจะเน้นให้มีการเปิดเผยสำเนาสัญญาของรัฐมนตรี ต่อประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ปราศจากการครอบงำ

3. ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ กฎหมายฉบับนี้ ส่งผลต่อรัฐมนตรีผู้ทำธุรกรรม และนิติบุคคลที่รัฐมนตรีมอบหมายให้จัดการ หุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด, บริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สรุป พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมาย เพื่อป้องกันรัฐมนตรีเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีความหมาย กฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับประกาศใช้ไม่พบว่ามีมีการเปิดเผยสำเนาสัญญาของรัฐมนตรีต่อประชาชน

4.2 การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

4.2.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

4.2.5 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ถือการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมาย กฎเกณฑ์ เพื่อการป้องกันการทุจริตได้แก่ ชื่อเรื่อง หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ วันที่ประกาศขอเขตการบังคับใช้ เนื้อหาที่สำคัญ โดยสรุป บทลงโทษ ความซับซ้อนความไม่ชัดเจนระหว่างกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ

4.2.1.1 ชื่อเรื่อง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึง กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเสริมหลักการเกี่ยวกับองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น และ เป็นกฎหมายที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้จริงจัง (บวรณศักดิ์ อูวรรณ โน. 2543 : 163) จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งมีเพียง 8 ฉบับจะเห็นว่าพิเศษ ดังนี้

1) “ชื่อ” กฎหมายต้องเรียกเป็นพิเศษซึ่งจะพบข้อแตกต่าง ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติ ดังนี้

2) เนื้อหาสาระ เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีรายละเอียดถึงการได้มาขององค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นถึงองค์ประกอบอำนาจหน้าที่และ

การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเรียกว่า “Organic law” คือ กฎหมายที่ขยายองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น เมื่อวิเคราะห์แล้วจึงพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ

- ต้องมีเนื้อหาสาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล
- ต้องมีกำหนดเวลาให้ออกใช้กฎหมาย เช่น พรบ. ป.ป.ช. พรบ. สดง. กำหนดให้ออกใช้

เสร็จภายใน 2 ปี

- พระราชบัญญัติที่สภาเห็นชอบแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวน 20 คน จาก 700 คน ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยไว้ว่าขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยกว่าพระราชบัญญัติ

3) พระราชบัญญัติ

- กฎหมายพระราชบัญญัติอื่น จะไม่มีการกำหนดรายละเอียด
- กฎหมายลูกอื่น ๆ นั้นอาจมีการกำหนดเวลาออกใช้และไม่ออกใช้ร่างพระราช

บัญญัติธรรมดา เมื่อสภาพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วและรอทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อปรากฏว่ารัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา รวมตัวกัน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 (700 คนของจำนวนสมาชิกทั้งหมด)

4.2.1.2 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมดูแลและถ่วงดุลให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรทางการเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นระบบกฎหมายที่มีลักษณะเป็น Package รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ แต่ละแยก บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นเทคนิคในการบริหารบ้านเมือง เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและต้องเป็นกฎหมายที่แก้ไขยากพอ ๆ กับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต้องมีวิธีการและขั้นตอนแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา

4.2.1.3 คณะกรรมการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้กรรมการมีอิสระในการทำงาน แต่ไม่ใช่อิสระในการกำหนดเงินเดือนจากรัฐไม่มีมาตรฐานและไม่มียอิสระในการเองงบประมาณมาแบ่งกัน โดยไม่มีการตรวจสอบ แนวความนี้เป็น Mechanism คือ อิสระในการทำงานเมื่อเปรียบเทียบพบความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อย่างชัดเจน คณะกรรมการของ ป.ป.ช. และ ก.ต.ง. ต้องได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการที่รัฐสภา จำนวน 9 คนโดยมีคุณสมบัติตามที่ พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ส่วน ป.ป.ง เป็นการเลือกจากข้าราชการระดับสูง มีข้าราชการ การเมือง ข้าราชการ เป็นคณะกรรมการ

4.2.1.3 วันที่ประกาศใช้

- ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา
- พันกำหนด 120 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.2.1.4 เนื้อหาที่สำคัญโดยสรุป

1) รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ ป.ป.ช. เป็นองค์กรสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อให้มีการดำเนินการต่อไม่ว่าจะเป็นกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติก่อทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม และมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรเดียวที่ประชาชนเห็นว่าไม่ถูกควบคุมจากฝ่ายการเมืองและยังมีความเป็นกลางอยู่

2) รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในหมวด 11 (มาตรา 312) และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้ระบุไว้ว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง” โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการที่เป็นอิสระด้วยภารกิจ 3 ประการคือ งานด้านตรวจสอบงานแจ้งผลการตรวจสอบ การเสนอรายงาน

3) “อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988” ซึ่งทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้นจึงตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมาบังคับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดความผิดมูลฐานไว้รวมทั้งสิ้น 7 มูลฐานความผิด คือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับการข่มขืนหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ดังนี้ ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือวิธีการอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้น เป็นการดำเนินการโดยใช้งบประมาณเงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม มีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจมากมายจึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด

5) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ภายมาฉบับนี้ ประกาศสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปและห้ามเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือบริษัทดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้คือ ดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี (โปรดดูตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ในภาคผนวก ก/ช/ค)

4.3 ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคกฎหมายกฏเกณฑ์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.3.1 ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กร

4.3.1.1 การบริหารงานบุคคล

ในการพิจารณาการบริหารงานบุคคลของ 3 หน่วยงาน คือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับ การพิจารณาภาพรวม พบว่าปัญหาเกิดจากการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นงานเสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และขาดจิตสำนึกในการทำงาน ทำให้ขาดประสิทธิภาพการทำงาน ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข การบริหารงานบุคคลควรจัดให้มีการอบรมเพิ่มความรู้ ทักษะในด้านตรวจสอบ ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านจัดให้มีการส่งเสริมจิตสำนึก สร้างระบบการควบคุมภายใน และสร้างผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

4.3.1.2 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงานของทั้ง 3 หน่วยงาน ก็ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ เพราะถูกฝ่ายบริหารปรับลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และรัฐบาลมิได้ให้เงินค่าตอบแทน การยึดทรัพย์ ระบุให้ตกเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งการทำงานต้องใช้เงินนอกงบประมาณ บางครั้งรูปแบบการทำงานก็ไม่สามารถจะเปิดเผยแหล่งข่าวได้ สมควรให้มีการปรับระเบียบการใช้จ่ายเงิน เพื่อคล่องตัวในการทำงาน ซึ่งการถูกปรับลดงบประมาณส่งผลต่อกำลังใจผู้ปฏิบัติเพราะงานบางงานบางหน่วยงาน เป็นงานที่ต้องเสี่ยงอันตรายค่อนข้างสูง ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรให้มีการจัดงบประมาณเพิ่มเติม และจัดงบในการประสานงานกับแหล่งข่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง งบประมาณขององค์กรอิสระควรนำเข้าสู่สภา และให้สภาเป็นผู้ปรับเพิ่ม-ลด ไม่ใช่ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณา

4.3.1.3 ปัจจัยทางด้านการบริหารพัสดุ

เครื่องมือเครื่องใช้ ความพร้อมของทั้ง 3 หน่วยงานโดยรวมขาดความพร้อมและขาดเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์ ซึ่งก็เป็นสาเหตุให้ไม่สามารถติดตามการทุจริตที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและบางหน่วยงานมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่สามารถใช้ได้มีเกินความจำเป็นซึ่งยังสามารถใช้งานได้ แต่ไม่ใช้ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ก็ควรให้มีการจัดซื้อพัสดุให้ตรงกับความต้องการใช้ เช่น Note Book เวลาที่เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ เช่น สอบสวน ยึดทรัพย์ ต้องพิมพ์งานด้วยเครื่องพิมพ์ดีดธรรมดา เมื่อแก้ไขต้องพิมพ์ใหม่ทั้งหมด และจัดให้มีการลงทะเบียนคุม มีใบขีมี ใบเบิกใช้ตามระเบียบ ควรจัดให้มีสื่อเกราะกันกระสุนด้วย

4.3.1.4 การสนับสนุนทางเทคโนโลยี

ในการปฏิบัติงานยังขาดเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย ทำให้ขาดการเข้าถึงข้อมูลบางอย่าง คุกกี้ที่ได้รับด้วยเงินนอกงบประมาณ แต่เวลาเบิกเพื่อซ่อมแซมกลับเบิกไม่ได้ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับสมรรถนะการใช้เทคโนโลยีต้องพัฒนาความรู้แก่บุคลากรให้มากขึ้นและแก้ไขระเบียบเรื่องเงินนอกงบประมาณให้มีการสนับสนุนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อความต้องการ

4.3.1.5 ปัญหาทางด้านวิธีปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ มติ ครม.

