สาระสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ปีที่พิมพ์ 2557

จำนวนหน้า 130 หน้า

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 500 เล่ม

จัดทำโดย สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทรศัพท์ 0-2244-2060 โทรสาร 0-2244-2074

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทรศัพท์ 0-2357-3100 ต่อ 3125 โทรสาร 0-2357-3100 ต่อ 3122

ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

Website: http://www.parliament.go.th

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ http://www.parliament.go.th/library

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย ร่วมกันจัดทำ **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** ขึ้น ประกอบด้วยประเด็นศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจ การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และข้อเสนอแนะด้านกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2557

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทสรุปผู้บริหาร

ระบบราชการไทย เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาจะพบปัญหาของระบบราชการไทยมีหลายประการ เช่น การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่ การแบ่งโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ที่ซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การทำงานของข้าราชการขาดความกระตือรือร้น ระบบราชการไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงานหรือแนวทางการดำเนินงานได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนที่หลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง เช่น การรับสินบน การทุจริตงบประมาณแผ่นดินในการประมูลจัดซื้อจัดจ้าง และการกำหนดนโยบายเพื่อผลักดันโครงการใหญ่ ๆ เป็นต้น

การปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังได้เริ่มขึ้นโดยมีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เพื่อแก้ปัญหาของระบบราชการที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน และปรับปรุงให้ระบบราชการมีความทันสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไป โดยมีวัตถุประสงค์ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน การพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ และกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้ติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบราชการมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะมีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาของระบบราชการเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีมายาวนาน และการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาเป็นเพียงการปรับโครงสร้างของส่วนราชการเท่านั้น ยังไม่ได้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบทั้งในเรื่องของโครงสร้าง ระบบงาน วิธีการทำงาน บุคลากร งบประมาณ วัฒนธรรม และค่านิยมในระบบราชการ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการที่มีความสำคัญต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน คือ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจของประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีบุคลากรจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้าย และซึ่งที่ผ่านมาปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองทำให้องค์กรตำรวจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ส่งผลให้มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น การศึกษาประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้เน้นการศึกษาประเด็นการปฏิรูปด้านโครงสร้างของระบบงานตำรวจให้มีความเหมาะสม คล่องตัว และสามารถปฏิบัติได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปัญหาของประเทศได้ และหากการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจประสบความสำเร็จ ก็จะทำให้การบริหารงานในส่วนอื่น ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนในการนำผู้กระทำผิดมารับโทษตามกฎหมาย และเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมก่อนที่จะส่งคดีต่าง ๆ ถึงอัยการและศาล รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ อีกหลายประการ อาทิ ปัญหาโครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบงาน พฤติกรรมการใช้อำนาจอันมิชอบ พฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นต้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ทั้งในรูปแบบของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญเกิดขึ้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ในภาครัฐบาลมากที่สุด โดยกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องอาศัยกลไกด้านกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการของภาครัฐเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะยังประโยชน์ให้ภาครัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงก่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคมไทย ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ได้มีการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และการเสนอให้มีกฎหมายใหม่ในบางเรื่องเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางน้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ จึงได้ทำการศึกษาใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ 1) การปฏิรูปโครงสร้าง และระบบตำรวจของประเทศไทย 2) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และ 3) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญ และเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ควรดำเนินการแก้ไข และเพื่อให้องค์กรภาครัฐและระบบกฎหมายสามารถที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยยึดหลักประสิทธิภาพ ความเสมอภาคและเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

1. การปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจของประเทศไทย

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นลักษณะจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิม เน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ การควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งที่มีสายบังคับบัญชายาวเกินไป ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 สามารถกำหนดกระบวนการในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม แต่ก็ยังไม่มีขบวนการขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและกำลังคน การกำหนดนโยบายและแผนงาน เพราะการบริหารงานที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมทั้งปัญหาการแต่งตั้งผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจระดับต่าง ๆ ในแต่ละครั้งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยตลอด ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจอ่อนแอ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.1 สภาพปัญหาของตำรวจไทยพบว่า 1) ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นลักษณะจัดโครงสร้างแบบดั้งเดิม เน้นสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป รวมทั้งการบริหารงานที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก 2) ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีการขยายตัวอย่างมากมายทั้งในเชิงแนวดิ่งและแนวราบ เพราะองค์กรมีขนาดใหญ่และมีกำลังคนมากเกินความจำเป็น 3) ปัญหาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยปรับเปลี่ยนเกณฑ์การนับอาวุโส มีการเล่นพรรคเล่นพวก ขาดความยุติธรรม และขาดความโปร่งใสในการแต่งตั้งโยกย้ายแต่ละครั้ง มีการแทรกแซงของนักการเมือง เกิดค่านิยมแห่งอำนาจ พฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบ การทุจริตคอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บังหลวง และ 4) ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบ มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างสมบูรณ์แบบ ตำรวจทุกหน่วยขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว แม้ว่าจะมีการแบ่งการบริหารงานออกเป็นตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร แต่ก็ยังขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.2 การพัฒนาโครงสร้างและระบบตำรวจไทย มีสายบังคับบัญชายาวเกินไป ตำรวจทุกหน่วยขึ้นตรงกับผู้บัญชาตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว แม้ว่าจะมีการแบ่งการบริหารออกเป็นตำรวจภูธรภาค 1–9 และตำรวจนครบาล แต่ทั้งสองหน่วยงานก็ขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.2.1 กรอบการปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจไทย

1) การกระจายอำนาจบริหารงาน องค์กรตำรวจมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สายการบังคับบัญชาที่ยาวทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการทั่วไป และการบริหารงานงบประมาณไม่เพียงพอ โดยให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับรอง คือกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1–9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาลต้องยกสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานเบ็ดเสร็จมีความคล่องตัวในการทำงาน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ เมื่อมีการกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค และนครบาลแล้ว การสร้างกลไกกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานตำรวจ เพื่อให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาระบบตำรวจ และเป็นไปตามแนวทางที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ริเริ่มเอาไว้แล้ว

3) การสร้างกลไกตรวจสอบการปฏิบัติของตำรวจ เกิดจากปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยไม่เป็นธรรมใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องมีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของตำรวจให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของตำรวจ พร้อมทั้งหาทางช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรม

4) การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจ เนื่องจากองค์กรตำรวจในปัจจุบัน รวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติองค์กรตำรวจมีขนาดใหญ่ เพราะมีภารกิจมากมายที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นว่าภารกิจหลักของตำรวจ คือ การถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา และการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ภารกิจในระดับรองที่ควรถ่ายโอนไป เช่น งานตรวจคนเข้าเมือง งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ งานตำรวจรถไฟ งานตำรวจน้ำ และงานตำรวจทางหลวง ดังเช่นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ถ่ายโอนกองบังคับการตำรวจดับเพลิงไปให้กรุงเทพมหานครและหน่วยงานท้องถิ่น เป็นต้น

5) การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวน ตำรวจถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำสำนวน และมีความเห็นทางคดี ที่ผ่านมาระบบงานตำรวจไม่ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ทำให้คดีสำคัญไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ โดยตั้งหน่วยสอบสวนกลาง เพื่อพัฒนางานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนไม่ถูกแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชา

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หรือฝ่ายการเมือง ตลอดจนสร้างดุลยภาพในบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างชั้นจับกุม และชั้นสอบสวน ในส่วนการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเทียบเคียงกับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

6) ปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ ควรปรับปรุงงานสถานีตำรวจ เพราะงานโรงพัก หรือสถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดประชาชน และงานรักษาความปลอดภัยห้างสรรพสินค้าและร้านทองไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจ

7) การพัฒนากระบวนการสรรหาการผลิตและการพัฒนาบุคลากรตำรวจ การปฏิรูปองค์กร ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จต้องพัฒนาบุคลากรเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร การสร้างทัศนคติที่ดีของบุคลากรในหน่วยงาน และมีแรงจูงใจที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการปฏิรูปองค์กรตำรวจคือ การบริหารงานบุคคลของตำรวจแบ่งประเภทข้าราชการตำรวจออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุด จนถึงผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ทำหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสายงานและในพื้นที่

8) การปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทน และสวัสดิการ เพราะภารกิจหลักของตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน ตำรวจจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทนเสียสละและเป็นที่คาดหวังอย่างสูงของประชาชน

9) การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน ถือว่าเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนมีบทบาทสำคัญเป็นกำลังหลักขององค์กรตำรวจที่ให้บริการประชาชน จึงสมควรที่จะส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในชีวิตราชการอย่างชัดเจน ปัจจุบันมีตำรวจชั้นประทวนจำนวนมากพัฒนาตนเองจนจบปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับการส่งเสริมให้ก้าวขึ้นสู่ระดับสัญญาบัตร

10) ควรตั้งหน่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อให้มีการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

2. การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ปัญหาการทุจริตในสังคมไทยเป็นปัญหาที่รุนแรงและกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนทุกภาคส่วนของสังคมไทย เนื่องจากเกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยมานาน ซึ่งในอดีตมักพบการทุจริตในรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง รับสินบน ซึ่งเป็นลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจ จับผิดและตรวจสอบได้ง่าย อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและซับซ้อน ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นทวีคูณ จนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทุจริตในแบบดั้งเดิมมาเป็นการทุจริตเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตซึ่งพบมากขึ้นในช่วงที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการหาประโยชน์จากธุรกิจในโลกสมัยใหม่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน และมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต และการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ดังนั้น การตรวจสอบการทุจริตในยุคสมัยปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีจำความเป็นต่อการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ กฎหมาย กฎ ระเบียบ บุคลากร เทคโนโลยี การมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นต่อการตัดวงจรหรือการขจัดสาเหตุของการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง ด้วยการลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ โดยให้กลไกทางเศรษฐกิจได้ทำงานอย่างเต็มที่อย่างเสรี ไม่ควรให้รัฐดำเนินการมาตรการที่เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ มิฉะนั้นแล้วเจ้าหน้าที่รัฐผู้กำหนดนโยบายหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติการก็จะฉวยโอกาสในการเอื้ออำนวยผลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากมาตรการของรัฐ พร้อมกันนี้ควรมีการสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการขออนุญาตประกอบธุรกิจหรือการขออนุญาตเรื่องต่าง ๆ จากประชาชน เพื่อมิให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเครื่องมือในการเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชนได้

สำหรับการศึกษากรณีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ปราบการทุจริต คือ Federal Bureau of Investigation (FBI) ซึ่ง FBI มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการอย่างกว้างขวาง และดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้วย

2. ประเทศฟินแลนด์ได้มีการเน้นให้มีการตรวจสอบอำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และทำให้ขั้นตอนการตัดสินใจของนักการเมืองโปร่งใส และตรวจสอบได้ในทุกระยะ รวมทั้งให้อำนาจประชาชนในการฟ้องร้องการประพฤติมิชอบของนักการเมือง/เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วย

3. ประเทศอินโดนีเซียมีการจัดตั้งองค์กร Komsit Pemberantasan Korupsi : KPK หรือแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Corruption Eradication Commission of Indonesia โดยหน่วยงานนี้มีอำนาจดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้อัยการเป็นผู้ดำเนินการแทนผ่านศาล และมีการจัดตั้งศาลต่อต้านคอร์รัปชันขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

4. ประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้งสำนักงานสอบสวนการกระทำอันเป็นการคอร์รัปชัน (Corruption Practices Investigation Bureau : CPIB) ของสิงคโปร์ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำงานเข้มแข็ง โดยมีการตรากฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน พร้อมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง ลดอำนาจการตีความของเจ้าหน้าที่ เพิ่มการตรวจสอบและบทลงโทษการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่ให้บริการกับประชาชนสูง ให้การศึกษาและข้อมูลข่าวสารประชาชน ให้ความร่วมมือต่อต้านการติดสินบน และให้ความร่วมมือให้ข้อมูลกับภาครัฐ

5. เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปราบปรามการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีการทำงานอย่างจริงจัง มีความใส่ใจต่อรายงานข้อร้องเรียน เรื่องคอร์รัปชันทุกฉบับ โดยจะรับและติดตามสอบสวนรายงานที่ประชาชนร้องเรียนมาทุกเรื่อง แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยแต่จะมีการตอบให้ประชาชนทราบว่าเรื่องที่ร้องเรียนมานั้นได้สอบสวนมีความคืบหน้าในระดับใด นอกจากนี้ สามารถตั้งข้อหาต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีทรัพย์สินมาก และไม่สามารถอธิบายได้หรือใช้ชีวิตที่หรูหราฟุ่มเฟือยเกินกว่ารายได้ประจำจากเงินเดือน ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นไม่สามารถอธิบายต่อศาลได้ว่า ทรัพย์สินเหล่านั้นได้มาอย่างไร จะถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6. ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเกาหลีใต้ (Korea Independent Commission Against Corruption : KICAE) โดยมีการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการป้องกันการคอร์รัปชัน สำหรับการจัดตั้งศูนย์พลเมืองต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อให้ข้อมูลและแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น อีกทั้งมีการเร่งรัดรัฐบาลสร้างฐานข้อมูลออนไลน์ให้ประชาชนสามารถติดตามนำมาซึ่งความโปร่งใสของรัฐบาลรวมทั้งการสร้างมาตรการปกป้องและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยองค์กรที่ได้รับการแจ้งต้องมีการคุ้มครองผู้แจ้งเพื่อป้องกันการข่มขู่คุกคามหรือกลั่นแกล้งในทุกกรณี

ในส่วนของการรวบรวมแนวทางการแก้ไขจากรายงานวิจัย เอกสารวิชาการ และข้อเสนอแนะขององค์กรต่าง ๆ ที่มีการศึกษาไว้แล้ว ซึ่งจัดกลุ่มได้ดังนี้

1. การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ อาทิ การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชน-ประชาสังคมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การจัดตั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวนคดีภาษีอากรของกรมสรรพากรขึ้นเป็นการเฉพาะ การปรับบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดให้เป็นหน่วยสอบสวนพิเศษประจำพื้นที่ในรูปแบบกลุ่มจังหวัดหรือการจัดตั้งศาลพิเศษสำหรับคดีทุจริตคอร์รัปชัน

2. การปรับปรุงมาตรการทางการบริหาร อาทิ การตรวจสอบการเสียภาษีรายได้ย้อนหลังเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่มาของทรัพย์สินนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ต้องเปิดเผยข้อมูลสัญญาในเว็บไซต์ขององค์กรซึ่งสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย การกำหนดให้มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองดูแลความปลอดภัยและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายยังชีพขั้นพื้นฐานสำหรับผู้กล่าวหาหรือการลดขั้นตอนในการร้องเรียนปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นให้มีขั้นตอนน้อยลง

3. การตรากฎหมาย อาทิ การตรากฎหมายจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้หรือผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต กฎหมายควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ กฎหมายอำนวยความสะดวกประชาชนในการยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ กฎหมายคุณธรรมแห่งชาติ หรือกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

4. การมีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคมและประชาชน อาทิ การให้สื่อสารมวลชนรณรงค์ให้สังคมเกิดความตระหนักต่อปัญหาและร่วมกันป้องกันและปราบปรามการทุจริต การส่งเสริมกลุ่มและเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังและส่งสัญญาณแจ้งเตือน การให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการจนเสร็จสิ้นโครงการ การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ หรือการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมธรรมาภิบาลและต่อต้านคอร์รัปชันภาคประชาชน

5. การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การนำหลักผู้มีส่วนได้เสียระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้เข้าร่วมการเสนอราคาหรือเสนองาน มาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการเสนอราคา การให้ประชาชนมาเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอหรือระดับจังหวัด ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดราคามาตรฐานของราคาวัสดุหรือสิ่งก่อสร้างไว้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่ การลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง การจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6. การทุจริตในภาคเอกชน อาทิ การแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในส่วนของการดำเนินคดีทางอาญาเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด ควบคู่ไปกับการดำเนินคดีทางอาญา การแก้ไขกฎหมายในเรื่องการขยายระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์ของผู้ที่ถูกสำนักงาน ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษเพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวโทษมีการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายเททรัพย์สินไปที่อื่นหรือออกนอกประเทศซึ่งยากต่อการติดตามกลับคืน หรือการผลักดันให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและกำกับดูแลภาคธุรกิจ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของบริษัทเอกชน

3. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด้านกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้กฎหมายเป็นกลไกในการแก้ปัญหาสังคมได้อย่างแท้จริง โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทันต่อสถานการณ์ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายใหม่ หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้ว ดังนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

2) กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางน้ำ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรับขนของทางทะเล กฎหมายเกี่ยวกับการกักเรือ เป็นต้น

3) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ....

4) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

5) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ....

6) ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ....

7) ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

8) โครงการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง

9) การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

10) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ

11) การศึกษาการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายการบริหารจัดการน้ำ

12) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

13) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ....

14) ร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ....

15) ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. ....