1) ความสามารถของหน่วยในการแปลกฎหมาย ฯลฯ ออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน โครงการ ให้สอดคล้องกับกฎหมาย เพียงใด

ในการพิจารณา แผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใดของทั้ง 3 หน่วยงานนั้น ในความชัดเจนของวัตถุประสงค์นั้นการดำเนินงานตามแผนงานนั้นไม่มีความชัดเจน เนื่องจากมีช่องว่างของกฎหมายระเบียบ นำไปสู่การพลิกแพลงวัตถุประสงค์และบางกิจกรรมชัดเจน

แค่ผู้ปฏิบัติมิได้เข้าร่วมในการวางแผนการดำเนินการตั้งแต่เริ่มกิจกรรม ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรกำหนดแนวทางการตรวจสอบ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ชัดเจน ในการจัดทำกิจกรรมควรให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนได้กำหนดกิจกรรมตรงตามวัตถุประสงค์และมีการติดตามเพื่อทราบว่าได้ดำเนินกิจกรรมตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และปัญหาอุปสรรคเกิดจากสิ่งใด เพื่อเป็นแนวทางในปีงบประมาณต่อไป

2) หน่วยปฏิบัติจะกำหนดมอบหมายภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงาน โครงการอย่างไร

ในการมอบหมายภารกิจให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะเน้นปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นสำคัญ และจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และการปฏิบัติยังขาดมาตรฐานการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้ปฏิบัติยังมีค่านิยมในการปฏิบัติเช่นเดียวกับรูปแบบการทำงานตาม พรบ. เก่า ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติ การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องและสามารถประสานในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้สามารถใช้ข้อมูลในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกัน ทั้งหน่วยปฏิบัติในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4.3.1.6 ปัญหาด้านความร่วมมือขององค์กรอิสระอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1) ปัญหาด้านภาวะผู้นำขององค์กรอิสระ

ผู้นำขององค์กรอิสระ มีหน้าที่วางนโยบายควบคุมดูแลแก้ปัญหาเฉพาะหน้ากับหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ จึงทำให้มุ่งมั่นในการพัฒนาหน่วยงานตน จึงมิได้มีการประสานข้อมูลซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้การทำงานซ้ำซ้อนกันได้ เช่น ได้รับเรื่องร้องเรียนเรื่องเดียวกัน ในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารสั่งให้เข้าทำงานพร้อมกัน เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ผู้นำในองค์กรอิสระได้มาจากการคัดเลือกของวุฒิสภา นักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทำให้ไม่สามารถใช้ภาวะผู้นำในการปกครองบังคับบัญชาสั่งการให้ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรให้มีการสนับสนุนการสรรหาผู้นำให้ได้ผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถมีลักษณะน่าที่คือกล้าคิด กล้าทำ กล้าตัดสินใจ ปฏิบัติหน้าที่ และต้องมีความรับผิดชอบต่องานต่อผู้ได้บังคับบัญชา รวมถึงประชาชน เพราะในปัจจุบันปัญหาการทุจริตเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องใช้ผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำสูงในการแก้ไขปัญหา และมีใช้ผู้ที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์ และควรให้มีการประสานงานของผู้นำ และข้าราชการระดับสูงทุก ๆ 3 เดือนต่อครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดมุมมอง ความเข้มข้นในการปฏิบัติงาน

2) ปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งยังขาดความสามัคคีในการร่วมกันปฏิบัติงาน และมีได้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ยังมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ถึงแม้จะมีบางคนที่มีจิตใจไม่เข้มแข็งภายใต้ผลกระทบประโยชน์จากการสนับสนุนของฝ่ายทุจริต ที่มีผลประโยชน์ค่อนข้างสูง อาจถูกดำเนินคดีอาญาให้ออกจากราชการหรือถูกโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรปรับแนวคิดว่า เจ้าหน้าที่ทุกหน่วย ข้าราชการทุกคน เป็นผู้ที่มีความสำคัญกับหน่วยงานทั้งสิ้น จัดสวัสดิการให้เพียงพอ เพื่อสนับสนุนขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ และให้มีกิจกรรมร่วมกันขององค์กรอิสระทุก ๆ หน่วย เพื่อสร้างเครือข่ายและได้แลกเปลี่ยนวิธีการทำงาน ปัญหาที่เกิดจากการทำงาน วางแผนการทำงานร่วมกันต่อไป

3) การร่วมกันทำงานเป็นทีม

ในการพิจารณาาร่วมกัน ทำงานเป็นทีมของเจ้าหน้าที่ยังมีน้อย เนื่องจากเป็นอุปนิสัยของคนไทยที่มักตัดสินใจโดยความเห็นของตัวเองเป็นใหญ่ ไม่ค่อยประสานความคิดเห็นกัน และยังขาดความเข้าใจซึ่งกันและกันในการแบ่งงานกันทำ มักมองปัญหาหรือทำงานโดยขาดการพิจารณาถึงความเห็นของผู้อื่น ทำให้เกิดความขัดแย้ง ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ผู้บังคับบัญชาของทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบควรจัดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้มีการนำผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาชี้แจงในที่ประชุม จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติพร้อมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยปฏิบัติ จัดให้ทำงานร่วมกันเป็นทีมโดยจัดเป็นกลุ่มย่อย จัดกิจกรรม สมมติแล้วประเมินผลอย่างแท้จริงว่ามีการติดต่อทำงานร่วมกันหรือไม่ภายหลังอบรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันปราบปรามการทุจริต

4.3.1.7 ปัญหาทางด้านอำนาจความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ เช่น องค์กรประชาชนด้านคอร์รัปชัน ฯลฯ ที่เกี่ยวข้อง

4.3.1.8 ลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ

องค์กรอิสระทุกหน่วยงาน มิได้มีกฎหมายที่กำหนดให้ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรประชาชนและถ้าไม่ปฏิบัติก็ไม่ผิด ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้ผู้ทุจริตรอดพ้นไปได้ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรให้มีกฎหมายและเปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนเข้าร่วมในการวางแผนการตรวจสอบเพื่อสามารถนำข้อมูลที่ได้นำเป็นระบบการเข้าถึงผู้ทุจริต โดยตรงเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

4.3.1.9 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ความพึงพอใจ หรือทำความตกลงกับองค์กรอื่น ๆ

ปัญหาในเรื่องหน่วยปฏิบัติ ต้องแสวงหาความร่วมมือความพึงพอใจ หรือทำความเข้าใจ กับหน่วยงานหลักอื่น ๆ นั้น เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะในแต่ละพื้นที่ อาจพบว่าผู้ทุจริตเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่นั้น การหาข้อมูลการสอบสวนจึงต้องเพิ่มความระมัดระวังอย่างสูง อาจต้องประสานกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ ฯลฯซึ่งอาจส่งผลต่อการปฏิบัติงาน แต่เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติต้องเก็บความลับ เพราะกฎหมายแต่ละองค์กรห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูล ถ้าจะเปิดเผยต้อง ได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ผู้ปฏิบัติควรต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ อย่างชัดเจนในรูปแบบลายลักษณ์อักษร และให้มีการทบทวนการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และกำหนดเวลาในการพบกัน

4.3.1.10 ปัญหาด้านผลกระทบของกฎหมายต่อประชาชน

1) ปัญหาด้านพยาน บุคคลภายนอกที่เข้าร่วมให้ข้อมูล ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือจากพยาน บุคคลภายนอก การที่ประชาชนกล้าเข้าร่วมมือ แต่การเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2542 ต้องเปิดเผยผลการสอบสวนซึ่งอาจมีชื่อพยาน บุคคลภายนอกเปิดเผยไปด้วย เป็นผลทำให้พยานถูกฟ้องร้อง หรือถูกข่มขู่ ได้ซึ่งกรณีทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามมาตรา 120 ของ พร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลที่ไต่สวนซึ่งยังพอมิเหตุผลอธิบายได้ จึงทำให้มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวล.) สาขา สังคม ซึ่งขอเอกสารสำนวนการสอบสวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.เตาปูน จากประธานและกรรมการ ป.ป.ช. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรให้มีการคุ้มครองพยานที่ให้ข้อมูลต่อทางราชการ และกำหนดค่าตอบแทนให้กับพยาน และจัดอบรมสมาชิกแจ้งข่าว เป็นกำลังสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารภายในเขตพื้นที่

2) ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับขบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ฯลฯ)

ปัญหาทางด้านการบังคับใช้กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับขบวนการยุติธรรมนั้น เป้าหมายสูงสุดของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ไม่มีผู้กระทำการทุจริต แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ปัญหาช่องว่างของกฎหมายและขบวนการปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้นั้นก็มีความสำคัญปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากในทางปฏิบัติ เมื่อมีการจับผู้กระทำการทุจริตจะได้แต่เพียงข้าราชการชั้นผู้น้อย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนักการเมืองไม่ต้องรับโทษทางกฎหมาย ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรให้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายและบทลงโทษ

สำหรับความคิดในเรื่องการถือโทษ การทุจริต ฯลฯ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างขบวนการ
ยุติธรรมกับองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.4 ดัชนีค้นหาคำสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ

ผลจากการทำวิจัย ผู้วิจัยได้ดำเนินการทำดัชนีคำสำคัญที่ปรากฏใน พระราชบัญญัติทั้ง
5 ฉบับจำนวน 18 คำ ดัชนีดังกล่าวช่วยให้การค้นคว้าตามบทบัญญัติและสาระสำคัญของกฎหมาย
ทั้ง 5 ฉบับ สะดวกขึ้นและสามารถช่วยให้ผู้ใช้เชื่อมโยงกฎหมายเข้าด้วยกันได้สะดวกขึ้นเช่นกัน

4.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นในมาตราใดบ้าง ข้อเสนอแนะ พร้อมทั้งแนวทางแก้ไข

4.5.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4.5.1.1 มาตราที่ 45 ว่าด้วย ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตาม ม. 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช.
จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้โดยประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคน
พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ฯลฯ

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง กรรมการ ป.ป.ช. มีทั้งสิ้นเปล่งคน ต้องเป็นประธานการ
สอบสวนทุกคณะคณะละ 1 คนทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วทำให้งานค้างค้ำจำนวนมาก

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ให้ตัดคำว่า “กรรมการหนึ่งคนออก”

4.5.1.2 มาตราที่ 89 ว่าด้วย ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ป.ป.ช.

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง จากสถิติในปี 2544 พบว่า เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้
ตามมาตรา 89 จำนวน 1,411 เรื่อง สามารถทำเสร็จ 165 เรื่อง คงค้าง 1,246 เรื่องงานที่ทำเสร็จ
คิดเป็นร้อยละ 11.69 ซึ่งถือว่าน้อยมาก เพราะพนักงานสอบสวนมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ
แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีแห่งเดียว อยู่ระหว่างการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ด้านความรู้
กฎหมายอาญา

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการ
รับเรื่องดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญา เฉพาะเรื่อง
ที่สำคัญเท่านั้น ส่วนเรื่องธรรมดาทั่วไป ควรมอบให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ
ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา

4.5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4.5.2.1 มาตรา 6 ว่าด้วยองค์ประกอบ คตง.

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง เนื่องจากองค์ประกอบของ คตง. ส่วนใหญ่จะมีความรู้เฉพาะบัญชี และการเงิน ทำให้มีปัญหาในการวินิจฉัยความผิด

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรแก้ไขให้มีนักกฎหมายเพิ่มขึ้น

4.5.2.2 มาตรา 8 ว่าด้วยการสรรหา คตง.