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทสรุปผู้บริหาร ก

สารบัญ

1. การปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจของประเทศไทย 1

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา 3

2. แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 5

3. การบริหารราชการแผ่นดิน 10

4. การพัฒนาโครงสร้างและระบบงานตำรวจ 14

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 24

บรรณานุกรม 29

2. การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ 33

1. ความเป็นมาของการทุจริตคอร์รัปชัน 35

2. ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน 35

3. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 37

4. ประเภทและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน 41

5. ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน 47

6. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ 48

7. สถานการณ์คอร์รัปชันในกลุ่มประเทศอาเซียน 52

8. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง 53

9. แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริต 54

10. สรุปและข้อเสนอแนะ 67

11. บรรณานุกรม 69

3. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด้านกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน 73

บรรณานุกรม 113

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจของประเทศไทย

อริยธัช แก้วเกาะสะบ้า

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีแนวคิดในการพัฒนาระบบงานตำรวจโดยเริ่มมาตั้งแต่สมัยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เหตุผลสำคัญของการมีแนวคิดที่จะพัฒนาระบบงานตำรวจเนื่องจากมีการกล่าวหาว่า นักการเมืองบางกลุ่มใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือทางการเมือง (Political tool) และไม่ได้ทำงานบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ต่อมาในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เริ่มการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการเสนอพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้มีการปฏิรูประบบงานองค์กรตำรวจ แต่ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร แนวคิดในการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระบบงานขององค์กรตำรวจได้ปรากฏขึ้นอีกครั้งในสมัย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจซึ่งมี พล.ต.อ. วสิษฐ เดชกุญชร เป็นประธานคณะกรรมการ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านกรอบระยะเวลาของการทำงานผลการศึกษาวิจัย ยังมิได้มีการนำไปใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมรัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็หมดวาระลง ประเด็นปัญหาการปฏิรูปตำรวจได้มีการหยิบยกมาศึกษาต่อในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมี พล.ต.อ. วสิษฐ เดชกุญชร เป็นหัวหน้าคณะทำงานถึงแม้ผลการศึกษาวิจัยของคณะทำงานจะได้ข้อสรุปและส่งให้รัฐบาลในขณะนั้นเป็นผู้พิจารณาแต่ระบบงานตำรวจยังมิได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นครบวาระ จากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาองค์กรตำรวจก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองก็มีเสียงเรียกร้องให้ปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย เนื่องจากตำรวจถือว่าเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมก่อนที่คดีต่าง ๆ จะส่งถึงอัยการ และศาลเพราะตำรวจมีอำนาจสืบสวน และสอบสวนในการนำผู้กระทำผิดมารับโทษตามกฎหมาย จนกระทั่งการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) จึงได้ริเริ่มปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, กฤษณพงศ์ พูตระกูล และเสกสัณ เครือคำ, 2555, น. 1-3)

สภาพปัญหาของระบบตำรวจ

1. ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นลักษณะจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิม เน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ การควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งที่มีสายบังคับบัญชายาวเกินไป ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 สามารถกำหนดกระบวนการในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม แต่ก็ยังไม่มีขบวนการขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และกำลังคน การกำหนดนโยบายและแผนงาน เพราะการบริหารงานที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมทั้งปัญหาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และตำรวจระดับต่าง ๆ ในแต่ละครั้งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยตลอดทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรตำรวจอ่อนแอ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

2. ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

องค์กรตำรวจของไทยมีภารกิจมากมายทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็น รวมทั้งองค์กรมีการขยายตัวอย่างมากมาย ทั้งการขยายตัวเชิงแนวดิ่ง และมีการขยายตัวในแนวราบ เพราะองค์กรมีขนาดใหญ่และมีกำลังคนมากเกินความจำเป็น การมีตำรวจระดับยศนายพลที่ปฏิบัติงานสนับสนุนจำนวนมาก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แต่มีทรัพยากรสนับสนุนค่อนข้างน้อย เทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารและคมนาคม ในด้านเงินเดือนและสวัสดิการของตำรวจชั้นประทวนอยู่ในระดับต่ำ และกลายเป็นข้ออ้างเมื่อมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของตำรวจ มีระบบอุปถัมภ์สูง และเป็นระบบอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยน ขาดการเปลี่ยนแปลงองค์การและนำนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ มาใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลยังขาดประสิทธิภาพ

3. ปัญหาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยปรับเปลี่ยนเกณฑ์การนับอาวุโส

หลักเกณฑ์การโยกย้ายตำรวจมีการเล่นพรรคเล่นพวก ขาดความยุติธรรม และขาดความโปร่งใสในการแต่งตั้งโยกย้ายแต่ละครั้ง มีการวิ่งเต้นโยกย้ายโดยการแซงแทรกของนักการเมืองทำให้ตำรวจไม่ได้ทำหน้าที่ให้สมกับคำว่าพิทักษ์สันติราษฎร์ ทำลายระบบคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรตำรวจ การโยกย้ายไปอยู่ในพื้นที่เจริญ มีการวิ่งเต้นโยกย้าย และมีการจ่ายเงินซื้อขายตำแหน่งกันสูง และมีการหาเงินมาจากนอกระบบเพื่อซื้อขายตำแหน่ง โดยมีระบบลูกน้องเลี้ยงนาย รับเงินผิดกฎหมายจากธุรกิจใต้ดิน บ่อนการพนัน หวยใต้ดิน ธุรกิจเถื่อนต่าง ๆ เพื่อนำเงินมาส่งไปให้ตำรวจระดับสูง ปัญหาการส่งส่วยให้ผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการซื้อขายตำแหน่งที่มีเพิ่มมากขึ้น ตำรวจไทยยังมีทัศนคติและค่านิยมที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพที่พึงปรารถนาของประชาชนและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมแห่งอำนาจ พฤติกรรมการเป็นเจ้าขุนมูลนาย พฤติกรรมการใช้อำนาจอันมิชอบ พฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์ และการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งค่านิยมในเชิงวัตถุนิยมเป็นสำคัญ

4. ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบ

ปัญหาของระบบตำรวจไทย คือการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางอย่างสมบูรณ์แบบ หรือ Centralization ซึ่งระบบรวมศูนย์โดยตัวของมันเองไม่ผิดอะไร เพียงแต่มีจุดอ่อนและจุดแข็งหลายประเทศพยายามปรับเปลี่ยนไม่ให้มีการรวมศูนย์อยู่ที่แห่งเดียว เช่น ฝรั่งเศสมีแบ่งเป็น 2 หน่วย เรียกตำรวจแห่งชาติและอีกหน่วยเรียกตำรวจภูธรแห่งชาติ ผู้บัญชาการสูงสุดคนละคนแยกกันอย่างชัดเจน ระบบตำรวจของไทยเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสายบังคับบัญชายาวมาก ตำรวจทุกหน่วยขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว แม้ว่าจะมีการแบ่งการบริหารออกเป็นตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค ทั้งตำรวจนครบาลและตำรวจภูธรภาคก็ขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงไม่ตอบสนองต่อประชาชน (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ, 2550, น. 2–5)

5. ปัญหากระจายอำนาจหน้าที่ของตำรวจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาระบบตำรวจไทยในการกระจายอำนาจให้ตำรวจไปสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพราะมีความเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมในการให้ตำรวจไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มีหลายความเห็นซึ่งบอกว่าให้ไปสังกัดเฉพาะจังหวัดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองใหญ่ที่สามารถจัดการตนเองได้ เพราะสามารถเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้แก่ตำรวจได้ดี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2. แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ายึดอำนาจเข้าควบคุมการบริหารประเทศไว้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และได้ออกประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจ 3 ฉบับ ที่ 87, 88 และ 89/2557ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2557 ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ รวมทั้งหมด 11 ด้าน คือ การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน สังคม และอื่น ๆ การปฏิรูปโครงสร้างตำรวจและระบบงานตำรวจของไทย ซึ่งอยู่ในหัวข้อการปฏิรูปเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้นำมาศึกษาเพื่อให้มีการปฏิรูปเกิดขึ้น ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการและการบริหารงานตำรวจ

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model)

ทฤษฎีนี้ได้รับการเสนอโดย แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอแนวคิดที่ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมาย (ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ, 2554, น. 10–11) โดยเรียกโครงสร้างนี้ว่า “Bureaucracy”หรือเรียกว่าระบบราชการ ระบบราชการนั้นเป็นรูปแบบองค์กรของการใช้เหตุผล (Logic) และประสิทธิภาพ (Efficient) มีอำนาจตามระเบียบ (Order) และตามกฎหมาย (Legitimate Authority) และมีหลักสำคัญ 6 ประการ

1. มีสายบังคับบัญชาเป็นลำดับหน้าที่ (Hierarchy of Authority) คือโครงสร้างการบริหารราชการแบบรูปปิรามิด ผู้ที่อยู่ชั้นบังคับบัญชาระดับสูงกว่าคอยควบคุมและสั่งการผู้อยู่ในระดับชั้นบังคับบัญชาที่ต่ำกว่า

2. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) การแบ่งงานออกเป็นกลุ่ม ลักษณะการทำงานพิเศษเฉพาะอย่าง (Sepecialization) โดยบุคคลที่ถูกบรรจุในตำแหน่งตามความถนัดและความสามารถของตน

3. ความเป็นส่วนตัว (Impersonality) สัมพันธภาพระหว่างบุคคลภายในระบบราชการจะเป็นไปในลักษณะทางการโดยไม่ยึดถือเรื่องส่วนตัวแต่จะยึดถือเหตุผลเป็นสำคัญ

4. มีกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติอย่างเป็นทางการ (Formal Rules and Procedure) คือระเบียบวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ นั้นจะต้องนำมาใช้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

5. ความก้าวหน้าในงานอาชีพตามหลักคุณภาพ (Careers Based on Merit) การทำงานในอาชีพจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถเป็นสำคัญและสามารถเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ตามความรู้ความสามารถ

6. การแบ่งแยกทั้งเรื่องส่วนตัวและทรัพย์สินของบุคคลออกจากองค์การ (Separation of the Property and Affairs)

ในทัศนะของเวเบอร์ การบริหารงานตำรวจมีพื้นฐานจากหลักการของระบบราชการ อำนาจหน้าที่ตามสายบังคับบัญชา คือส่วนประกอบสำคัญขององค์การทั้งหมด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวผูกติดอยู่กับตำแหน่งทางราชการไม่ใช่ตัวบุคคล ปัจจุบันระบบตำรวจทั่วโลกมีลักษณะระบบราชการตามที่เวเบอร์กล่าวไว้ไม่มากก็น้อย (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2548, น. 11–12)

ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นแนวความคิดของนักวิชาการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งถือว่าองค์กรทุกองค์กรมีความสลับซับซ้อนและประกอบไปด้วยระบบต่าง ๆ เช่น ระบบจิตสังคม ระบบเทคนิค ระบบวิชาการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ระบบโครงสร้าง และระบบสภาวะแวดล้อม เป็นต้น ทฤษฎีระบบเกิดขึ้นเมื่อประมาณ ค.ศ. 1950 โดยนักเคมีชื่อ Van Berlanfly

ความหมายของระบบ (System) คือหน่วยประกอบด้วยระบบย่อยหลายระบบ (Sub-System) หรือส่วนประกอบ (Components) ที่ต้องมีการปะทะสังสรรค์ซึ่งกันและกัน (Interaction) และระบบนั้นมีขอบเขตของตัวเอง ซึ่งได้พิจารณาจากสภาพแวดล้อม (Supra-System) องค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน และขึ้นต่อกัน โดยส่วนประกอบต่าง ๆ ร่วมกันทำงานอย่างผสมผสานกัน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ระบบปิด (Close System) จะไม่เกี่ยวข้องและไม่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม และระบบเปิด (Open System) จะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสิ่งแวดล้อม หากพิจารณาในสองระบบโดยละเอียดแล้ว (ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ, 2554, น. 22–23)

1. ระบบปิด (Close System) คือ ระบบที่มีความสมบูรณ์ภายในตัวเอง ไม่พยายามผูกพันกับระบบอื่นใด และแยกตนเองออกจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคม

2. ระบบเปิด (Open System) คือ ระบบที่ต้องอาศัยการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคล องค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมีความสมดุล รวมทั้งสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปก็มีผลหรืออิทธิพลต่อการทำงานต่อการทำงานขององค์การเช่นกัน จากความหมายของระบบที่ได้ให้คำนิยามนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า ทุกระบบ ต้องมีองค์ประกอบหรือสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้สัมพันธ์กันเป็นกระบวนการ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ ตามวัตถุประสงค์ที่องค์การได้ตั้งไว้ ดังนั้น ภายในระบบจึงมีองค์ประกอบดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) หน่วยงานในระบบเปิดต้องการทั้งวัสดุอุปกรณ์และพลังงานหลายประเภทจากสภาพแวดล้อมภายนอกนำเข้ามาป้อนเข้าสู่ระบบ

2. การดำเนินตามขั้นตอน (Processing) เป็นการนำวัตถุดิบและพลังงานมาใช้ประโยชน์ตามเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การ

3. ผลลัพธ์ (Output) เป็นการส่งผลงานหรือผลผลิต (Product) ออกสู่สภาพแวดล้อม ผลงานจะเป็นไปในรูปใด ย่อมขึ้นกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ

4. วัฏจักร (Cyclic Character) การดำเนินงานของระบบเปิดเป็นไปในลักษณะหมุนเวียน ผลงานที่ส่งออกกลับมีความสำคัญต่อการประเมินผลเพื่อแก้ไขทั้งระบบโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. การสอดส่องความบกพร่อง (Arresting of Disorganization) การตรวจสอบหาข้อข้อบกพร่องต้องทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

6. สารสนเทศ (Information) จัดได้ว่าเป็นพลังงานรูปหนึ่งซึ่งถูกป้อนเข้าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการหรือถูกสะท้อนกลับจากการส่งออก

7. สภาวะคงที่ (Steady State) ระบบเปิดพยายามรักษาอัตราส่วนระหว่างพลังงานเข้าและพลังงานออก คงที่หมายถึงเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีส่วนสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์

8. ความเชี่ยวชาญงานเฉพาะประเภท (Specialization) ระบบเปิดมุ่งประสิทธิภาพของงานโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะประเภทเป็นหลัก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

9. สภาวะความสมดุล (Equibrium) ระบบเปิดต้องแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ที่ประหยัดกว่าและเหมาะสมกว่า แต่บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยเช่นเดียวกัน เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานอยู่เสมอ ฉะนั้นโครงสร้างขององค์การตำรวจจะเป็นองค์การในระบบเปิด (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2548, น. 24–25) องค์กรตำรวจนอกจากจะใช้ทฤษฎีทั้งสองแล้ว ในองค์กรตำรวจจะมีผู้บังคับบัญชาระดับสูงคอยสั่งการตำรวจผู้ปฏิบัติซึ่งมีลักษณะของภาวะผู้นำสูง และตำรวจในองค์กรผู้ปฏิบัติก็จะต้องใช้ทักษะของภาวะผู้นำด้วยเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์

ทฤษฎีภาวะผู้นำ

คำว่า ผู้นำ (leader) หัวหน้า (Head หรือ Chief) หมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา (Commander) ผู้บังคับบัญชามีความหมายคล้ายคลึงกับคำอีกหลายคำ เช่น ผู้จัดการ (Manager) ผู้บริหาร (Executive) ผู้อำนวยการ (Director) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน ฐานะของตำแหน่ง ขอบข่ายของหน้าที่ และความรับผิดชอบ (สุเมธ แสงนิ่มนวล, 2552, น. 5–9) สรุปลักษณะของผู้นำ ดังนี้

1. ผู้นำ คือ บุคคลผู้หนึ่งที่มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อบุคคลภายในหน่วยงานมากกว่าคนอื่น ๆ
2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทเหนือบุคคลอื่น
3. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการทำงานให้หน่วยงานดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้
4. ผู้นำ คือ บุคคลหนึ่งซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลอื่นให้เป็นผู้นำ
5. ผู้นำ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำในหน่วยงานหรือดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน

ในอีกความหมายหนึ่ง ผู้นำ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยการ จูงใจ ริเริ่ม ประนีประนอม และประสานงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

กลุ่มผู้นำแบบมีประสิทธิภาพน้อยมี 4 แบบ

1. แบบผู้ยอมความ หรือแบบประนีประนอม (Compromiser) เป็นผู้นำที่ขจัดปัญหาให้น้อยลงมากกว่าที่จะมุ่งให้เกิดผลงาน โลเล ทำอะไรไม่จริง มุ่งความสัมพันธ์ผู้ร่วมงานเป็นประการสำคัญ

2. แบบนักบุญ (Missionary) ผู้นำแบบคนใจบุญ ถือบรรยากาศอบอุ่นเป็นกันเอง ไม่กล้าโต้แย้งคัดค้านการกระทำใด ๆ หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

3. แบบหนีงานหรือทอดทิ้ง (Deserter) เป็นผู้นำที่ขาดความมั่นใจในการทำงาน ขาดสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงาน ไม่สนใจแก้ปัญหา ปล่อยให้ความขัดแย้งหรือการฝ่าฝืนระเบียบต่าง ๆ มากขึ้น จนองค์การอยู่ไม่ได้

4. แบบนิยมอำนาจหรือแบบคุมงาน (Autocrat) เป็นผู้นำที่มุ่งภารกิจหรืองานอย่างเดียว ไม่ไว้วางใจ ไม่มีความสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงาน ผู้ร่วมงานเกรงกลัวคอยแต่รับคำสั่ง ชอบใช้อำนาจในการแก้ปัญหา

แบบผู้นำมีหลายแบบด้วยกัน ถ้าพิจารณาพฤติกรรมของผู้นำเป็นหลักจะมีสองแบบ คือ มีพฤติกรรมมุ่งงานกับพฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์ แต่ถ้าพิจารณาการใช้อำนาจของผู้นำในการตัดสินใจ คือ ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย ผู้นำแบบประชาธิปไตย (สนธิ บุญยรัตกลิน, 2552, น. 15)

ผู้บังคับบัญชาขององค์กรตำรวจ จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำซึ่งในยุคปัจจุบัน ตำรวจเป็นทั้งผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน ภาวะผู้นำตำรวจที่เหมาะสมจะเป็นแบบภาวะผู้นำปรับเปลี่ยน (Adaptive leadership) ผู้นำตำรวจสามารถปรับเปลี่ยนได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ขณะเดียวกัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตำรวจสามารถเป็นผู้นำแบบอัตตาธิปไตย และแบบประชาธิปไตย เพราะทั้งสองแบบไม่ได้แยกกันโดยเด็ดขาด แต่มีลักษณะต่อเนื่องกันสัมพันธ์กันไปตลอดในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

ผู้นำแบบอัตตาธิปไตยนั้น หมายถึง จะยึดตนเองเป็นหลักของการบังคับบัญชาสั่งการ ชอบใช้อำนาจ ไม่ชอบกระจายอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำจะควบคุมพฤติกรรมและความคิดเห็นของสมาชิก ตลอดจนการควบคุมและกำหนดบทบาทของสมาชิกให้ทำตามวัตถุประสงค์ กลุ่มสมาชิกจะมีโอกาสในการร่วมตัดสินใจน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาหรือนโยบาย เป็นผู้นำที่ไม่มีแบบการปฏิบัติงานที่แน่นอน ผู้นำกำหนดนโยบายทุกอย่างเอง และแสดงอาการชมชอบผู้ที่เห็นด้วยกับตนเองเท่านั้น

ผู้นำแบบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง จะยึดหมู่คณะเป็นสำคัญ ต้องการให้สมาชิกมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการบริหารและอาศัยการตัดสินใจร่วมกัน ผู้นำจะคอยกระตุ้นจูงใจและประสานงานให้สมาชิกมีความรับผิดชอบ มีวินัย และเกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเป็นอย่างดี ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยตนเอง มีการปฏิบัติงานอย่างไว้วางใจกัน มีความสัมพันธภาพอันดีต่อกัน ร่วมมือและประสานงานกันอย่างจริงจังและเต็มใจ (สนธิ บุญยรัตกลิน, 2552, น. 15 – 17)

คุณสมบัติของผู้นำที่ดีมี 8 ประการ

คุณสมบัติ หมายถึง ความดีในแง่ของความประพฤติ ปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ผู้นำต้องมี

1. ไว้วางใจ ไม่หวงอำนาจ ยิ่งมอบอำนาจออกไปเป็นผลดีต่อการบริหารงาน
2. หยั่งรู้แล้วเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า
3. รู้จักตัวเอง ว่าเป็นอย่างไรมีจุดเด่น จุดด้อยอย่างไร
4. มีจิตนาการ และการจูงใจเพราะจิตนาการคือความคิดสร้างสรรค์
5. ประพฤติสิ่งที่น่านับถือเพราะการประพฤติปฏิบัติของผู้นำมีผลต่อผู้ตามในองค์กร
6. เชื่อมั่นและพร้อมรับฟังความคิดเห็น
7. รู้จักปรับตัว และยืดหยุ่น ปรับตัวตามสถานการณ์ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัฒน์
8. ยอมรับทั้งความผิดพลาดและความถูกต้อง ผู้นำหากทำอะไรผิดพร้อมที่จะกล่าวคำขอโทษ

(สุเมธ แสงนิ่มนวล, 2552, น. 15 – 18)

คุณลักษณะของผู้นำที่ดีมี 4 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะทางสติปัญญา
2. ลักษณะทางร่างกาย
3. ลักษณะทางอารมณ์
4. ลักษณะทางอุปนิสัย

คุณลักษณะของผู้นำที่ดี คือ บุคคลที่รู้ว่าอะไรคือสิ่งที่เขาต้องการ และอะไรคือสิ่งที่ถูกและสิ่งที่ผิด และมีวิธีการอะไรที่จะนำคนอื่น ๆ ให้เชื่อฟังและปฏิบัติตาม รวมทั้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้งานนั้นประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ผู้นำที่ดีควรเป็นผู้ที่สามารถเลือกและให้โอกาสในการแก้ไขปัญหา และทำให้หน่วยงานนั้น ๆ ก้าวหน้าไปได้ด้วยดี ทั้งนี้ ด้วยการมีวิสัยทัศน์ อุดมการณ์ และการมองโลกในแง่ดี รวมทั้งมีความสามารถในการชักชวนผู้ตามให้ปฏิบัติงานที่พวกเขาไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าจะทำได้สำเร็จ ผู้นำจึงเป็นผู้ใช้อำนาจและให้ความช่วยเหลือผู้อื่นในเวลาเดียวกัน

ดังนั้น ผู้นำที่ดีจึงเป็นผู้ที่สามารถประสานงานและเข้ากับคนได้ในทุกระดับ เป็นผู้ที่สามารถรับแนวคิดของบุคคลอื่นเข้าไว้ในองค์กรได้อย่างดี และนำแนวคิดเหล่านั้นไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำจึงต่างกับ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ผู้บริหารจัดการ (Manager) ซึ่งเป็นผู้บริหารงานเพื่อให้งานดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม (The right way) แต่ผู้นำจะเป็นผู้รวบรวมทุกสิ่งทุกอย่างของหน่วยงานนั้นเข้าด้วยกัน สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำในสิ่งที่ถูกต้อง (Doing the right thing) ผู้นำจึงเป็นผู้ที่สามารถรวมแนวคิดของบุคคลอื่นเข้าไว้ในองค์กรได้อย่างดี และนำแนวคิดเหล่านั้นไปใช้ครอบคลุมภารกิจมากกว่าผู้ที่อยู่ตำแหน่งฝ่ายบริหารระดับสูง ให้ดำเนินก้าวหน้าไปได้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐาน เพื่อให้งานของหน่วยงานนั้นดำเนินต่อไปได้ ผู้นำที่มีแนวคิดสร้างสรรค์จะเป็นเสมือนผู้ประดิษฐ์คิดค้นสิ่งแปลกใหม่ เป็นทั้งนักเสี่ยงโชคและเป็นนักลงทุน (Entrepreneur) เป็นผู้ศึกษาว่าสิ่งใดถูกและสิ่งใดผิด การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปในทางใดและควรก้าวต่อไปในทิศทางใด ผู้นำจะค้นคว้าหาทิศทางและความก้าวหน้าของหน่วยงานตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้นำจึงเป็นนักสร้างสรรค์ในหลายด้าน และมีภารกิจและการงานมากกว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งฝ่ายบริหารอื่น สรุปได้ว่าผู้บริหารจัดการอาจเป็นบุคคลที่มีความสามารถแต่ผู้นำนอกเหนือไปจากความสามารถและคุณสมบัติของนักบริหารดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้นำควรเป็นนักประดิษฐ์ที่มีความคิดสร้างสรรค์อยู่ในตัวเองอีกด้วย (สนธิ บุญยรัตกลิน, 2552, น. 19)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3. การบริหารราชการแผ่นดิน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยคือ อำนาจสูงสุด ในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจอิสระที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของประเทศ อำนาจนี้เป็นอำนาจของประชาชน แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากและไม่มีเวลาพอ หรืออาจขาดความชัดเจนที่จะใช้อำนาจนี้ จัดการปกครองบ้านเมืองได้เอง จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้ผู้อื่นไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล คณะรัฐมนตรี คือคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการปกครองหรือบริหารประเทศ ซึ่งภาษากฎหมายเรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน อันแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและศาล

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายว่า จะจัดการปกครองประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ในแนวทางใด และใช้วิธีการใด จึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด เพื่อให้นโยบายบังเกิดผลเป็นจริง เช่น ต้องจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับให้พร้อมการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับนั้นไม่อาจมีผลในตัวเอง หากแต่ต้องมีการบังคับใช้ เช่น ถ้ากฎหมายนั้น กำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดก็ต้องมีการบังคับเอาแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยมีเจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำผิด มีการสืบสวนสอบสวนและฟ้องคดี ถ้ากฎหมายกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานใดขึ้น ก็ต้องมีการบังคับให้เป็นผลโดยจัดหาอาคารสถานที่ และมีการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำหน่วยงานนั้น ตลอดจนต้องจัดหางบประมาณให้ เป็นต้น การบริหารราชการแผ่นดินมี 2 แนวทาง คือ รัฐมนตรีแต่ละคนแยกกันปฏิบัติภารกิจไปตามสายงานของตนในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ดูแลกิจการภายในกระทรวง ดูแลการอนุมัติงบประมาณโครงการ การแต่งตั้งโยกย้าย และกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย ในสายงานด้านกลาโหม ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และในกิจการบางเรื่อง รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่อาจอนุญาต อนุมัติหรือเห็นชอบได้เอง จำเป็นต้องเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกันตามที่กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอย่างใดอย่างหนึ่งกำหนดไว้ (“การบริหารราชการแผ่นดิน”, 2539)

สำหรับประเทศไทยการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้อยู่ในการควบคุม และบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

การบริหารงานส่วนกลาง เป็นการใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยบังคับบัญชาสั่งการสูงสุดอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน การแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมีรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ประเทศไทยได้จัดการบริหารระบบราชการมีกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ และการปฏิรูประบบราชการได้ทำมาหลายครั้งในหลายรัฐบาล แต่การพัฒนาประเทศก็ยังล้มเหลวในหลายด้าน การทำงานล่าช้า ระบบราชการก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งมีการทุจริตคอรัปชั่นมากมายในระบบราชการ รัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำในการปฏิรูประบบราชการก็ได้พยายามปฏิรูปเรื่อยมา และการปฏิรูปยุคใหม่ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ในรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และมีผลบังคับใช้ทำให้เกิดโครงสร้างใหม่ของหน่วยราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดส่วนราชการไว้เป็น 20 กระทรวง และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง (จรวยพร ธรณินทร์, 2546 น.3)

การปฏิรูปหรือการพัฒนาระบบราชการไทย สืบเนื่องมาจากปัจจัยที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของประเทศ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเทคโนโลยีส่งผลให้เกิดความต้องการและความคาดหวังต่อการได้รับการบริการจากภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาจากโครงสร้างระบบราชการไทย นวัตกรรม กฎหมายที่เป็นอุปสรรค กฎระเบียบที่ซ้ำซ้อน ไม่ทันสมัย รวมไปถึงนโยบายทางการเมืองต้องปรับตัวให้ทันสมัยและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน วัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้หน่วยงานราชการทำงานได้ผลสำเร็จสูงสุด เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของระบบและคนเพื่อให้ประชาชนศรัทธาต่อระบบราชการ เน้นการบริการประชาชน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และส่วนราชการช่วยสนับสนุนภาคประชาชนและธุรกิจเอกชนให้เข้มแข็งและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ

การปฏิรูประบบราชการได้นำหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการดังเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ทำให้หน่วยราชการได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ทบทวนปรับโครงสร้าง บทบาทภารกิจการพัฒนาระบบราชการ ปรากฏผลเป็นรูปธรรมชัดเจน หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกโดยองค์กรระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลกและองค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีความหมายสากล คือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ประเทศไทยมีความสนใจเรื่องธรรมาภิบาลเป็นอย่างมากหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2539 ต่อมา มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้มุ่งเน้นการพัฒนาให้มีความสัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ต่อมาได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยที่มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ขึ้น โดยได้วางกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุง ภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

หลักการบริหารจัดการที่ดีเป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุข โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับเป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน สามารถบังคับใช้กฎหมาย กับทุกคนเสมอกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นธรรมถูกต้องตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในประเทศ โดยมีการปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรให้มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

5. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้ แสดงความคิดเห็น ตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศโดยการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ รวมทั้งการทำประชามติโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และความคิดที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม มีความประหยัดใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์คุณภาพสินค้า และบริการ อย่างมีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม โดยมีความร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว จึงต้องปฏิรูปไปพร้อม ๆ กัน คือ ในภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ ในภาคของธุรกิจต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมและรับผิดชอบต่อลูกค้า มีมาตรฐานการบริหาร มีระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้ ภาคประชาชนต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำหรับพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้หน่วยราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม หรือที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง นั้น และในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการใดที่จะโอนไปเป็นส่วนของราชการใดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา การกำหนดรายละเอียดบางกรณีให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ส่วนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ไม่ได้สังกัด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สำนักนายกรัฐมนตรี แต่ภารกิจของตำรวจก็มีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) และมีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการก็ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นไปให้หน่วยราชการอื่นด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4. การพัฒนาโครงสร้างและระบบงานตำรวจ

การศึกษาการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานของตำรวจในฉบับนี้ กำหนดขอบเขตการศึกษาตามกรอบของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 และตามกรอบของประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ได้ออกประกาศให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจเท่านั้น ทั้งนี้ การปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบงานตำรวจ ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตามหลักประสิทธิภาพสูงสุดในการปกป้องคุ้มครองบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดองค์กรที่เหมาะสมต่อหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจ ระบบกระบวนการยุติธรรม และการรักษาความมั่นคงของประเทศ (ชัช เหรียญทอง, 2543, น. 116)

1. หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการศึกษาพบว่าหลักการบริหารงานขององค์กรตำรวจยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพราะยังไม่มีการกระจายอำนาจการบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ยังคงรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (ชัช เหรียญทอง, 2543, น. 16-17)

2. โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

การปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตำรวจในกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ คือ ป้องกัน ปราบปราม สืบสวน สอบสวน จัดทำสถิติคดีอาญา การทะเบียนและทะเบียนประวัติอาชญากร ดำเนินคดีผู้ต้องหา ควบคุมและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดทั้งในชุมชนและเรือนจำ หน้าที่เหล่านี้สามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้โดยอาศัยองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ รวมทั้งองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด คุมความประพฤติและพักการลงโทษผู้กระทำความผิด ตำรวจเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอย่างกว้างขวางทั้งกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ตำรวจเป็นองค์กรแรกที่ทำหน้าที่ป้องกันความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ควบคุมพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยหน้าที่พื้นฐานของตำรวจ คือ การป้องกันอาชญากรรม การปราบปรามอาชญากรรม การจับกุมผู้กระทำความผิด การค้นหาบุคคลและทรัพย์สินที่สูญหาย การพิสูจน์บุคคล การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน การควบคุมพฤติกรรมของบุคคลทั่วไป การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้บริการประชาชน งานของตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร การบังคับใช้กฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์,บรรณาธิการ, 2550, น. 18–20)

ประเทศไทยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีเขตอำนาจทั่วทั้งประเทศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมียศพลตำรวจเอก เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามลำดับ ผู้บังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบไปด้วย ผู้บัญชาการหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ โดยขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์,บรรณาธิการ, 2550, น. 30)

1.1 โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 แบบเดิมมีคณะกรรมการจำนวน 11 คน

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย
5. ปลัดกระทรวงยุติธรรม
6. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)
7. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)
8. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย
9. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านงบประมาณ
10. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพัฒนาองค์กร
11. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านจัดการและวางแผน

สรุป กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีที่มาจากฝ่ายการเมือง จำนวน 3 คน ข้าราชการประจำ จำนวน 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

1.2 โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) แบบใหม่มีคณะกรรมการ จำนวน 9 คน โดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ให้ยกเลิกข้อความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งมาตรา 17 กำหนดให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
2. รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
3. ปลัดกระทรวงกลาโหม
4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย
5. ปลัดกระทรวงยุติธรรม
6. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
7. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)
8. ผู้ทรงคุณวุฒิโดยคัดเลือกจากวุฒิสภาจำนวน 2 คน

สรุป คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีที่มาจากฝ่ายการเมือง 2 คน ข้าราชการประจำ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากคัดเลือกของวุฒิสภาจำนวน 2 คน

2. โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 แบบเดิม แบ่งเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 11 คน

1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)
3. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.)
4. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
5. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.)
6. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.
7. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.)
8. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.)
9. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

10. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.)

11. จเรตำรวจแห่งชาติ

ส่วนที่ 2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 11 คน

1. อดีตตำรวจระดับผู้บัญชาการ (ผบช.) ขึ้นไปที่พ้นจากตำรวจไม่เกิน 1 ปี 4 คน

2. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นตำรวจ 6 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญนิติศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญรัฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญอาชญาวิทยา ผู้เชี่ยวชาญงานยุติธรรม หรือสาขาอื่น ๆ

2.1 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) แบบใหม่ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน 9 คน โดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ให้ยกเลิกข้อความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

3. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

4. จเรตำรวจแห่งชาติ

5. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

6. ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

7. กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการคัดเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน

ที่มาของคณะกรรมการ ก.ตร. มาจากฝ่ายการเมือง 1 คน ฝ่ายข้าราชการประจำ 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคัดเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน

3. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อข้าราชการตำรวจให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) แต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ตามหลักเกณฑ์ใหม่ของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557

หลักเกณฑ์เดิมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ใน (3) ของมาตรา 18 การพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ หลักเกณฑ์ใหม่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ให้ยกเลิกความใน (3) ของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยใช้ข้อความ (3) พิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง เพราะเชื่อว่าผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นรู้เรื่องการบริหารบุคคลภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมากที่สุด (“บทเริ่มต้นปฏิรูปตำรวจ”, 2557, น. 3)

4. ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อขึ้นเป็นผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ต้องเป็นตำรวจยศพลตำรวจเอกเฉพาะตำแหน่งหลักเท่านั้น

หลักเกณฑ์เดิมเปิดโอกาสให้ข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจเอกทุกคนมีสิทธิ์ได้รับการเสนอชื่อเท่าเทียมกัน และตำแหน่งที่ปรึกษา (สบ.10) ด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หลักเกณฑ์ใหม่เสนอชื่อได้เฉพาะรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองผบ.ตร.) ตำแหน่งหลักและจเรตำรวจแห่งชาติ (จตช.) เท่านั้น ข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจเอก ที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา (สบ.10) ไม่มีสิทธิ์ได้รับการเสนอชื่อ และอาจร่วมถึงหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำ หรือหัวหน้ารักษาความปลอดภัยประจำพระองค์ (หน.นรป.) ซึ่งครองยศพลตำรวจเอก

5. หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยปรับเปลี่ยนเกณฑ์การนับอาวุโส

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจปรับเปลี่ยนเกณฑ์นับอาวุโสกันแบบใหม่ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 89/2557 เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557

หลักเกณฑ์แบบเดิมยึดหลักใครขึ้นดำรงตำแหน่งก่อน ให้ถือว่ามีอาวุโสสูงกว่าในตำแหน่งนั้น และมีลักษณะการย้ายข้ามลำดับอาวุโส

หลักเกณฑ์แบบใหม่ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) จึงกำหนดหลักเกณฑ์ว่า

1. ผู้มียศสูงกว่า (ไม่รวมถึงยศที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษ) เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า
2. กรณีที่ยศเท่ากัน ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับนั้นในกรมตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาตินานกว่า เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่า
3. ถ้าดำรงตำแหน่งตามข้อ 2 นานเท่ากัน ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับถัดลงไปนานกว่าตามลำดับจนถึงตำแหน่งระดับรองสารวัตร เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า และตำแหน่งถัดลงไปให้หมายความรวมถึงตำแหน่งระดับผู้ช่วยผู้บัญชาการและสารวัตรใหญ่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ด้วย
4. ถ้าดำรงตำแหน่งลำดับถัดลงไปตามข้อ 3 นานเท่ากัน ให้ผู้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรนานกว่า เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่า
5. ถ้าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรเท่ากัน ให้ผู้ที่มีอายุมากกว่าเป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า

สำหรับข้าราชการตำรวจที่ถูกประจำหรือสำรองราชการในระดับตำแหน่งใด ให้ถือว่ายังคงดำรงตำแหน่งระดับนั้นตลอดระยะเวลาที่ประจำหรือสำรองราชการ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งให้หมายความรวมถึงระยะเวลาการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 4/2553 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2553 ในระดับตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

ข้อ 2 การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามประกาศนี้ มิให้นำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรวมตั้งแต่ระดับรองสารวัตรตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 มาใช้บังคับ ทั้งนี้จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.ตร. หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

เพื่อปิดช่องโหว่ของข้าราชการตำรวจที่ไปวิ่งเต้นกับฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายการเมืองอาจผลักดันคนของตนเอง แต่งตั้งขึ้นดำรงตำแหน่งใหม่แบบนอกฤดูปกติทำให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้น มีอาวุโสสูงกว่าเพื่อนตำรวจในระนาบเดียวกันครึ่งปี หรือ 3 เดือน หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ใหม่ แม้จะมีการแต่งตั้งนอกฤดูปกติ แต่เมื่อข้าราชการตำรวจ รายนั้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าแล้ว ก็ต้องไปต่อท้ายลำดับอาวุโสผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อน ไม่สามารถแซงผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนต่อไปได้อีก และหากตำแหน่ง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ในระดับเดิม ข้าราชการรายนี้ไม่ได้มีอาวุโสสูงสุดในระดับนั้น ฝ่ายการเมืองก็ไม่สามารถผลักดันให้แต่งตั้งนอกฤดูปกติได้อยู่ดีเพราะไม่ได้มีอาวุโสสูงสุด

การปฏิรูปโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในครั้งนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่คณะกรรมการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลมีข้าราชการประจำถึง 5 คน ส่วนฝ่ายการเมืองมีเพียง 2 คน ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถที่จะแทรกแซงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลได้ ซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาพยายามเข้ามาแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเพื่อจะได้มีส่วนจัดการแต่งตั้งโยกย้ายทหารด้วย

6. การพัฒนาโครงสร้างและระบบตำรวจไทย

ระบบตำรวจของประเทศไทย ที่ปรากฏเป็นหลักฐานเริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ตำรวจไทยในสมัยนั้นจะทำหน้าที่เป็นราชองครักษ์ ต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา จนกระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตำรวจไทยได้มีการปฏิรูปตามแบบอย่างของชาติตะวันตกเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบของบ้านเมือง ต่อมาบทบาทของตำรวจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองตำรวจไทยได้แปรเปลี่ยนไปรับใช้กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลมากขึ้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าตำรวจจะรับใช้สังคมไทยมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ปัจจัยแวดล้อมของระบบตำรวจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตค่อนข้างมาก ทั้งปัจจัยแวดล้อมภายนอกทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมภายในระบบตำรวจทางด้านโครงสร้างองค์กร กระบวนการบริหารจัดการและพฤติกรรมของตำรวจไทย ดังนั้น ระบบตำรวจไทยจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนจากกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจโดยการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจดังกล่าวยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมมากนัก (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2548, น. 216–217)

7. กรอบการปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจไทย

7.1 การกระจายอำนาจบริหารงาน องค์กรตำรวจมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์รวมอำนาจไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สายการบังคับบัญชายาว ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการทั่วไป และการบริหารงานงบประมาณไม่เพียงพอ โดยให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับรอง คือกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1–9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาลยกสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ หรือหน่วยอื่น เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กองบัญชาการสอบสวนกลาง การจัดโครงสร้างใหม่จะทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1–9 กองบัญชาการตำรวจนครบาล จะมีอำนาจการบริหารงบประมาณ และการบริหารจัดการได้คล่องตัว สายบังคับบัญชาจะได้สั้นลงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพิ่มกระบวนการสร้างตำรวจในระบอบประชาธิปไตย เน้นจากระดับล่างขึ้นบน และเป็นกระบวนการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชน รวมทั้งให้เกิดความเชื่อมั่น การยอมรับ และการสนับสนุนของสาธารณชน

7.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ เมื่อมีการกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1–9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาลแล้ว การสร้างกลไกกำกับและ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานตำรวจ เพื่อให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาระบบตำรวจ และเป็นไปตามแนวทางที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ริเริ่มเอาไว้แล้ว