1) ปัญหาในการปฏิบัติจริง ผู้แทนพรรคการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาถึง 5 คน ซึ่งค่อนข้างมากเกินไป

2) ข้อเสนอแนะแก้ไขบทบัญญัติ ซึ่งควรให้มีผู้แทนพรรคการเมืองไม่เกิน 3 คน

4.5.2.3 มาตรา 19-25 ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง รายละเอียดทั้งด้านความผิดและวิธีพิจารณาจะไปกำหนดไว้ในระเบียบ คตง. เป็นส่วนใหญ่

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ จึงควรแก้ไขเพื่อให้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติให้ชัดเจนกว่าปัจจุบัน

4.5.2.4 มาตรา 28 ว่าด้วยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง คุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ค่อนข้างสูงและไม่เปิดกว้าง

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ จึงควรแก้ไขคุณสมบัติใน ม.28 (4) ให้เปิดกว้างกว่าเดิม

4.5.2.5 มาตรา 46 ว่าด้วย การแจ้งผลการตรวจสอบ

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง การแจ้งผลการตรวจสอบกรณีทุจริตให้พนักงานสอบสวน เพื่อให้ดำเนินการไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ จึงควรแก้ไขให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องที่ตรวจสอบให้ สตง. ให้ ป.ป.ช. เพื่อความรวดเร็ว

4.5.2.6 มาตรา 58 ว่าด้วยงบประมาณของ สตง.

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง ควรแก้ไขการของงบประมาณของ สตง. เป็นไปอย่างมีอิสระอย่างแท้จริง มิใช่ให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมงบประมาณได้อย่างปัจจุบัน

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรแก้ไขกฎหมาย สตง. ให้เสนองบประมาณต่อสภาได้

โดยตรง

4.5.2.7 มาตรา 102 ว่าด้วยวินัย (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน)

- 1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง การแจ้งผลของ สดง. ต่อหน่วยงานยังมีความช่วยเหลือกันอยู่
- 2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรแก้ไขให้นำผลการแจ้งของ สดง. ไปดำเนินการพิจารณาลงโทษข้าราชการได้ทันที

4.5.2.8 มาตรา 102 ว่าด้วยขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย (พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน)

- 1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง ควรลดขั้นตอนการสอบสวนให้สั้นลงและดำเนินการกับผู้กระทำผิดให้เร็วขึ้น
- 2) ข้อเสนอแนะแก้ไขบทบัญญัติ ควรกำหนดระยะเวลาสอบสวนไว้ใน พรบ. และไม่ควรเกิน 90 วัน

4.5.2.9 มาตราที่ 89 ว่าด้วย อำนาจ ป.ป.ช. (ตาม พรบ. ป.ป.ช.)

- 1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริงทุกเรื่องที่ สดง. ส่งให้ตำรวจ ตำรวจต้องส่งให้ ป.ป.ช. ทำให้เรื่องล่าช้าในการที่จะนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ
- 2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรแก้ไขโดยให้ ป.ป.ช. ออกประกาศให้ตำรวจที่รับเรื่องของ สดง. ดำเนินการรวบรวมหลักฐานฟ้องทันที

4.5.2.10 มาตรา 19 (3) ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช. ตาม พรบ. ป.ป.ช.)

- 1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง ควรมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่าง ป.ป.ช. และ สดง. ให้ชัดเจน
- 2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรแก้ไขให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบข้าราชการระดับสูงเท่านั้น ส่วนราชการระดับอื่น ให้เป็นอำนาจของ สดง. เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

4.5.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2543

4.5.3.1 มาตราที่ 12 ว่าด้วย บททั่วไป

- 1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง มาตรา 12 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้ในการจับ การค้น มีปัญหาการตีความว่ากระทำได้ หรือไม่
- 2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ แก้ไขมาตรา 12 โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

4.5.3.2 มาตรา 48 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง ให้คณะกรรมการธุรกรรมยึด อาศัยไว้ชั่วคราวได้ไม่เกิน 90 วัน ซึ่งบางครั้งคดีใหญ่ต้องรวบรวมหลักฐานภายในระยะเวลา 90 วัน ไม่พอที่จะรวบรวมหลักฐาน ส่งอัยการตามมาตรา 49 ทำให้เกินระยะเวลา 90 วัน จึงต้องคืนทรัพย์สินให้กับเจ้าของ