7.3 สร้างกลไกการตรวจสอบและต้องมีทั้งกลไกภายในและภายนอกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจซึ่งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องมีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของตำรวจให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของตำรวจ พร้อมทั้งหาทางช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรม

7.4 การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจ เนื่องจากองค์กรตำรวจในปัจจุบัน รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้องค์กรตำรวจมีขนาดใหญ่เกินไป เพราะมีภารกิจมากมายที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นว่าภารกิจหลักของตำรวจ คือ การถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา และการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ภารกิจในระดับรองที่ควรถ่ายโอนไป เช่น งานตรวจคนเข้าเมือง งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ งานตำรวจรถไฟ งานตำรวจน้ำ และงานตำรวจทางหลวง เป็นต้น และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ถ่ายโอนกองบังคับการตำรวจดับเพลิงไปสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

7.5 การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวน ตำรวจถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำสำนวน และมีความเห็นทางคดี ที่ผ่านมาระบบงานตำรวจไม่ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ทำให้คดีสำคัญไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ โดยตั้งหน่วยสอบสวนกลาง เพื่อพัฒนางานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนไม่ถูกแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ตลอดจนสร้างดุลยภาพในบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างชั้นจับกุม และชั้นสอบสวน ในส่วนการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเทียบเคียงกับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

7.6 ปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจเพราะงานโรงพัก หรือสถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดประชาชน ปรับปรุงให้มีมาตรฐานดีขึ้น สำหรับงานรักษาความปลอดภัยร้านทองและห้างสรรพสินค้าไม่ใช่หน้าที่หลักของตำรวจ หน่วยงานเอกชนสามารถจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยได้

7.7 การผลิตและการพัฒนาบุคลากรตำรวจ การปฏิรูปองค์กร ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จต้องพัฒนาบุคลากรเสริมสร้างศักยภาพของบุคคลากร การสร้างทัศนคติที่ดีของบุคลากรในหน่วยงานและมีแรงจูงใจที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการปฏิรูปองค์กรตำรวจก็หนีไม่พ้น การบริหารงานบุคคลของตำรวจ โดยแบ่งประเภทข้าราชการตำรวจออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุด จนถึงผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ทำหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสายงานและพื้นที่

7.8 การปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทน และสวัสดิการ ภารกิจหลักของตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน ตำรวจจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทนเสียสละ และเป็นที่คาดหวังอย่างสูงของประชาชน

7.9 การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน ถือว่าเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนมีบทบาทสำคัญเป็นกำลังหลักขององค์กรตำรวจที่ให้บริการประชาชน จึงสมควรที่จะส่งเสริมให้มี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ความก้าวหน้าในชีวิตราชการอย่างชัดเจน ปัจจุบันมีตำรวจชั้นประทวนจำนวนมากพัฒนาตนเองจนจบปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับการส่งเสริมให้ก้าวขึ้นสู่ระดับสัญญาบัตร (“เปิด 10 ประเด็นปฏิรูป”, 2557)

7.10 พัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อให้มีการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ,2553ก, น. 27–53) เพื่อให้ตำรวจเคารพต่อหลักนิติรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของตำรวจภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักแห่งจริยธรรมตำรวจในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นผู้ที่ทำให้เกิดความมั่นคงสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องเคารพหลักสิทธิมนุษยชน (สุรชาติ บำรุงสุข, 2555, น. 38)

8. กรอบการปฏิรูปโดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของตำรวจเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

8.1 แนวทางการปฏิรูประบบงานของตำรวจไทย เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่แห่งเดียว และทำให้สายบังคับบัญชายาวมากตำรวจทุกหน่วยขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว ถึงแม้จะแบ่งการบริหารออกเป็นตำรวจภูธรภาค 1–9 และตำรวจนครบาลทั้งสองหน่วย ก็ยังขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้าย การกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค และตำรวจนครบาล ต้องทำให้สำเร็จ เพื่อให้ตำรวจได้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจหลักที่ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน

8.2 แนวทางการปฏิรูปและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยให้ตำรวจขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดนั้นยังไม่จำเป็นมากนัก แต่ควรให้ตำรวจไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงคือกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใหญ่ ๆ หรือจังหวัดที่มีการจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น การปรับโครงสร้างตำรวจแบบกระจายอำนาจลงไปในลำดับรองนั้นเป็นการกระจายตามกฎหมาย แต่ในลักษณะงานในภาคปฏิบัติยังคงรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระบบตำรวจแบบกระจายอำนาจของไทยมีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างของระบบตำรวจประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีผู้เสนอแนวทางนี้ไว้ในที่ประชุมสัมมนาวิชาการ หรือมีผู้เสนองานวิจัยไว้พอสมควร จึงขอนำเสนอไว้ในเอกสารสาระสังเขปการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานตำรวจไทย ดังนี้

คณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจ ซึ่งมี พลตำรวจเอก วสิษฐ์ เดชกุญชร ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้ดำเนินการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ โดยได้จัดพิมพ์เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนาระบบงานตำรวจไว้ และเอกสารชุดความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ โดยมี ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจเป็นบรรณาธิการ เนื่องจากงานวิจัยในหลายแหล่งก็เห็นด้วยกับการพัฒนาระบบตำรวจของไทยว่ามีลักษณะคล้ายกับระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่น และหากมีการปฏิรูประบบตำรวจของไทยต่อไปอาจจะใช้วิธีการกระจายอำนาจแบบเดียวกับระบบตำรวจของประเทศญี่ปุ่น เอกสารฉบับนี้จึงขอนำเสนอระบบตำรวจญี่ปุ่นตามที่มีการศึกษาไว้แล้ว ดังต่อไปนี้

ระบบตำรวจญี่ปุ่น

กฎหมายตำรวจญี่ปุ่นให้อำนาจรัฐบาลจัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางเพื่อควบคุมและกำกับดูแลองค์กรตำรวจจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับประเทศชาติ กฎหมายบัญญัติให้จังหวัดแต่ละจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตจังหวัด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การจัดองค์กรตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่น

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติประกอบกันเป็นองค์กรตำรวจแห่งชาติของญี่ปุ่น

ระบบคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติได้นำมาใช้เพื่อปฏิรูปตำรวจญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อเป็นหลักประกันการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตยและความเป็นกลางทางการเมืองของตำรวจภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยประชาชนที่มีจิตสำนึกที่ดี

คณะกรรมการจะทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในขณะที่คณะกรรมการอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงหรือควบคุม อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางการเมือง

คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายเบื้องต้นและกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ประสานการบริหารงานตำรวจในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ของชาติ และเป็นผู้ว่ามาตรฐานการฝึกอบรม การสื่อสาร การทะเบียนประวัติ สถิติอาชญากรรม และอุปกรณ์ของตำรวจ

คณะกรรมการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและเจ้าหน้าที่อาวุโสขององค์กรตำรวจจังหวัด พร้อมทั้งกำกับดูแลองค์กรตำรวจจังหวัดทางอ้อมโดยผ่านสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการ 5 คน ทั้งนี้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีความปลอดภัยสาธารณะ ประธานคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติจึงเป็นรัฐมนตรี (“ตำรวจแห่งชาติควรจะปรับปรุงหรือไม่?”, 2550, น.1–2)

สมาชิกของคณะกรรมการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา กรรมการจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่เคยดำรงตำแหน่งตำรวจหรือพนักงานอัยการภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี กรรมการจำนวนไม่เกิน 2 คน จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ เพื่อความเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้คณะกรรมการจะต้องประชุมกันอย่างสม่ำเสมอทุกสัปดาห์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จ และถ้าหากจำเป็นก็สามารถจัดประชุมเพิ่มขึ้นก็ได้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่น

การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บัญชา ได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่บริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ กำกับดูแลและควบคุมองค์กรตำรวจจังหวัดตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ดังนี้

(1) วางแผนและวิจัยระบบตำรวจ

(2) จัดทำงบประมาณตำรวจแห่งชาติ

(3) ทบทวนนโยบายตำรวจแห่งชาติ

(4) การปฏิบัติของตำรวจในเวลาที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่หรือความไม่สงบ

(5) วางแผนและปฏิบัติตามแผนในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(6) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมระหว่างจังหวัด

(7) วางข้อบังคับการจราจรในถนนหลวง

(8) ให้ความช่วยเหลือการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาระหว่างประเทศ

(9) ถวายความปลอดภัยองค์พระจักรพรรดิ (องครักษ์ของพระจักรพรรดิ)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(10) บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(11) ฝึกอบรมตำรวจ

(12) งานทะเบียนประวัติอาชญากรรม

(13) สถิติอาชญากรรม

(14) อุปกรณ์ของตำรวจ

(15) มาตรฐานการรับสมัคร หน้าที่ และกิจกรรมของบุคลากรตำรวจ

(16) ประสานงานด้านการบริหารตำรวจ

(17) ตรวจสอบการทำงานของตำรวจ

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการความปลอดภัยชุมชน กองบัญชาการสืบสวนสอบสวน สำนักงานองค์กรอาชญากรรม กองบัญชาการจราจร กองบัญชาการความมั่นคง สำนักงานต่างประเทศ และการข่าวกรอง กองบัญชาการสื่อสาร หน่วยงานที่ขึ้นตรง และกองบัญชาการภาค

สำหรับองค์กรที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย วิทยาลัยตำรวจแห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักองครักษ์พระจักรพรรดิ

วิทยาลัยตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่ฝึกอบรมนายตำรวจระดับอาวุโสและทำงานวิจัยทางวิชาการ ประกอบด้วย 9 แผนก เช่น ความปลอดภัยชุมชน การสืบสวนสอบสวน การจราจร และความมั่นคง เป็นต้น ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละแผนกจะทำหน้าที่ฝึกอบรมหรือวิจัย

หน่วยย่อยของวิทยาลัยจะจัดการฝึกอบรมระดับสูง ได้แก่ สถาบันฝึกอบรมชั้นสูงสำหรับหัวหน้าพนักงานสืบสวนสอบสวนสถาบันวิจัยและฝึกอบรมนานาชาติด้านการสืบสวน ศูนย์วิจัยนโยบายตำรวจ ศูนย์วิจัยด้านการสื่อสารตำรวจ วิทยาลัยการสื่อสารของตำรวจ และศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านการสืบสวนอาชญากรรมทางการเงิน

สถาบันวิจัยวิทยาการตำรวจแห่งชาติ จะทำการวิจัยด้านนิติวิทยาศาสตร์และนำไปประยุกต์ใช้กับการวิจัยในการพิสูจน์หลักฐานการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานในระหว่างการสืบสวนสอบสวนของตำรวจ ทำการวิจัยด้านป้องกันอาชญากรรมของเด็กและเยาวชนและอุบัติเหตุการจราจร

สถาบันแบ่งออกเป็น 7 แผนก ได้แก่ กิจการทั่วไป งานนิติวิทยาศาสตร์ (อยู่ในแผนก 2, 3 และ 4) แผนกอาชญาวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์ และแผนกจราจร

ขณะที่สำนักงานใหญ่องครักษ์พระจักรพรรดิ ทำหน้าที่อารักขา พระจักรพรรดิ จักรพรรดินี มกุฎราชกุมาร และสมาชิกของราชองค์นอกจากนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัยองค์พระจักรพรรดิและสถานที่อื่น ๆ ของพระจักรพรรดิ ประกอบไปด้วยการบริหารงานตำรวจของจักรพรรดิ การอารักขาและแผนกคุ้มครองความปลอดภัยส่วนกองบัญชาการตำรวจในภูมิภาค ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีทั้งสิ้น 7 แห่งทั่วประเทศ ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ตามเขตภูมิศาสตร์ ในแต่ละภาคและมีโรงเรียนตำรวจที่ให้การฝึกอบรมบุคลากรที่จำเป็นทั้งทางด้านวิชาการและทักษะต่าง ๆ

โครงสร้างตำรวจจังหวัดญี่ปุ่น

กฎหมายตำรวจบัญญัติว่า ในแต่ละจังหวัดให้มีองค์กรตำรวจปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดนั้น โดยมีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด และสำนักงานใหญ่ของตำรวจจังหวัดประกอบกันเป็นองค์กรตำรวจ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด คณะกรรมการอยู่ในเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน คณะกรรมการตำรวจจังหวัดทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของตำรวจจังหวัด โดยการกำหนดนโยบายพื้นฐานและข้อบังคับการปฏิบัติงานของตำรวจ มีอำนาจออกใบอนุญาตที่เกี่ยวกับธุรกิจบันเทิงการครอบครองอาวุธปืน และใบอนุญาตขับขี่รถยนต์

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด ไม่อาจกำกับดูแลการดำเนินคดีหรือการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ได้

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัดในจังหวัดใหญ่ ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ส่วนในจังหวัดเล็กมีสมาชิก 3 คน กรรมการได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี กรรมการจะเลือกประธาน สมาชิกเสียงข้างมากในคณะกรรมการจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน

1. สำนักงานตำรวจนครบาลและตำรวจจังหวัด

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกองกำลังตำรวจโตเกียว เรียกว่า กรมตำรวจนครบาล (MPD) ในขณะที่หน่วยตำรวจอื่น ๆ เรียกว่า สำนักงานใหญ่ตำรวจจังหวัด (PPA) การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจโตเกียวและตำรวจจังหวัด ทั้งชื่อและวิธีการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจแตกต่างกันเล็กน้อย แต่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน

ตำรวจโตเกียวมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเรียกว่า ผู้บัญชาการตำรวจโตเกียว ขณะที่หัวหน้าตำรวจจังหวัดเรียกว่า ผู้บัญชาการตำรวจจังหวัด ซึ่งอยู่ในลำดับ 3 ในสายการบังคับบัญชาที่แบ่งตำรวจและยศ 11 ระดับ

หัวหน้าตำรวจจังหวัดรับผิดชอบด้านการปฏิบัติงานของตำรวจทั้งหมด โดยการอนุมัติของนายกรัฐมนตรี ส่วนหัวหน้าตำรวจจังหวัดได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติโดยความยินยอมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด

2. สถานีตำรวจ ป้อมตำรวจ และป้อมตำรวจที่อยู่อาศัย

ตำรวจโตเกียวและตำรวจจังหวัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต ในแต่ละเขตจะมีสถานีตำรวจซึ่งมีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นผู้บังคับบัญชาสถานีตำรวจเป็นหน่วยปฏิบัติการแนวหน้าที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับชุมชน

ป้อมตำรวจ และป้อมตำรวจที่อยู่อาศัย เป็นหน่วยขึ้นตรงต่อสถานีตำรวจ ตั้งอยู่ในเขตเทียบเท่าแขวง (ในกรุงเทพฯ) ป้อมตำรวจเป็นจุดศูนย์กลางการปฏิบัติงานของตำรวจชุมชน และทำหน้าที่เป็น “ศูนย์ความปลอดภัยชุมชน” สำหรับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ป้อมตำรวจมีบทบาทที่สำคัญในการรักษาความปลอดภัยในชุมชนโดยเชื่อมโยงกับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตำรวจจังหวัด แม้ว่าตำรวจจังหวัดรวมทั้งตำรวจโตเกียวจะมีความเป็นอิสระ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ใหญ่ ๆ ภายในเขตอำนาจตำรวจจังหวัดใด หรือมีอาชญากรรมข้ามเขตจังหวัด ตำรวจในจังหวัดอื่นและสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะให้ความช่วยเหลือเมื่อได้รับการร้องขอ

นอกจากนี้ ตำรวจจังหวัดยังมีอำนาจขยายการปฏิบัติงานนอกพรมแดนของตนได้ในระยะทาง 15 กิโลเมตร ตามความจำเป็นเพื่อการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในจังหวัดและความปลอดภัยของสาธารณะ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บรรณาธิการ, 2553, น. 143–150)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

องค์กรตำรวจจะรับใช้สังคมไทยมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ปัจจุบันเป็นยุคข้อมูลข่าวสาร สังคมมีความสลับซับซ้อนปัญหาต่าง ๆ ในสังคมเพิ่มมากขึ้น องค์กรตำรวจในฐานะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม เมื่อระบบตำรวจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตค่อนข้างมาก ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงภายในระบบตำรวจ เช่น โครงสร้างองค์กร กระบวนการบริหารจัดการ และพฤติกรรมของตำรวจไทย ดังนั้นการปรับปรุงองค์กรตำรวจต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้ทันสมัย เพราะในปัจจุบันจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายต่าง ๆ กลไกการบริหารงานตำรวจจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้ทันต่อสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทุกครั้งที่มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนความเห็นของประชาชนโดยส่วนใหญ่เห็นว่าควรปฏิรูปตำรวจเป็นองค์กรลำดับแรกอยู่เสมอ เพราะประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่พอใจต่อบทบาทและภารกิจขององค์กรตำรวจ โดยเห็นว่าตำรวจไทยยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองดูแลสวัสดิภาพ และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างเพียงพอ การปฏิบัติงานของตำรวจไทยยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขาดประสิทธิภาพและไม่ทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งมีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชน ขาดความยุติธรรมและความเสมอภาคในการให้บริการกับประชาชน นอกจากนั้นการปฏิบัติงานของตำรวจยังขาดความโปร่งใสมีปัญหาเรื่องการรับส่วย รับสินบน รีดไถ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือขมขู่คุกคามประชาชนเสียเอง ประชาชนมีส่วนร่วมในกลไกการปฏิบัติงานของตำรวจน้อยมาก รวมทั้งในด้านกระบวนการกำหนดนโยบายและทิศทางการปฏิบัติงานของตำรวจ การกำหนดมาตรฐาน และการควบคุมกำกับการปฏิบัติงานของตำรวจประชาชนอาจจะมีส่วนร่วมบ้างเฉพาะในเรื่องการสร้างขวัญ กำลังใจ และค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น

ผลการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานตรวจได้ ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นลักษณะจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิม เน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่การควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งที่มีสายบังคับบัญชายาวเกินไป ถึงแม้ว่ามีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ริเริ่มการกระจายอำนาจเอาไว้แล้ว แต่การบริหารงานที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมทั้งปัญหาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในแต่ละครั้งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยตลอดทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรตำรวจอ่อนแอ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) องค์กรตำรวจของไทยมีภารกิจมากมายทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็น รวมทั้งองค์กรมีการขยายตัวอย่างมากมาย ทั้งการขยายตัวเชิงแนวดิ่งและมีการขยายตัวในแนวราบ เพราะองค์กรมีขนาดใหญ่ และมีกำลังคนมากเกินความจำเป็นการมีตำรวจระดับยศนายพลที่ปฏิบัติงานสนับสนุนจำนวนมาก การปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นการปรับเปลี่ยนในระดับบน ไม่มีตัวแทนของตำรวจทุกระดับในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

3. ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบของตำรวจไทย อำนาจต่าง ๆ เป็นการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง และสายบังคับบัญชายาวมาก ตำรวจทุกหน่วยขึ้นตรงกับผู้บัญชาตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แม้ว่าจะมีการแบ่งการบริหารออกเป็นตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค ทั้งตำรวจนครบาลและตำรวจภูธรภาค ก็ขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

4. ปัญหาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยปรับเปลี่ยนเกณฑ์การนับอาวุโส หลักเกณฑ์การโยกย้ายตำรวจยังขาดความยุติธรรม และขาดความโปร่งใสในการแต่งตั้งโยกย้ายแต่ละครั้ง เป็นปัญหาที่สั่งสมมาช้านาน ตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม มักไม่ได้รับการพิจารณา แต่ตำรวจที่ใกล้ชิดผู้ใหญ่และนักการเมืองไม่ได้ตั้งใจทำงานมักจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบทุกครั้ง มีการวิ่งเต้นโยกย้าย โดยการแทรกแซงของนักการเมืองทำให้ตำรวจไม่ได้ทำหน้าที่ให้สมกับคำว่าพิทักษ์สันติราษฎร์ ทำลายระบบคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรตำรวจ การโยกย้ายไปอยู่ในพื้นที่เจริญ มีการวิ่งเต้นโยกย้าย และมีการจ่ายเงินซื้อขายตำแหน่งและมีการหาเงินมาจากนอกระบบเพื่อซื้อขายตำแหน่ง รับเงินผิดกฎหมายจากธุรกิจใต้ดิน บ่อนการพนัน หวยใต้ดิน ธุรกิจเถื่อนต่าง ๆ เพื่อนำเงินมาส่งไปให้ตำรวจระดับสูง

5. ปัญหาเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้เกิดการวิ่งเต้นคดีการทำงานของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระในการสั่งคดี ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน

6. ปัญหาการรับส่วยหรืออามิสสินจ้าง เนื่องจากตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้เห็นช่องทางในการทำการทุจริตเสียเอง และไม่บังคับใช้กฎหมายให้เคร่งครัด ในการดำเนินการแก่คนที่ติดสินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือให้อามิสสินจ้าง ตำรวจที่ต้องการอามิสสินจ้างได้รับมาจาก นายบ่อนการพนัน นักค้ายาเสพติด ผู้ประกอบการซ่องโสเภณี วินรถมอเตอร์ไซต์รับจ้าง วินรถตู้ เจ้ามือหวยใต้ดิน โต๊ะพนันฟุตบอล หรือจากการกระทำผิดกฎหมายด้านอื่น ๆ และประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดีในด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหรืออาชญากรรมเพราะตำรวจไปให้บริการแก่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้ให้อามิสสินจ้างจึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

7. ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการจัดองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจด้านต่าง ๆ จะอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ส่งผลให้การทำงานบริการประชาชนล่าช้า ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาต่อองค์กรตำรวจ

8. ปัญหาการศึกษาของตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้าราชการตำรวจในชั้นประทวนที่แกนหลักในการปฏิบัติงานหลายแสนคน ซึ่งตำรวจชั้นประทวนเหล่านี้มีวุฒิการศึกษาต่ำ แต่ในปัจจุบันมีตำรวจชั้นประทวนหลายคนที่พัฒนาตนเองจนจบปริญญาตรี แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้เลื่อนเป็นชั้นสัญญาบัตร และหลักสูตรการอบรมตำรวจชั้นประทวนมีระยะเวลาสั้น จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่ำไปด้วย

9. ปัญหากระจายอำนาจหน้าที่ของตำรวจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาระบบตำรวจไทยในการกระจายอำนาจให้ตำรวจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพราะมีความเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมในการให้ตำรวจไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มีหลายความเห็นซึ่งกล่าวว่าควรให้ไปสังกัดเฉพาะจังหวัดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองใหญ่ที่สามารถจัดการตนเองได้ เพราะสามารถเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่ตำรวจได้อย่างดี

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทยต้องแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และการออกพระราชกฤษฎีกาให้มีตำรวจที่ไม่มียศตามประกาศคณะรักษาความสงบ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แห่งชาติ (คสช.) ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศปรับปรุงแก้ไขไปบางส่วนแล้ว แต่อย่างไรก็ตามควรจะดำเนินการตามกรอบการปฏิรูป ดังนี้

1. ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงานของตำรวจไทย เพราะทิศทางของการพัฒนาหรือปรับปรุงองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องให้สอดคล้องกับหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีการปกครองแบบการปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น และควรจะปรับปรุงให้ตำรวจทุกระดับมีส่วนร่วมในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพราะปัจจุบันมีแต่ตัวแทนของตำรวจสัญญาบัตร แต่ไม่มีตัวแทนของตำรวจชั้นประทวน และใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรของตำรวจ ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินได้นำมาใช้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือหลักธรรมาภิบาล

2. การกระจายอำนาจบริหารงานไปสู่ท้องถิ่น โดยจัดตำรวจให้เหมาะสมกับพื้นที่การปกครองและควรปรับเปลี่ยนสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นควรมีตำรวจกรุงเทพมหานคร หรือมีตำรวจระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา หรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือจะต้องกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับรอง คือ กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1–9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาลยกสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ยังมีข้อเสนอว่าการปฏิรูปให้ตำรวจขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงและหัวเมืองใหญ่ หรือจังหวัดที่มีการจัดการตนเองได้เท่านั้น โดยให้มีเฉพาะจังหวัดที่มีศักยภาพที่จะดูแลตำรวจได้ เช่น กรุงเทพมหานครที่มีศักยภาพในการดูแลตำรวจได้ดีทั้งเรื่อง เงินเดือน สวัสดิการ โดยที่ผ่านมากองบังคับการตำรวจดับเพลิงได้โอนย้ายตำรวจไปสังกัดหน่วยดับเพลิงของกรุงเทพมหานครในระยะแรกมีการต่อต้านไม่ต้องการที่จะโอนย้าย แต่ในปัจจุบันตำรวจที่โอนย้ายมาอยู่หน่วยดับเพลิงของกรุงเทพมหานครไม่ต้องการกลับไปทำงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว เนื่องจากได้รับเงินเดือนและสวัสดิการที่ดี

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ เมื่อมีการกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการตำรวจภาค 1–9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาลแล้ว การสร้างกลไกกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานตำรวจ เพื่อให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาระบบตำรวจ และเป็นไปตามแนวทางที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ริเริ่มเอาไว้ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวควรมีรูปแบบ ให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หน้าที่สำคัญของ ก.ต.ช. คือ กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารราชการทั่วไปและระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวม กำกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจภูธรภาค 1–9 และสำนักงานตำรวจอื่น คณะกรรมการนโยบายตำรวจในระดับรอง โดยมีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ การบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเอง คณะกรรมการตำรวจในระดับจังหวัดและสถานีตำรวจให้มีหน้าที่ส่งเสริมกิจการตำรวจ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความต้องการของแต่ละพื้นที่

4. การสร้างกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยไม่เป็นธรรมใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ข่มขู่ประชาชนหรือการเก็บส่วยจากบ่อนการพนัน วินมอเตอร์ไซค์รับจ้าง วินรถตู้ โต๊ะพนันบอล หรือแหล่งอบายมุขต่าง ๆ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องมีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของตำรวจให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของตำรวจ พร้อมทั้ง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หาทางช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งในปัจจุบันระบบการร้องทุกข์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น ประชาชนยังขาดความเชื่อมั่น และยังมีการร้องทุกข์ตำรวจไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และองค์กรอิสระต่าง ๆ แต่เรื่องก็ยังส่งไปยังต้นสังกัดให้ได้รับการแก้ไขเยียวยา หลายกรณีไม่สามารถแก้ไขได้จริง คณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจ ได้เสนอจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยเฉพาะ

5. การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจไปให้หน่วยอื่น เนื่องจากองค์กรตำรวจในปัจจุบันรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปทำให้องค์กรตำรวจมีขนาดใหญ่มาก เพราะมีภารกิจมากมายที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจหลักของตำรวจที่มีอยู่เท่านั้น และภารกิจในระดับรองที่ควรถ่ายโอนไป เช่น งานตรวจคนเข้าเมือง งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ งานตำรวจรถไฟ งานตำรวจน้ำ และงานตำรวจทางหลวง เป็นต้น

6. การพัฒนาระบบงานสอบสวนหรือจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนกลางตำรวจถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำสำนวน และมีความเห็นทางคดี ที่ผ่านมาระบบงานตำรวจไม่ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ทำให้คดีสำคัญไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ โดยตั้งหน่วยสอบสวนกลาง เพื่อพัฒนางานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนไม่ถูกแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ตลอดจนสร้างดุลยภาพในบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน และกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเทียบเคียงกับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

7. ปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ เพราะเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดประชาชน และงานดูแลร้านทองหรือห้างสรรพสินค้าไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจต้องปรับงานโรงพักใหม่ ทบทวนภารกิจและมอบหมายภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานอื่นไปทำเพื่อนำกำลังไปปฏิบัติงานให้บริการประชาชน เน้นหลักการป้องกันอาชญากรรม เน้นหลักการยุติธรรมชุมชน แบ่งขนาดสถานีตำรวจใหม่เป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กตามความเหมาะสมแต่ละพื้นที่ และตามขนาดของประชากร

8. การพัฒนาและการผลิตบุคลากรตำรวจ คือ ต้องเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร การสร้างทัศนคติที่ดีของบุคลากรในหน่วยงาน และมีแรงจูงใจที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นการบริหารงานบุคคลของตำรวจโดยแบ่งประเภทข้าราชการตำรวจออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุด จนถึงผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และข้าราชการตำรวจชั้นประทวนควรเพิ่มคุณวุฒิและหลักสูตรการอบรมของตำรวจชั้นประทวนให้สูงขึ้น ทำหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและเข้าถึงพื้นที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน

โดยการยกฐานะโรงเรียนนายร้อยตำรวจเป็นสถาบันการศึกษาวิชาการตำรวจเฉพาะทาง โดยการเน้นหลักสูตรตำรวจสมัยใหม่ รวมทั้งการรับบุคคลเข้ามาเป็นตำรวจจะต้องเปลี่ยนจากเดิมที่รับตำรวจจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือตอนปลาย หรือเทียบเท่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งอายุยังน้อยเป็นวัยรุ่น วุฒิภาวะยังน้อย เมื่อต้องมาบังคับใช้กฎหมายทำให้มีปัญหาในการใช้กฎหมายในทางที่ผิด ดังนั้นควรให้รับบุคคลเข้ามาเป็นตำรวจ บุคคลต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป และรับบุคคลที่จบปริญญาตรีขึ้นไป เพราะจะได้ตำรวจที่มีความรู้ และมีวุฒิภาวะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การปรับบทบาทโรงเรียนนายร้อยตำรวจโดยเป็นการฝึกหน่วยรบหรือสถาบันเฉพาะทางคือ ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้เป็นสถาบันเฉพาะทาง โดยเสนอให้แยกรับคนเข้าศึกษาเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก รับคนที่จบปริญญาตรี สาขานิติศาสตร์ ให้มาดูแลด้านกฎหมาย คือ งานสืบสวน สอบสวน และสาขารัฐศาสตร์ ให้ดูแลด้านสายตรง งานดูแลประชาชน

กลุ่มที่สอง รับคนมาฝึกเป็นหน่วยกองกำลังพิเศษ ฝึกเป็นหน่วยที่เชี่ยวชาญการรบพิเศษเพื่อไปทำงานในหน่วยตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) หรือหน่วยปราบจลาจล ซึ่งไม่ได้เสนอยุบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เพียงแต่ปรับบทบาทแบบเฉพาะทางขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

9. การปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และบทลงโทษ ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน ตำรวจจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทนเสียสละ และเป็นที่คาดหวังอย่างสูงของประชาชน แนวทางการปฏิรูปต้องปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนให้ตำรวจ เช่น พลตำรวจทุกวันนี้ได้เงินเดือนน้อยมาก แต่ต้องไปซื้อปืน ซื้อกุญแจมือ ต้องเติมน้ำมันรถออกตรวจพื้นที่ เงินเดือนไม่พอใช้ เงินเดือนตำรวจต้องเท่ากับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) หรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ

10. การปฏิรูปจริยธรรมจะต้องเริ่มปลูกฝังจริยธรรมตั้งแต่เริ่มต้นจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้สอดคล้องกับในทุกประเทศที่จะกำหนดจริยธรรมของตำรวจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตำรวจมีหน้าที่รับใช้สังคม และมีหน้าที่ปกป้องสังคมให้พ้นจากภัยคุกคามของอาชญากรรม มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมซึ่งเรียกว่าการปกป้องสาธารณะ

11. การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน เป็นข้าราชการตำรวจที่มีบทบาทสำคัญเป็นกำลังหลักขององค์กรตำรวจที่ให้บริการประชาชน จึงสมควรที่จะส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในชีวิตราชการอย่างชัดเจน ปัจจุบันมีตำรวจชั้นประทวนจำนวนมากพัฒนาตนเองจนจบปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับการส่งเสริมให้ก้าวขึ้นสู่ระดับสัญญาบัตร ควรเปิดเส้นทางให้มีความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวนให้สามารถขยับขึ้นสู่สัญญาบัตรได้อย่างชัดเจน และลดความถี่ของชั้นยศ โดยกำหนดให้มีแค่ยศชั้นประทวนเพียงชั้นเดียวคือดาบตำรวจ เพราะในความเป็นจริงยศตำรวจชั้นประทวนตั้งแต่ยศ สิบตำรวจตรี ถึงดาบตำรวจมีตำแหน่งเท่ากันหมดคือ ผู้บังคับหมู่

12. ควรตั้งหน่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปองค์กรตำรวจให้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม มิอาจทำได้โดยองค์กรตำรวจแต่เพียงลำพัง แต่ยังต้องการแรงผลักดันทั้งจากระดับนโยบาย องค์กรตำรวจ และภาคประชาชน หากการปฏิรูปประสบผลสำเร็จ ความร่วมมือจากประชาชนในการแจ้งเบาะแส ข้อมูลอาชญากรรมต่าง ๆ จะได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ และสาธารณชนก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกับตำรวจ ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ และเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจและเป็นที่ศรัทธาของสาธารณชนมากยิ่งขึ้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรณานุกรม

การอบรมและสัมมนาของสำนักวิชาการ. (2550). สืบค้น 9 กันยายน 2557 จาก http://library2. Parliament.go.th/wichavan/contetsemina/20070110.html.

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550ก) ***ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ.*** กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

————— . (2550ข). ***เปิดเวทีปรับโครงสร้างตำรวจเพื่อประชาชน.*** กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (บรรณาธิการ).(2550). ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ.*** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พุทธศาสนาแห่งชาติ.

————— . (2553). ***ปฏิรูปตำรวจโปรดฟังอีกครั้งหนึ่ง.*** กรุงเทพฯ : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.

คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักนายกรัฐมนตรี (2552). **ธรรมาภิบาล สลค.** สืบค้น 19 กันยายน 2557 จาก http://www.socgg.soc.go.th/soc Thai.htm.

จรวยพร ธรณินทร์. (2546). **การปฏิรูประบบราชการไทย :ข้อเสนอแนะเพื่อความสมบูรณ์.** สืบค้น 19 กันยายน 2557 จาก http://www.moe.go.th/main2/article/article_jarauwporn/article1.htm

จัดระเบียบตำรวจวิน วินสีเขียว/สีกากี. (17 กรกฎาคม 2557). ***โพสต์ทูเดย์,*** น. A1.

ชัช เหรียญทอง. (2543). **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : *ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานตำรวจ.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. สาขานิติศาสตร์.

“ตำรวจแห่งชาติ ควรจะปรับปรุงหรือไม่?”. (2550). ***ในการสัมมนาทางวิชาการ.*** สืบค้น 9 กันยายน 2557 จาก http://library2. Parliament.go.th/wichavan/contetsemina/20070110.html.

ถวิล ไพรสณฑ์. (8 สิงหาคม 2557). ข้อเสนอปฏิรูปโครงสร้างตำรวจ. ***ไทยโพสต์.*** น. 1–4.

“ทฤษฎีระบบ”. (2557). สืบค้น 25 กันยายน 2557 จาก http://www.kamsondeedee.com/school/chapter-002/51-2008-1

“บทเริ่มต้นปฏิรูปตำรวจ”. (2557). ***ข่าวไทยรัฐออนไลน์.*** สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก http://www.thairath.co.th/content/437984

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (ม.ป.ป.). **เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลชมเชย 2541 – 2542.** การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**.** สถาบันพระปกเกล้า.

“ปฏิรูปตำรวจต้องขุดรากถอนโคน 6 ข้อหลักคิวแรกตีกรอบ ผบ.ตร. ห้ามการเมืองยุ่ง”. (2557). ***ผู้จัดการออนไลน์***, สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000031015)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ฉบับที่ 87/2557)" เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ. (21 กรกฎาคม 2557). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 134ง, น.14–18.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88 /2557)" เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ. (21 กรกฎาคม 2557) ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 134 ง, น. 14–18.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (ฉบับที่ 89/2557)" เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ. (21 กรกฎาคม 2557) ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 134 ง, น. 23.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (ฉบับที่ 111/2557)" เรื่อง การแก้ไขเพิ่มกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ. (30 กรกฎาคม 2557). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 143 ง, น. 24.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (ฉบับที่ 114/2557)" เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ. (30 กรกฎาคม 2557). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 143 ง, น. 28.

"ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (ฉบับที่ 115/2557)" เรื่อง การแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (30 กรกฎาคม 2557). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 143 ง, น. 29–30.

ประยงค์ เต็มชวาลา และฤาเดช เกิดวิชัย. (2548). ***การปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจไทย.*** กรุงเทพฯ : คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.

ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ. (2554). ***รัฐกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทในโลกยุคใหม่ : กรณีศึกษาพิธีการศุลกากรตรวจของผู้โดยสารประจำท่าอากาศยานส่วนกลาง.*** (ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,บัณฑิตวิทยาลัย, รัฐศาสตร์.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2548). ***การบริหารงานตำรวจ ฉบับปรับปรุงใหม่. (พิมพ์ครั้งที่ 2).*** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

"เปิด 10 ประเด็นปฏิรูปตำรวจ". (2557). ***กรุงเทพธุรกิจออนไลน์.*** สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก http://www.bangkokbiznews.com./home/detail/politics/analysis/20140604/56415/%EO

"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546." (9 ตุลาคม 2546). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก, น. 1-16.

"พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551" (1 กุมภาพันธ์ 2551). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 125 ตอนที่ 26 ก, น. 35-50.

"พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547" (14 กุมภาพันธ์ 2547). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 121 ตอนที่ 18 ก, น. 1.

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545" (2 ตุลาคม 2545). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก, น.14.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534” (4 กันยายน 2534). ***ราชกิจจานุเบกษา,*** เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ, น. 1.

พลเดช ปิ่นประทีป. (5 มีนาคม 2557). ปฏิรูประบบตำรวจและกระบวนการยุติธรรม. ***โพสต์ทูเดย์***, น. 4.

สนธิ บุญยรัตกลิน. (2552). ***การศึกษาคุณลักษณะที่เหมาะสมของผู้นำทางการเมืองในสถานการณ์ปัจจุบัน ศึกษาเฉพาะกรณีความเห็นของชาวกรุงเทพมหานคร.*** (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. (2539). **การบริหารราชการแผ่นดิน.** สืบค้น 19 กันยายน 2557. จาก http://www.kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book.php?book=27...

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-พ.ศ.2561)**, สืบค้น 19 กันยายน 2557.จาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=2764

สุเมธ แสงนิ่มนวล. (2552). ***ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1).*** กรุงเทพฯ : ส. เจริญการพิมพ์.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2555). ยุทธบทความ : ปฏิรูปตำรวจบนเส้นทางสู่ประชาธิปไตย. ***มติชนสุดสัปดาห์***, 32 (1655), 38–39.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, กฤษณพงศ์ พูตระกูล และเสกสัณ เครือคำ. (2555) .***รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาทบทวนองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบตำรวจ.*** กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

สำนักวิชาการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

1. ความเป็นมาของการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัจจุบันประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติหลายด้าน ทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ ทั้งในเรื่องความยากจนของประชาชน การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในสังคม การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ซึ่งในขณะที่ประเทศกำลังประสบภาวะวิกฤติต่าง ๆ อย่างมากมายนั้น การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชันก็เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมานาน การทุจริตคอร์รัปชันคือ เจตนาที่จะหลีกเลี่ยงข้อบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการคอร์รัปชันเป็นการพบกันระหว่างกระบวนการสองทาง โดยมีสมาชิกทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาพัวพันในการกระทำที่ไม่ชอบธรรม และผิดจริยธรรม อันเป็นการลดลู่ทางทางเศรษฐกิจของประเทศลง และส่งผลให้สถาบันทางสังคมและการเมืองเสื่อมถอย การคอร์รัปชันจึงเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความอ่อนแอของระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่สำคัญของโลก โดยองค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เพื่อใช้เป็นมาตรฐานและแนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศสมาชิก รวมทั้งประเทศไทยได้ลงนามรับรองในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย เป็นปัญหาที่รุนแรงและกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนทุกภาคส่วนของสังคมไทย เนื่องจากเกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยมานาน ซึ่งในอดีตมักพบการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง รับสินบน กินใต้โต๊ะ กินตามน้ำ ซึ่งเป็นลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจ จับผิดและตรวจสอบได้ง่าย ประกอบกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและซับซ้อน ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นทวีคูณ การทุจริตในวงกว้างและรุนแรงเช่นนี้ เป็นตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่ทำให้ประเทศประสบวิกฤติอย่างมาก คือ นักการเมืองที่ใช้อำนาจดั้งเดิมโดยการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกสินบนจากผู้รับเหมาก่อสร้าง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์ การออกกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง เป็นต้น จนปรับเปลี่ยนมาเป็นการทุจริตเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2556)

ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงนับว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งพบมากขึ้นในช่วงที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น และการหาประโยชน์จากธุรกิจในโลกสมัยใหม่ มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นและในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน และมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้

2. ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน

ตามพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของการคอร์รัปชัน หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ และให้ความหมายคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การรีดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์ของหลวงมาเป็นของตน ฉะนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการรีดไถโดยการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร ดังนั้น การที่

เอกสารนี้สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับหรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริตหรือเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น โดยการละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตน รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้องพวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบนแต่เจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับความสบายใจ ก็จัดว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง การกระทำที่เป็นการทุจริตของข้าราชการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้ 1) ผู้กระทำการได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินตราหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ รวมถึงการรับสินบนด้วย 2) ผู้กระทำการไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย 3) การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียของสาธารณะหรือประชาชนเป็นส่วนใหญ่ 4) ผู้กระทำการมีตำแหน่งฐานะในหน้าที่ราชการและได้กระทำการภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน 5) การกระทำของบุคคลนั้นเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย นอกจากนั้น การพิจารณาว่า พฤติกรรมหรือการกระทำใดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ ควรพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำหรือเข้าไปมีส่วนร่วม หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเขาเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ 2) การกระทำนั้นอาจคาดคะเนได้ว่า การตัดสินใจนั้นมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น 3) ผลของการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ทั้งนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของ “ทุจริต” ไว้ว่าหมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง ไม่ซื่อตรง และ “คอร์รัปชัน” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ ส่วน “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การรีดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์ของหลวงมาเป็นของตน และ “ทุจริต” หมายความว่า ประพฤติชั่ว คดโกง

คู่มือของสมาชิกรัฐสภาแห่งแคนาดา (อ้างใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549 ก, น. 123) ให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชันไว้ว่า หมายถึง การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ ใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มที่ต้องสวามิภักดิ์ การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ ขอ หรือกรรโชกเอาค่าตอบแทนหรือเมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขันหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์ (2549) ได้ให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชัน คือ การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน

Black Law Dictionary (อ้างใน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, น. 6) ให้ความหมายไว้ว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนวางใจ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น

จากความหมายของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” ที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน กล่าวโดยสรุป หมายถึง การประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอันเนื่องมาจากงดการปฏิบัติ เลือกปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเองและพรรคพวก ดังนั้น การมองว่าการกระทำลักษณะใดที่ถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระเบียบทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมในสังคมของประเทศต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เพราะการที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมอีกสังคม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หนึ่งว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม ทั้งนี้ ในกรณีการให้สิ่งของหรือผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการให้ในรูปแบบใด ถ้าการให้นั้นมีการใช้อำนาจหน้าที่การงานในทางที่ผิดก็ถือเป็นการให้สินบนได้ หรือการช่วยเหลือบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นทางด้านหน้าที่การงานก็ตาม ถ้าเป็นการช่วยเหลือโดยที่มีการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมแล้ว ถือว่าก็เป็นการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นกัน

3. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้อง (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, น. 20–25)

1) ทฤษฎีอาชญาวิทยา (White Collar Crime)

“อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว” (White Collar Crime) นับเป็นอาชญากรรมของคนชั้นสูงหรือผู้ที่มีฐานะทางสังคม เนื่องจากอาชญากรความผิดประเภทอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว โดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี มีอำนาจ แต่ทว่าได้ใช้ตำแหน่งและอำนาจที่ตนเองครอบครองอยู่แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบให้แก่ตนเองและพรรคพวก โดยส่วนมากมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นักธุรกิจ แพทย์ เจ้าของกิจการ ฯลฯ นอกจากจะเป็นอาชญากรรมของคนชั้นสูงแล้ว อาชญากรรมประเภทนี้ยังมีความแตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ คือ ลักษณะของการกระทำผิดที่จะไม่ใช่วิธีการที่มีความรุนแรง หรือเป็นที่สะเทือนขวัญแก่ประชาชนแตกต่างจากอาชญากรรมพื้นฐานที่มักใช้กำลังและความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่มีค่า เป็นต้น

2) ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron–Client Relationship)

โครงสร้างของระบบสังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เป็นสังคมที่กำหนดสถานภาพของบุคคลในลักษณะที่แตกต่างมาก มีรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง (Vertical Relationship) ทำให้สังคมไทยยึดถือการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในแบบที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่มีฐานะสำคัญหรือสูงกว่ากับบุคคลที่อยู่ในฐานะที่ไม่สำคัญหรือต่ำกว่า เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมระหว่างกัน โดยผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จะยอมทำการต่าง ๆ ตามที่ผู้ให้การอุปถัมภ์ต้องการ ส่วนผู้ให้การอุปถัมภ์จะกระทำอย่างใด ๆ เพื่อให้เกิดการยอมรับหรือสร้าง “บุญคุณ” กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนและตอบแทนบุญคุณกันเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี ตั้งแต่ถูกต้องตามหลักข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral Basis) และชอบด้วยกฎหมาย ไปจนถึงละเมิดศีลธรรมอันดีงามและผิดกฎหมาย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้พบทั่วทุกแห่งในสังคมไทย เช่น ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นักธุรกิจกับพรรคการเมือง พรรคการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ

3) ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม (Structural Approach)

เป็นทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่อธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันว่าเกิดจากเงื่อนไขอิทธิพลของรัฐ สังคม และชุมชน เมื่อนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยจึงพบสาเหตุทางโครงสร้างนิยม อันประกอบด้วย

(1) การที่ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจมากเกินไป

(2) ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงการทำงานของระบบราชการ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำบางกลุ่มอยู่ในรูปของการเอื้อผลประโยชน์ข้าราชการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การเมือง และข้าราชการประจำบางกลุ่มอยู่ในรูปของการเอื้อประโยชน์ระหว่างกัน และข้าราชการประจำบางคนกลายเป็นผู้รับใช้ทางการเมือง

(3) เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีการผูกขาดสินค้าและบริการของภาครัฐ

(4) ผู้นำประเทศ ผู้นำทางการเมืองไม่ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา

(5) กฎหมาย กฎหรือระเบียบที่ใช้ปฏิบัติเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหลายฉบับมีความล้าสมัย เกิดช่องโหว่ที่เอื้อต่อการกระทำผิด อาทิ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการใช้อำนาจอย่างฟุ่มเฟือย

(6) ระบบราชการที่หละหลวม ระบบตรวจสอบที่ไร้ประสิทธิภาพ หรือการปฏิบัติตัวของข้าราชการระดับสูงที่ไม่เป็นแบบอย่างที่ดี

(7) รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพของสื่อมวลชน

(8) เกิดความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองและนักธุรกิจภาคเอกชน

(9) ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ กลุ่มทหาร ตำรวจ

(10) ระบบบริโภคนิยม รวมทั้งค่านิยมเชิงวัตถุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รายได้ของข้าราชการ นักการเมืองไม่เพียงพอจนต้องใช้วิถีทางอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ

(11) ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ให้ความสำคัญอยู่ที่เงินหรือผลประโยชน์มากกว่าความดีงามและคุณธรรมจริยธรรม

(12) ประชาชนไม่สนใจต่อความสำคัญ และผลร้ายของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของข้าราชการและบทบาทหน้าที่ของตน

(13) ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(14) การกำหนดเงินเดือน และผลตอบแทนของข้าราชการชั้นผู้น้อยไว้ต่ำเกินไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน เป็นต้น

4) ทฤษฎีการทุจริต

ตามแนวคิดของทฤษฎีการทุจริตเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีเหตุปัจจัยเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งหมด 3 ประการ ซึ่งองค์ประกอบของปัจจัยทั้ง 3 ประการคือ (1) ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) (2) โอกาสที่เอื้ออำนวย (Opportunity) และ (3) สิ่งเร้าหรือสิ่งจูงใจ (Motility) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ข้อนี้มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลกันอย่างมาก ซึ่งหากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไปย่อมไม่เกิดการทุจริตขึ้น

(1) ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) เป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจ ยังไม่มีการลงมือกระทำใด ๆ เกิดขึ้น เพียงแต่คิดไม่จำเป็นต้องมีการลงมือ ก็อยู่ในขอบข่ายของความไม่ซื่อสัตย์แล้ว โดยความไม่ซื่อสัตย์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ระยะเวลา ความเคยชิน ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อความอยู่รอด ฯลฯ และความไม่ซื่อสัตย์นั้นอาจมาจากการที่บุคคลนั้นต้องการหรือหวังผลประโยชน์ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สิน เงินทองหรือการบริการก็ได้ และความไม่ซื่อสัตย์นี้สามารถพบเห็นได้ทั่วไปในสังคม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2) โอกาสที่เอื้ออำนวย (Opportunity) การกระทำความผิดที่มิใช่สิ่งที่ยอมรับได้ในสังคม จึงไม่มีการกระทำอย่างเปิดเผย ดังนั้น ผู้ที่พยายามกระทำการทุจริตล้วนแต่ต้องการโอกาสที่เอื้อต่อการกระทำผิด อีกทั้งโอกาสที่เอื้ออำนวยย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตมากกว่าโอกาสที่ไม่เอื้ออำนวย ดังนั้น หากระบบควบคุมภายในองค์กรสามารถควบคุมโอกาสของผู้ที่พยายามจะทำผิดได้แล้ว การปฏิบัติงานขององค์กรนั้นจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สิ่งเร้าหรือสิ่งจูงใจ (Motility) โดยมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้บุคคลนั้นกระทำความผิด มูลเหตุจูงใจนั้นย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลด้วยว่า บุคคลดังกล่าวมีความหนักแน่นเพียงพอที่จะไม่ลุ่มหลงไปกับสิ่งจูงใจหรือไม่ หากบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความหนักแน่นในศีลธรรมแล้ว ย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลมากพอที่จะทำให้บุคคลนั้นหันไปทำความชั่ว

3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “มาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ ศึกษากรณีการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน” ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนนับเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมไทยในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกิดจากลักษณะของการกระทำความผิดที่ซับซ้อนและยากต่อการพิสูจน์ในตัวผู้กระทำความผิด ประกอบกับประชาชนไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาการทุจริตประเภทนี้ ดังนั้น การที่จะหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างได้ผลจะต้องพิจารณาจากมิติทางสังคมในหลาย ๆ ด้าน เป็นระบบองค์รวม และจะต้องเน้นทั้งทางป้องกัน การปราบปรามและการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่กันและทำไปพร้อม ๆ กัน โดยมาตรการในการแก้ไขปัญหานี้ควรจะประกอบไปด้วย

1) การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) มีกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ครอบคลุมและสามารถบังคับใช้ได้จริง

3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากข้าราชการทางการเมือง

4) การมีระบบตรวจสอบที่ดี

5) รัฐควรมีนโยบายในการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ได้ศึกษา “จริยธรรมของนักการเมือง” ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาพปัญหา ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีสภาพปัญหาที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การทุจริตในการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ของนักการเมืองเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลเชิงปริมาณกับข้อมูลเชิงคุณภาพในประเด็นดังกล่าวพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่ให้น้ำหนักของทรรศนะไปในทิศทางเดียวกันคือ จริยธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมที่มีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองในปัจจุบันมีความเลวร้ายมาก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) สาเหตุของปัญหา กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของการละเมิดจริยธรรมทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง โดยรวมอยู่ในระดับ “เห็นด้วย” โดยสาเหตุต่าง ๆ สามารถประมวลออกมาได้เป็น 10 ประการคือ ตำแหน่งหน้าที่ โอกาส สิ่งจูงใจ ชื่อเสียงเกียรติยศ การขาดอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ที่คับแคบ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าในทางการเมือง และสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์

3) ผลกระทบของปัญหา พบว่า ผลกระทบของปัญหาการละเมิดจริยธรรมทางการเมืองและมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับ “เห็นด้วย” เช่นเดียวกัน ผลกระทบดังกล่าวประกอบด้วย ผลกระทบทางด้านการเมืองการปกครองและความมั่นคง ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษาและวิถีชีวิตประจำวัน

4) แนวทางหรือมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางหรือมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดจริยธรรมทางการเมืองและมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับ “เห็นด้วย” กับตัวแปรที่ผู้วิจัยได้กำหนดขึ้นทุกด้าน ประกอบด้วย มาตรการด้านการเมือง การบริหาร มาตรการทางด้านกฎหมาย มาตรการทางด้านสังคม เศรษฐกิจ มาตรการด้านการศึกษาและมาตรการอื่น ๆ

โกวิทย์ พวงงาม (2549) ได้ศึกษาการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส พบว่า สภาพหรือลักษณะปัญหาการทุจริตใน อปท. มีดังนี้

1) สภาพหรือลักษณะปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง

2) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล

3) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย

4) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรมจริยธรรม

5) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

6) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี อิทธิพล

7) สภาพหรือลักษณะของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ

สำหรับมาตรการและกลไกส่งเสริมการป้องกันการทุจริตใน อปท. ได้มีข้อเสนอ ดังนี้

1) ส่งเสริมกลไกหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระให้มีประสิทธิภาพ

2) ส่งเสริมกลไกสภาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง

3) ส่งเสริมกลไกภาคประชาสังคม (ประชาคม) ให้มีส่วนร่วมกับ อปท. อย่างแข็งขัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4) ส่งเสริมกลไกสถาบันการศึกษา สถาบันพัฒนาข้าราชการ บุคลากรท้องถิ่นและศูนย์เรียนรู้ของ อปท. เพื่อให้เป็นสถานที่ส่งเสริมการเรียนรู้แก่บุคลากรของ อปท. และภาคประชาสังคม

5) ส่งเสริมให้มีกลไก สื่อ และประชาสัมพันธ์ใน อปท.

6) เสริมสร้างกลไกภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาคีส่วนอื่น ๆ

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ (2555) ได้ศึกษาเรื่อง การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคโดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางการเมือง ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมาย

1.1 มาตรการเพื่อการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอโครงการในโครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือการออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดส่งรายละเอียดของโครงการที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

1.2 มาตรการเพื่อการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

1.2.1 มาตรการหลัก ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์ความรับผิดตามกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย

1.2.2 มาตรการเสริม ได้แก่ การกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการทุจริตของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2. มาตรการทางการเมือง

2.1 กำหนดความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมืองของรัฐมนตรีทั้งหลายที่ได้ร่วมมีมติคณะรัฐมนตรี

2.2 กำหนดบทลงโทษในกรณีที่นักการเมืองฝ่าฝืนจริยธรรมหรือเป็นความผิดทางบริหารเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตระหนักในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. ประเภทและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน

4.1 ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน

อาร์โนลด์ ไฮเดนไฮเมอร์ (A.Heidenheimer อ้างใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ก, น. 106–107) ผู้เชี่ยวชาญด้านการคอร์รัปชันแบ่งประเภทการคอร์รัปชันไว้ 3 ประเภทคือ

1) คอร์รัปชันสีขาว (White Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมทนรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำผิด เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก เนื่องจากเป็นการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียมและมิได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น การให้ซึ่งเป็นการแสดงในตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษได้ และการให้ซึ่งเป็น “การตอบแทน” การปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งและเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) คอร์รัปชันสีเทา (Grey Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมู่ผู้นำเห็นว่า เป็นความผิด แต่ประชาชนยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้กับตนเอง และพรรคพวก ในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้า และเงินหักส่วนลดราคาสินค้า เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้แยกได้เป็นการเรียกร้องเอาผลประโยชน์แทนการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเร่งรัดงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรืออาจมีการลดหย่อนมาตรฐานความเข้มงวดเกี่ยวกับระเบียบ กฎเกณฑ์ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทห้างร้านที่ทำธุรกิจกับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

3) คอร์รัปชันสีดำ (Black Corruption) เป็นคอร์รัปชันที่ทั้งฝ่ายประชาชนและผู้นำเห็นว่า เป็นความผิดชัดเจนและควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือพรรคพวกโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ พฤติกรรมนี้แยกได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำผิดกฎหมาย หรือผู้ที่ต้องการความสะดวก โดยไม่คำนึงถึงผู้ที่ตนเรียกร้องเอาประโยชน์นั้นจะกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ และการทุจริตคดโกงโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมายเป็นการทำให้รัฐเสียหาย โดยมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

สำหรับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2549, น. 37–38) ได้นำเสนอไว้ 15 ลักษณะคือ

1) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทานและการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม

2) เครพโตเครซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3) การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้รับผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

4) การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นของตัวเอง)

5) ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังและการให้เท็จ

6) การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง

7) การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า

8) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉลการใช้กองทุนของรัฐเพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง

9) ไม่กระทำการตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล

10) การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับ และการให้สิ่งล่อใจ

11) การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เช็คของขวัญมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

12) ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม

13) ใช้อำนาจของตำรวจ ทหารและข้าราชการในทางที่ผิด

14) ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ

15) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคให้แก่นักการเมือง และพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

สำหรับในแง่ของมิติการทุจริตสามารถแบ่งได้ใน 3 มิติ ดังนี้

1. คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Corruption) เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมาชิกพรรคพวกของตน การซื้อขายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงหลักการเรื่องความสามารถและคุณธรรม อาศัยเครือญาติหรือพรรคพวกตนเองเป็นที่ตั้ง

2. คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic Corruption) เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือในทางเศรษฐศาสตร์ จะเรียกว่า ค่าเช่า เช่น การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมาชิกพรรคพวก จัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กลายมาเป็นทรัพย์สินของตนเอง

3. คอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรม จริยธรรม หรืออย่างผิดกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ที่ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุเงินทองเสมอไป เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันของไทยนั้นมาจากองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป เช่น การคอร์รัปชันในภาครัฐจะเกิดจากการที่ภาครัฐมีอำนาจในการจัดสรรสิ่งที่คนอื่นต้องการและกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐจะใช้เวลาสิ้นเปลือง และผลลัพธ์ที่ออกมาจะไม่แน่นอน ทำให้เกิดความพยายาม ทำให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ต้องการ การเอาชนะอุปสรรคจึงต้องอาศัยอิทธิพลทางการเมือง และการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการที่มีอยู่ โดยเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547, น. 22) กล่าวว่า องค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากองค์ประกอบดังนี้

1. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา

2. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน

3. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์

4. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

นอกจากนั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและยังส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ 8 ประการคือ 1) เกิดความไม่ยุติธรรม 2) ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงาน 3) ประชาชนขาดความไว้วางใจรัฐบาล 4) เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรของประเทศ 5) ขาดการจูงใจในการลงทุนจากภาคเอกชนต่างประเทศ 7) ความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมคอร์รัปชัน 8) ข้อจำกัดจากการนำนโยบายไปใช้ เนื่องจากการทุจริตของข้าราชการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

จรัส สุวรรณมาลา (2555, น. 2) ได้อธิบายรูปแบบการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จว่า “เป็นการกระทำที่ควบคุมงบประมาณ แล้วจัดสรรโครงการมารองรับ มีผู้รับเหมารับช่วงผู้บริหารรัฐได้เงินก่อน สามารถลดความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนทางการเมือง นักลงทุนในธุรกิจการเมืองระดับชาติและข้าราชการที่อยู่ในวงการซื้อขายตำแหน่ง จึงต้องวางระบบคอร์รัปชันที่ตอบโจทย์ “มาเร็ว ไปเร็ว เคลมเร็ว” ได้ ระบบคอร์รัปชันนี้ช่วยให้นักลงทุนในธุรกิจการเมืองและข้าราชการทั้งหลายได้ผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นเงินสดและจ่ายทันทีไม่ต้องทอนเงิน ระบบคอร์รัปชันนี้จะทำให้ไม่สามารถตรวจพบหลักฐานการทุจริตในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินได้ เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างและกลุ่มผู้รับเหมางบประมาณในพื้นที่ ช่วยกันจัดการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแบบไม่มีที่ติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างแบบใด อีกทั้งการเบิกจ่ายเงินก็เป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายทุกประการ ไม่มีการทอนเงินเกิดขึ้นแต่อย่างใด ระบบการคอร์รัปชันแบบใหม่สามารถกีดกันบริษัทที่ดำเนินการถูกต้องให้ออกไป จากตลาดการแข่งขันการประมูลรับเหมางานของรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จ

4.2 รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นและมีปรากฏอยู่ทั่วโลก มีลักษณะที่หลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมของประเทศนั้น ๆ ตลอดทั้งโอกาสหรือสถานการณ์ของการคอร์รัปชัน การเข้าถึงข้อมูลและการตระหนักถึงการควบคุมการคอร์รัปชันของประชาชนในประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกการคอร์รัปชันอย่างกว้าง ๆ ได้ดังนี้คือ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ก, น. 107–111)

1) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นลักษณะการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุน ผู้ที่มีอำนาจที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมถึงการมีหุ้นหรือผลประโยชน์ในบริษัท/สถานประกอบการที่ได้รับการประมูล สัมปทาน ฝ่าฝืน หลีกเลี่ยงหรือบิดเบือนระเบียบแบบแผน ข้อบังคับและกฎหมาย ซึ่งคิดเป็นมูลค่าความเสียหายจำนวนมหาศาลในแต่ละปี

เนื่องจากช่องว่างของระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอีกประการหนึ่งคือ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ จึงทำให้ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างยังมีความรุนแรงอยู่ โดยระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เปิดช่องให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐใช้ดุลยพินิจค่อนข้างมาก ซึ่งมีทั้งข้อดีข้อเสีย ข้อดีคือ ความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินและการจัดซื้อจัดจ้าง มีความรวดเร็ว ไม่ติดกับกฎระเบียบและขั้นตอนของทางราชการมากเกินไป แต่ในทางตรงกันข้ามการเปิดให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจมากก็เป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตในวงราชการได้ง่ายยิ่งขึ้น

2) การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption in Policy) เป็นกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเฉพาะในส่วนของภาครัฐเท่านั้น เนื่องจากเป็นการกระทำโดยมีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยได้รับการผลักดันจากกลุ่มธนกิจการเมือง (Money Politics) ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายโยงใย โดยมีการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ขึ้นมา โดยอ้างว่าเป็นนโยบายภาครัฐเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน แต่แท้ที่จริงผลประโยชน์มหาศาลกลับตกไปอยู่ที่บุคคลเหล่านั้นที่เป็นเครือญาติพวกพ้องของตนแทน โดยที่ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใดจากนโยบายดังกล่าว รวมทั้งการกระทำดังกล่าวยังได้รับความร่วมมืออย่างดีจากบุคคลภาครัฐหลายฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง ทำให้มีความสลับซับซ้อนเข้าใจยาก การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption in Policy) จึงมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัย 3 ส่วนคือ นโยบายภาครัฐ บุคคลผู้กำหนดนโยบายภาครัฐที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และโครงสร้างทางการเมืองแบบรวมศูนย์ หมายถึง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การกำหนดระเบียบหรือนโยบายต่าง ๆ โดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของนักการเมือง ซึ่งมีพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ โดยขาดคุณธรรม จริยธรรม และขัดกับจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยมีลักษณะ ดังนี้

(1) การใช้ช่องทางตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) อาจมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างลุล่วง

(3) อาจมีการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคให้เปิดช่อง ไม่ต้องแข่งขันในด้านต่าง ๆ เช่น ราคา กำหนดวิธีคัดเลือก คุณภาพของสินค้า

(4) สามารถกำหนดเจาะจงให้บุคคล นิติบุคคลหรือกลุ่มนิติบุคคลที่ฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการสัมปทานคาดหมายไว้ล่วงหน้า ให้สามารถผ่านกระบวนการคัดเลือกตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) อาจมีการแต่งตั้งหรือโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานนั้นได้ หากมีความจำเป็นเพื่อให้คล้อยตาม

(6) ต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จคือ มีอำนาจรวมศูนย์

กล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption in Policy) เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ของยุคโลกาภิวัฒน์คือ เป็นการคอร์รัปชันที่ถูกกฎหมายแต่ผิดหลักผลประโยชน์สาธารณะ ผิดหลักจริยธรรมในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ เป็นการเบียดบังประชาชนเอาเปรียบผู้บริโภค โดยใช้เงื่อนไขทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคล และก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สังคมในปัจจุบันได้มากกว่าในอดีต

4.3 ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) หรือความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยอาจมีลักษณะของความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่มีมูลค่าเป็นตัวเงิน หรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ หรืออาจเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมายก็ได้ สามารถเกิดขึ้นได้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ ก็ได้ ในทางแวดวงวิชาการอาจใช้คำว่า “ผลประโยชน์ขัดกัน” “การขัดกันของผลประโยชน์” หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน”

สำหรับแนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนจะอยู่บนพื้นฐานทางสังคมที่ว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเองย่อมจะต้องดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลกับสิ่งที่เป็นประโยชน์สำหรับสังคมจึงต้องมีความสอดคล้องกัน พฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ควรจะมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคลและสำหรับกลุ่มผลประโยชน์เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคม เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน ทำให้สังคมเรียกร้องให้มีการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นโดยการพัฒนาไปสู่การสร้างจริยธรรมขึ้นมา (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ข, น. 97)

ดังนั้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ที่เข้ามามีอำนาจในการแบ่งปันจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของความขัดแย้ง และเป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมมากกว่าทำหน้าที่เพื่อตัวเอง หรือพวกพ้องของตน ผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นมีได้หลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปของตัวเงิน เช่น การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทจำกัด การได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ทางการค้า ฯลฯ ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีมากมายหลายรูปแบบ แต่รวมความแล้วก็คือผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจใน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ผลประโยชน์เหล่านั้น ทั้งนี้ John Langford และ Kenneth Kernaghan ได้แบ่งประเภทของลักษณะความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็น 7 ประเภทคือ 1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงานหรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน 2) การทำธุรกิจกับตัวเองหรือเป็นคู่สัญญา หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่กำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเองหรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน 3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ คือ การที่บุคลากรออกจากหน่วยงานของรัฐและไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา 4) การทำงานพิเศษ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ตนสังกัดหรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ 5) การรู้ข้อมูลภายในคือ สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รับซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น 6) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว เช่น การใช้เครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว 7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เช่น รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง นอกจากนั้น กรอบทางสังคมที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งพฤติกรรมที่เป็นการกระทำผิดต่อจริยธรรมซึ่งสรุปพฤติกรรมเป็น 2 ประเภทคือ 1) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางศีลธรรมจรรยา ถือว่าเป็นการละเมิดต่อจริยธรรมของบุคคลในวิชาชีพต่าง ๆ บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ครู อาจารย์ ข้าราชการ ทนายความหรือแพทย์ เป็นต้น ย่อมมีจริยธรรมในวิชาชีพของตน ซึ่งสามารถกำหนดเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมได้ 2) พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรงและถือเป็นความผิดอย่างชัดเจนก็คือการทุจริตคอร์รัปชันเพราะสังคมส่วนใหญ่จะมีการบัญญัติกฎหมายออกมารองรับและมีการกำหนดโทษทางอาญาอย่างชัดเจน 3) พฤติกรรมที่อยู่ระหว่างจริยธรรมกับการทุจริตคอร์รัปชัน การกระทำส่วนนี้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งพฤติกรรมบางประเภทมีการบัญญัติเป็นการกระทำผิดในทางกฎหมาย และมีบทลงโทษชัดเจน แต่พฤติกรรมบางประเภทยังไม่มีการบัญญัติข้อห้ามไว้ในกฎหมาย พฤติกรรมเช่นว่านี้เรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อพิจารณาพฤติกรรมที่บ่งบอกของระดับความผิดของการคอร์รัปชัน (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ข, น.106)

องค์ประกอบและลักษณะสำคัญของผลประโยชน์ทับซ้อน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2544, น. 14)

1. สถานการณ์ที่พิจารณาเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจเป็นผลประโยชน์ในรูปของตัวเงินหรือมิใช่ตัวเงินก็ได้ ก็อาจเป็นผลประโยชน์ของตนเองหรือของญาติพี่น้องครอบครัว เพื่อนพ้องก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับว่าการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจะต้องเกิดความขัดแย้งกับหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อส่วนรวม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2. การที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบ 2 บทบาทหน้าที่คือ ฐานะแรกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มีหน้าที่ในการตัดสินใจและรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะด้วยความเป็นกลางและยุติธรรม อีกหน้าที่หนึ่งคือ มีหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งอาจเป็นธุรกิจส่วนตน หรือของครอบครัว พวกพ้อง แล้วใช้ฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นช่วยเหลือในการแสวงหาประโยชน์ อาจเรียกได้ว่าเป็นการสวมหมวกสองใบคือ ใบหนึ่งเป็นใบของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ อีกใบเป็นของผู้ที่ต้องการแสวงหาประโยชน์นั่นเอง

3. ผลประโยชน์มีผลต่อการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้เกิดการตัดสินใจที่ไม่เป็นกลางและโอนเอียงไปจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งการตัดสินใจที่ไม่เป็นกลางนี้เองที่เป็นที่มาของการคอร์รัปชัน

5. ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551, น. 45–46)

1) เกิดการพยายามคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมาย และขัดต่อคุณธรรมและจริยธรรม

2) ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างไม่สมดุล ไม่เกิดการกระจายรายได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึงและเป็นธรรม

3) ทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศ ก่อให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพในการที่จะพัฒนาเพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการในต่างประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเจริญเติบโตช้าลงและพัฒนาไปอย่างไม่ยั่งยืน

4) ก่อให้เกิดการผูกขาด โดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ ขาดการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความด้อยพัฒนาและความอ่อนแอของหน่วยงานหรือองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

5) ค่านิยมของสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก เกิดจากสภาวะการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และลัทธิบริโภคนิยมที่ส่งเสริมให้คนมีค่านิยมที่ผิด ๆ โดยให้ความสำคัญกับตัวเงินมากกว่าความดี และส่งผลให้ความเป็นธรรมในสังคมถดถอย

6) ระบบการตรวจสอบและการควบคุมยังไม่เพียงพอและขาดความพยายามอย่างจริงจังในการตรวจสอบ ควบคุมการแสวงหาผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าวจากผู้นำทางการเมือง หรือบุคคลสำคัญของหน่วยงาน เนื่องจากตนมีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกันกับบุคคลเหล่านั้นด้วย

7) ถึงแม้จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายทั้งในส่วนของรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 และประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น และประมวลจริยธรรมในการติดตามตรวจสอบการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ไม่อาจกระทำได้จริง

8) มาตรการทางกฎหมายไม่อาจเอาผิดแก่ผู้กระทำได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่เป็นการกระทำที่ขัดต่อคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ (วิทยากร เชียงกูล, 2554ก)

1) สหรัฐอเมริกา หน่วยงานในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของสหรัฐอเมริกาเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการต่อต้านการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ละหน่วยงานจะทำงานโดยการประสานความร่วมมือระหว่างกันเพื่อให้การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแบ่งหน่วยงานหลัก ๆ ที่ทำหน้าที่ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้

(1) Federal Bureau of Investigation (FBI) สำนักงาน FBI มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการอย่างกว้างขวาง โดย FBI มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้วย เช่น พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา กรรมการกฤษฎีกา เทศมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ว่าการรัฐ เจ้าหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีและบุคคลอื่น เป็นต้น เพื่อที่จะลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกระดับชั้นของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และเน้นในเรื่องวิธีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

(2) หน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่

- สำนักงานตรวจสอบบัญชี (Government Accounting Office : GAO) มีหน้าที่ในการช่วยตรวจสอบบัญชีหรือคอยให้ข้อมูลแก่สำนักงาน FBI ในเรื่องเกี่ยวกับตัวเลขทางบัญชี

- The United States Office of Government Ethics (OGE) เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมคุณธรรมจริยธรรมและจรรยาบรรณให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยทำหน้าที่ในการปลูกจิตสำนึกและอบรมคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ

2) ประเทศฟินแลนด์ ในอดีตประเทศฟินแลนด์เป็นสังคมที่มีการทุจริตเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่เมื่อมีการปฏิวัติทางอุดมการณ์ประชาธิปไตยในยุโรป ทำให้มีการวางระบบสภาและการปกครองที่กระจายอำนาจสู่ประชาชนควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบการศึกษาและสวัสดิการสังคม ทำให้ฟินแลนด์มีวัฒนธรรมและค่านิยมที่ต่อต้านการทุจริตเพิ่มมากขึ้น การที่มีโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจช่วยลดความเสี่ยงของการทุจริต โดยฟินแลนด์เป็นประเทศแรกของโลกที่รัฐบาลจัดสรรเงินบำรุงให้แก่ทุกพรรคการเมือง เนื่องจากเห็นว่า การที่พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงจะเป็นช่องทางให้เกิดการให้สินบนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีระบบความโปร่งใสที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เน้นให้มีการตรวจสอบคานอำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และทำให้ขั้นตอนการตัดสินใจของนักการเมืองโปร่งใส และตรวจสอบได้ในทุกระยะ รวมทั้งให้อำนาจประชาชนในการฟ้องร้องการประพฤติมิชอบของนักการเมือง/เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วย ซึ่งรัฐบาลฟินแลนด์เห็นว่า การปลูกฝังค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันผ่านระบบการศึกษา จะช่วยขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมและมีกลไกตรวจสอบนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

3) ประเทศอินโดนีเซีย องค์การต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศอินโดนีเซียมีชื่อว่า Komsit Pemberantasan Korupsi : KPK หรือแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Corruption Eradication Commission of Indonesia ก่อตั้งใน พ.ศ. 2545 โดยใช้ตัวแบบองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เช่น ฮ่องกง สิงคโปร์ แต่ KPK จะมีความต่างอยู่ 2 ข้อคือ 1) มีอำนาจดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้อัยการเป็นผู้ดำเนินการแทนผ่านศาลปกติ และ 2) ในการปฏิรูปนั้นได้จัดตั้งศาลต่อต้านคอร์รัปชันขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เพื่อพิจารณาคดีคอร์รัปชันที่ KPK เห็นว่าจะดำเนินการฟ้องร้องได้ นับเป็นประเทศแรกในโลกที่มีศาลเพื่อดำเนินคดีการคอร์รัปชันกับข้าราชการพลเรือนและนักการเมืองเป็นการเฉพาะ ยกเว้นศาลทหารเพราะว่าฝ่ายกองทัพมีศาลเฉพาะของตนเอง กล่าวคือ คดีที่ทหารคอร์รัปชันแม้จะถูกสืบสวน สอบสวน โดย KPK ได้ แต่การดำเนินการชั้นศาลต้องส่งให้ฝ่ายศาลของทางกองทัพเป็นผู้ดำเนินคดี โดยหลังจากที่ดำเนินการมาเป็นเวลา 12 ปี (พ.ศ. 2545–2556) ผลงาน KPK สามารถชนะคดีที่ส่งศาลทั้งหมด 236 คดี จับกุมผู้กระทำความผิดเกือบ 400 ราย โดยครึ่งหนึ่งเป็นนักการเมือง ส่วนผู้ที่ถูกลงโทษจำคุกประกอบด้วย ข้าราชการระดับสูงหลายหน่วยงานที่รวมทั้งผู้พิพากษา นายตำรวจระดับสูง นักการเมือง รัฐมนตรี ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารชาติอินโดนีเซีย ฯลฯ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ KPK คือ การเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีพนักงานสืบสวนสอบสวนที่มีคุณภาพ ใช้บริษัทเอกชนเป็นผู้จัดหาคัดเลือกมา มีการทดสอบด้านต่าง ๆ ทั้งด้านจิตวิทยา ความโปร่งใส ความซื่อตรง และการสอบประวัติอย่างละเอียด มีกระบวนการประเมินผลการทำงานชัดเจน มุ่งเน้นไปที่อัตราการดำเนินคดีในชั้นศาลได้สำเร็จจนได้รับความไว้วางใจจากภาคประชาสังคม ประชาชน สื่อเข้าช่วยเหลือและช่วยหาเงินสนับสนุนด้านงบประมาณ เมื่อ KPK ถูกปฏิเสธงบประมาณจากรัฐบาลกรณีการขยายสำนักงาน ทำให้รัฐบาลต้องให้ความร่วมมือสนับสนุนการทำงานของ KPK อย่างเต็มที่ และไม่กล้าแทรกแซง เพราะรัฐบาลจะหมดความชอบธรรมทันที และ KPK จะทำคดีที่เกี่ยวกับวงเงินสูงกว่า 2.7 ล้านบาทขึ้นไป ส่วนกรณีย่อย ๆ จะให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเอง โดยสรุปปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานของ KPK ประสบความสำเร็จคือ มีการกำหนดคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับวงเงิน ทำให้ภาระงานไม่มากเกินไป มีการคัดเลือกคนที่มีคุณภาพ ได้รับแรงสนับสนุนจากรัฐบาลการไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมือง และมีบทบาทสื่อและภาคประชาชนที่ช่วยกันตรวจสอบด้วย