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ให้มีการแก้ไขมาตรา 48 วรรค 1 ขยายระยะเวลาออกไป ในกรณีที่เกิดจำเป็น โดยกำหนดระยะเวลาพอสมควร

4.5.3.3 มาตราที่ 59 ว่าด้วยการมีวิธีพิจารณาความฟอกเงิน

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง เนื่องจากกฎหมายฟอกเงินไม่มีวิธีพิจารณาความของตนเอง แต่ได้นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ทำให้เกิดปัญหาเพราะคดีฟอกเงินมีลักษณะแตกต่างไปจาก คดีแพ่งทั่วไป

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ จัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. ป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน โดยเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความฟอกเงินให้ชัดเจน ไม่ต้องนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้

4.5.3.4 มาตรา 51 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง มาตรา 51 วรรค 1 ให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินทำให้สำนักงาน ป.ป.ง. ไม่สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานได้

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรแก้ไขให้ศาลพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของกองทุน ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อนำทรัพย์สินนั้นมาใช้เป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงานได้

4.5.3.5 แนวคิดฐานความคิด และมาตรการสกัดกั้นการฟอกเงิน

1) จากการจำหน่ายยาเสพติดเป็นหลัก เนื่องจากเป็น กระบวนการหรือ Process ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกขั้นตอน

ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจรัฐในการเข้าติดตามและตรวจสอบการประกอบธุรกิจ และทางธุรกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น 1) รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสถาบันการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุน 2) เข้าไประงับ หรือยับยั้งการซื้อขายหุ้น ระงับการถอนเงิน หรือทำธุรกิจเกี่ยวกับเงินจำนวนมาก เช่น ซื้อขายบ้านและที่ดิน

ประเด็นที่สำคัญ กฎหมายสามารถสร้างกลไก และกำหนดกระบวนการเพื่อให้การใช้ อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ เป็นไปอย่างโปร่งใส และไม่กระทบต่อผู้สุจริตได้ เพราะอำนาจ ป.ป.ง. ก่อนข้างมาก

2) การใช้อำนาจ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่มากกว่าขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด

ประเด็นที่สอง ควรจะอยู่ในสังกัดของหน่วยงานใด

3) การฟอกเงิน หรือ Money Laundering คือ กระบวนการที่ทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมายกลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการแปรสภาพนั้นอาจจะถูกกฎหมาย ก็ได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละประเทศเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

รูปแบบของการฟอกเงิน

1. การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ
2. การฝากเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกับสถานบันการเงิน ระหว่างประเทศ แล้วโอนเงินในบัญชีเงินฝากไปต่างประเทศโดยทำสัญญาซื้อขายเกินความเป็นจริง

4.5.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

4.5.4.1 มาตรา 14 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนโดยเร็ว

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจตาม พรบ. ป.ป.ช. จำนวนมาก ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการตาม พรบ. ว่าด้วยความผิดในการเสนอราคา ฯลฯ ได้อย่างรวดเร็ว

2) ข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติ ควรพิจารณาปรับปรุงระเบียบให้หน่วยงานอื่นมารับผิดชอบตาม พรบ. ดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการทุจริตที่แพร่หลายทุกวงการมากที่สุด

4.5.5 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543

4.5.5.1 มาตรา 3 รัฐมนตรี หมายความว่า นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี แต่ละคนในคณะรัฐมนตรี

1) ปัญหาในทางปฏิบัติจริง ถ้าว่า รัฐมนตรี ยังมีได้หมายรวมถึง ภรรยาที่สมรสตามกฎหมายและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งอาจถือครองหุ้นส่วนหรือหุ้น ในฐานะผู้บริหารได้ และรัฐมนตรีก็อาจใช้สิทธิตามกฎหมาย เข้าไปบริหารและครอบงำได้

2) ข้อเสนอแนะแก้ไขบทบัญญัติ ควรให้แก้คำว่า รัฐมนตรี หมายรวมถึง ภรรยาตามกฎหมายและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย เพื่อปิดกั้นการเข้าไปบริหาร ครอบงำหรือออกคำสั่งใด ซึ่งอาจกระทบต่อสังคมได้