4) ประเทศสิงคโปร์ (วิทยากร เชียงกูล, 2554ข) สำนักงานสอบสวนการทุจริต (Corruption Practices Investigation Bureau : CPIB) ของสิงคโปร์เป็นองค์กรอิสระที่ทำงานเข้มแข็ง โดยได้รับการสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างเอาจริงเอาจังจากนายลี กวนยู นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและร่วมมือกับองค์กรปราบคอร์รัปชันของรัฐบาล ส่งผลให้สิงคโปร์ได้คะแนนความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐบาลสูงที่สุดในเอเชีย

แนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์

- การพัฒนาการศึกษาและปรับเงินเดือนนักการเมืองและข้าราชการให้มีรายได้ใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชนเพื่อที่เจ้าหน้าที่รัฐจะได้ทำงานเพื่อรัฐได้เต็มที่ โดยไม่ต้องไปพะวงเรื่องการหารายได้พิเศษ แต่การให้เงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐสูงนี้ก็ต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาให้เจ้าหน้าที่รัฐภูมิใจในตัวเอง มีการปรับปรุงและตรวจสอบประสิทธิภาพและความซื่อสัตย์ในการทำงานของทั้ง 3 ฝ่ายคือ บริหาร นิติบัญญัติ และศาลด้วย

- การตระหนักถึงปัญหาคอร์รัปชัน โดยเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ต้องพยายามปฏิรูปทั้งระบบการบริหารราชการ กฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อม ๆ กัน เช่น การทำให้ประชาชนมีการศึกษา มีงานทำ มีการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเป็นธรรม มีระบบประกันสังคม บริการสงเคราะห์ที่ช่วยให้ประชาชนมีปัจจัยสี่และชีวิตที่มีความมั่นคง

- การมีกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน บังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง และมีมาตรการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางและครอบคลุม มีการแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนรัดกุม ลดอำนาจการตีความของ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เจ้าหน้าที่ เพิ่มการตรวจสอบและบทลงโทษการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่ให้บริการสัมพันธ์กับประชาชนสูง ให้การศึกษาและข้อมูลข่าวสารประชาชน ให้ความร่วมมือต่อต้านการติดสินบน และเป็นหูเป็นตาให้กับภาครัฐ

- สร้างและพัฒนาหน่วยงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่เข้มแข็ง มีขีดความสามารถสูง มีอิสระที่จะทำอย่างตรงไปตรงมา มีอำนาจสอบสวนมากขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ขณะเดียวกันก็มีการตรวจสอบและบทลงโทษเจ้าหน้าที่หน่วยนี้สูง เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่หน่วยนี้คอร์รัปชันเสียเอง ดังนั้น บุคลากรที่จะเข้ามาทำงานองค์กรนี้ต้องเป็นคนเก่งมีคุณธรรมสูง

5) เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ฮ่องกงได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปราบปรามการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีการทำงานอย่างจริงจัง โดยภายในระยะเวลา 30 ปี สถานการณ์คอร์รัปชันในฮ่องกงได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยปัจจัยที่ทำให้ฮ่องกงประสบความสำเร็จในการป้องกันและปรามปรามการทุจริตคอร์รัปชันคือ

- การยอมรับสภาพปัญหาและความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาล โดยการจัดตั้งองค์กร ICAC ให้เป็นองค์กรอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อทำให้ประชาชนเชื่อถือรัฐบาล สนับสนุนงบประมาณในการสร้างองค์กรนี้ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการคัดเลือกและตรวจสอบพนักงานอย่างมีคุณภาพ ให้เงินเดือนและสวัสดิการสูงเพื่อให้เป็นองค์กรที่อยู่ได้อย่างยาวนาน

- มีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่มาทำงานที่เข้มงวดมาก คือจะต้องคัดเลือกคนที่ทั้งเก่ง มีคุณภาพ มีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สูง เจ้าหน้าที่องค์กร ICAC จะได้เงินเดือนและสวัสดิการสูง แต่ต้องปฏิบัติตัวตามวินัย และมีการตรวจสอบภายในที่เคร่งครัด เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ถูกเย้ายวนใจให้เป็นผู้คอร์รัปชันเสียเอง

- การมียุทธศาสตร์ระยะยาวที่มีการวางแผนที่ดี คือการทำสงครามต้านคอร์รัปชัน 3 ทางพร้อมกันแบบบูรณาการคือ การสอบสวน การป้องกันและการให้การศึกษาแก่ประชาชน ทางที่ 1 มีกองปฏิบัติการที่ทำงานสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้รับรายงานหรือมีการร้องเรียนเข้ามา ทางที่ 2 มีกองป้องกันคอร์รัปชันซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันเพื่อลดโอกาสในการคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และทางที่ 3 มีกองประชาสัมพันธ์ชุมชนทำงานด้านให้การศึกษาให้ประชาชนตระหนักถึงความเลวร้ายของคอร์รัปชัน และแสวงหาการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากพลเมือง โดยมีการทำงานแบบมุ่งเน้นความร่วมมือและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

- การใส่ใจต่อรายงานข้อร้องเรียน เรื่องคอร์รัปชันทุกฉบับ โดย ICAC จะรับและติดตามสอบสวนรายงานที่ประชาชนร้องเรียนมาทุกเรื่อง แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยแต่จะมีการตอบให้ประชาชนทราบว่าเรื่องที่ร้องเรียนมานั้นได้สอบสวนไปถึงไหน ผลเป็นอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ไว้วางใจว่าเรื่องที่พวกเขาร้องเรียนไปไม่สูญเปล่า และประชาชนจะได้ช่วยเป็นผู้ให้ข้อมูล คอยรายงานให้องค์กร ICAC อีกครั้งในโอกาสต่อไป แม้บางเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนมาเป็นเรื่องปัญหาของหน่วยงานรัฐมากกว่าจะเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน แต่ ICAC ก็จะไม่เพิกเฉยโดยจะส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป เพื่อให้ประชาชนไว้วางใจว่าองค์กร ICAC เป็นที่พึ่งได้

- การรักษาความลับของผู้ร้องเรียน โดย ICAC จะมีการรักษาความลับของผู้ร้องเรียนอย่างเข้มงวด เพราะการร้องเรียนนั้นมีความเสี่ยงสูง คนที่จะต้องเรียนต้องมีความกล้าและความมั่นใจว่า ICAC ต้องปกปิดรายชื่อผู้ร้องเรียน โดยไม่ทำให้เขาได้รับอันตรายภายหลัง มีการป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลเป็นอย่างดี จะมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่จำเป็นรู้เท่านั้นจึงจะเข้าถึงข้อมูลได้ เจ้าหน้าที่คนอื่นไม่เกี่ยวข้อง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

จะเข้าถึงข้อมูลไม่ได้ ข้อมูลที่ใช้ไปและหมดความจำเป็นแล้วจะถูกทำลาย กฎหมายฮ่องกงยังให้ ICAC มีสิทธิไม่เปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูลของตนได้ด้วย

- การที่ระบบกฎหมายของฮ่องกงสนับสนุนให้ ICAC ทำงานปราบคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ICAC มีอำนาจที่จะป้องกันไม่ให้ผู้ต้องสงสัยว่า คอร์รัปชันโยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินได้ สามารถร้องขอต่อศาลให้สั่งห้ามผู้ต้องสงสัยเดินทางออกนอกประเทศได้ สามารถเข้าไปตรวจสอบบัญชีและตู้นิรภัยของผู้ต้องสงสัยได้ เรียกร้องให้ผู้ต้องสงสัยต้องแสดงสถานการณ์ทางการเงินโดยละเอียด สามารถสอบสวนโยงใยถึงบุคคลอื่น ICAC สามารถตามไปตรวจสอบคน ๆ นั้นเพื่อจะโยงใยเรื่องการคอร์รัปชันทั้งหมดได้ นอกจากนี้ ICAC สามารถตั้งข้อหาต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีทรัพย์สินมาก และไม่สามารถอธิบายได้หรือใช้ชีวิตที่หรูหราฟุ่มเฟือยเกินกว่ารายได้ประจำจากเงินเดือน ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นไม่สามารถอธิบายต่อศาลได้ว่าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มาอย่างไร เขาจะถูกถือว่าคอร์รัปชันกฎหมายนี้ช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐของฮ่องกงต้องทำงานอย่างซื่อสัตย์เพิ่มขึ้น

6) ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศเกาหลีใต้ถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบอุปถัมภ์ที่หนาแน่น นิยมการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จและเล่นพรรคพวก รวมถึงมีการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองในทุกระดับชั้น ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง จนใน ค.ศ. 2002 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเกาหลีใต้ (Korea Independent Commission Against Corruption : KICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติมีสถานะเทียบเท่ากระทรวง มีหน้าที่หลักในการจัดวางนโยบาย การประเมินผลด้านนโยบายต่อต้านการทุจริต การให้ความคุ้มครองปกป้องแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมตลอดถึงติดตามและตรวจสอบกิจกรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงภายในประเทศ โดยปัจจัยที่ทำให้เกาหลีใต้ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันคือ

- KICAC ขยายขอบเขตการทำงานเพื่อดึงภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยจัดตั้งศูนย์จริยธรรมทางธุรกิจเพื่อให้ข้อมูลและแสวงหาความร่วมมือกับธุรกิจเอกชนในการป้องกันการคอร์รัปชัน และศูนย์พลเมืองต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อให้ข้อมูลและแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น อีกทั้งมีการเร่งรัดรัฐบาลสร้างฐานข้อมูลเปิดออนไลน์ให้ประชาชนสามารถติดตามนำมาซึ่งความโปร่งใสของรัฐบาล

- การสร้างมาตรการปกป้องและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยองค์กรที่ได้รับการแจ้งต้องมีการคุ้มครองผู้แจ้งเพื่อป้องกันการข่มขู่ คุกคามหรือกลั่นแกล้งในทุกกรณี ถ้าหากองค์กรที่ไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารในการสอบสวนจะได้รับการลงโทษ โดยปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนของการให้รางวัลเพื่อจูงใจผู้แจ้งเบาะแสอาจรับรางวัลเป็นมูลค่าไม่เกิน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นอยู่กับกรณีและมูลค่าความเสียหาย

- ทำประมวลจริยธรรมเผยแพร่อย่างกว้างขวางเพื่อสร้างจิตสำนึกความสุจริตต่อทุกภาคส่วน

- การสร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตแบบแนวราบ (Horizontal) โดยดึงทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมมือกัน มีบทบาทในการช่วยเหลือให้กลุ่มประชาชนได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์การต่อต้านการทุจริต (Anti–Corruption center) ในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการป้องกันการทุจริต เช่น การตรวจสอบ การอบรม การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความเที่ยงธรรมแก่ทุกฝ่าย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

7. สถานการณ์คอร์รัปชันในกลุ่มประเทศอาเซียน (องค์กรสร้างความโปร่งใสในประเทศไทย, 2556)

ดร.จุรี วิจิตรวาทการ เลขาธิการมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) เปิดเผยผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำ พ.ศ. 2556 พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลกเท่ากับประเทศเอกวาดอร์ มอลโดวา และปานามา และอยู่อันดับที่ 16 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ส่วนในกลุ่มประเทศอาเซียนมีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่ได้คะแนนเกินครึ่ง ได้แก่ สิงคโปร์ (86 คะแนน) บรูไน (60 คะแนน) และมาเลเซีย 50 คะแนน) ส่วนประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยยังคงมีคะแนนต่ำกว่าครึ่ง

ตาราง 1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำ พ.ศ. 2556 ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

อันดับในอาเซียน	อันดับโลกปี 2556 (177 ประเทศ)	ประเทศ	คะแนนปี 2556	คะแนนปี 2555
1	5	สิงคโปร์	86	87
2	38	บรูไน	60	55
3	53	มาเลเซีย	50	50
4	94	ฟิลิปปินส์	36	34
5	102	ไทย	35	37
6	114	อินโดนีเซีย	32	32
7	116	เวียดนาม	31	31
8	140	ลาว	26	21
9	157	พม่า	21	15
10	160	กัมพูชา	20	22

ที่มา : http://www.transparency.org/

โดยสรุป ประเทศในกลุ่มอาเซียนจำนวน 8 ประเทศ มีคะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน หรือต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ ประเทศส่วนใหญ่มีค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนี ภาพลักษณ์คอร์รัปชันของโลกคือ 43 คะแนน ทั้งนี้ ประเทศไทยแม้จะอยู่ในอันดับที่ 5 ของประเทศต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน แต่ก็ยังถือว่ามีปัญหาคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่สูง ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนจะต้องร่วมมือ และใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดที่จะมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้นการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคตคงไม่ประสบผลสำเร็จเหมือนกลุ่มสหภาพยุโรป และยุโรปตะวันตกที่มีค่าเฉลี่ยดัชนีภาพลักษณ์ของคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่สูง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตาราง 2 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำ พ.ศ. 2556 ของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2538–2556

ปี พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	34	41
2539	3.33 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	37	54
2540	3.06 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	39	52
2541	3.00 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	85
2542	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	68	98
2543	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	60	90
2544	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	91
2545	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	102
2546	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	70	133
2547	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	146
2548	3.80 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	59	159
2549	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	63	163
2550	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	179
2551	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	180
2552	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	180
2553	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	78	178
2554	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	183
2555	37 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	88	176
2556	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	102	177

ที่มา : http://www.transparency.org/

8. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1) ประมวลกฎหมายอาญา (ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม)

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

5) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

6) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (มาตรา 21/1)

7) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

8) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

9) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

10) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

11) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

13) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

9. แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริต

แนวทางการแก้ไขปัญหาทุจริต จากการศึกษาและการประชุมปรึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 2 การปรับปรุงมาตรการทางการบริหาร

ส่วนที่ 3 การตรากฎหมาย

ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคมและประชาชน

ส่วนที่ 5 การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 6 การทุจริตในภาคเอกชน

ส่วนที่ 1 การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ

1.1 จัดตั้งกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐ–เอกชน–ประชาสังคมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 8)

1.2 ให้มีหน่วยงานสืบสวนสอบสวนคดีภาษีอากรของกรมสรรพากรขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยทำหน้าที่ทั้งด้านแพ่งและอาญา ตัวอย่างคือ หน่วย IRS (Department of the Treasury Internal Revenue Service Criminal Investigation) ของประเทศสหรัฐอเมริกา (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 21)

1.3 ให้มีกรรมการ ป.ป.ช. ด้านวิชาการ และด้านประชาสังคมเข้ามาเสริมศักยภาพในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 23)

1.4 ปรับบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดให้เป็นหน่วยสอบสวนพิเศษประจำพื้นที่ในรูปแบบกลุ่มจังหวัดหรือเขตและตั้งหน่วยงานพิเศษในเชิงประเด็นเป็นรายกระทรวงหรือกลุ่มกระทรวงเพื่อให้มีศักยภาพเท่าทันกับพลวัตรของสังคมและเทคโนโลยี (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 23)

1.5 ปรับปรุงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการ ป.ป.ช. ให้มีความเปิดกว้าง เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรได้นักกลยุทธ์และนักบริหารมืออาชีพที่มีความสามารถเข้ามาขับเคลื่อนร่วมกับข้าราชการ นักวิชาชีพในองค์กรได้มากขึ้น (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 23)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.6 การจัดตั้งศาลพิเศษสำหรับคดีทุจริตคอร์รัปชัน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 23)

1.7 การได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องมีวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เปิดเผยและมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน โดยเอาหลักเกณฑ์คุณสมบัติของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย มาประกอบ ทั้งนี้ ให้ยกเลิกวัฒนธรรมการเปลี่ยนตัวกรรมการรัฐวิสาหกิจเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นและห้ามบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2557ก)

1.8 การแก้ไขระบบการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อในรูปกฎกระทรวงซึ่งจะมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก (ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553, น. 226)

1.9 การเพิ่มสัดส่วนของจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของกระทรวงการคลังให้มีจำนวนมากกว่าหนึ่งในสาม เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการอิสระที่ปลอดจากการเมือง โดยที่กรรมการจากบัญชีรายชื่อของกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ (ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553, น. 226)

1.10 การจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง ควรเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับทราบ ตรวจสอบ และโต้แย้งก่อน และให้นำวิธีการทำบัญชีรายชื่อแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวไปปรับใช้กับการแต่งตั้งกรรมการของหน่วยงานประเภทองค์การมหาชน (ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553, น. 227)

1.11 ควรมีการทบทวนความเหมาะสมที่ให้มีผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการในองค์กรต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการมีสองสถานะทับซ้อนในเวลาเดียวกันซึ่งอาจมีผลกระทบต่อดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีของอัยการ (ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553, น. 231)

1.12 การห้ามไม่ให้ตำรวจและอัยการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเสนอโดยสภาพัฒนาการเมือง ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (“3 องค์กรปราบทุจริต จับมือ 3 ข้อเสนอถึง คสช., 2557)

1.13 ให้กระทรวงการคลังออกระเบียบว่าด้วยข้าราชการประจำที่ไปเป็นคณะกรรมการบริหารองค์กรรัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชนโดยตำแหน่ง ต้องไม่รับค่าตอบแทนและโบนัสใด ๆ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 10)

1.14 ควรแต่งตั้งคณะกรรมการภายในขึ้นมาคณะหนึ่งในลักษณะทำนองเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของระบบข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นช่องทางให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นต่อผู้บริหารสูงสุดหรือคณะกรรมการระดับนโยบายของหน่วยงานได้ (ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553, น. 238)

1.15 ให้นำมาตรฐานบรรษัทภิบาล (Corporate Governance : CG) มาประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินองค์กรรัฐวิสาหกิจและให้รัฐบาลนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์การประเมินองค์การมหาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างจริงจังเพื่อป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชัน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 21)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.16 ให้รัฐวิสาหกิจยกระดับความโปร่งใส อาทิ การเปิดเผยสัญญาของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกินกว่ามูลค่าที่กำหนดต่อสาธารณะ (เช่น กำหนดไว้ที่อัตรา 2 ล้านบาท) การปรับระบบบัญชีรัฐวิสาหกิจให้เหมือนบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และให้เปิดเผยต่อสาธารณะทุกไตรมาส หรือการตรวจบัญชีรัฐวิสาหกิจ โดยผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระที่มีชื่อเสียง เช่น บริษัทผู้สอบบัญชีใหญ่ที่สุด 4 แห่ง แทนการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ประเมิน performance ควบคู่ไปด้วย (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน, 2557ก)

1.17 การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทำให้ผู้ว่าจ้างสามารถติดต่อเอกชนหรือบุคคลรายใดให้เข้ามาเสนอราคาได้โดยตรงซึ่งอาจกลายเป็นช่องทางหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการทุจริต จึงสมควรแก้ไขกำหนดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลภายหลังจากได้ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเสร็จสิ้นแล้ว และในกรณีที่ตรวจสอบพบว่า มีการทุจริตทำให้รัฐหรือหน่วยงานเสียหายหรือเกิดความเสียเปรียบ ให้หน่วยงานดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อให้สัญญาเป็นโมฆะและเรียกค่าเสียหายจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ห้ามมิให้กรรมการระดับนโยบายของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ รวมทั้งสนับสนุนให้ให้ตัวแทนสหภาพแรงงานได้มีส่วนร่วมในการจัดหาหรือการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ (ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ, 2553, น. 234–237)

1.18 ให้คณะรัฐมนตรีสนับสนุนมาตรการของ ป.ป.ช. ในการให้แรงจูงใจแก่ผู้ให้เบาะแส โดยเฉพาะข้าราชการ ตามความในมาตรา 103/4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

1.19 ให้ความสนับสนุนด้านงบประมาณแก่องค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีการกำหนดงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ 0.3 ของงบประมาณแผ่นดิน (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

1.20 ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ในชื่อของสนธิสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบน (Anti-Bribery Convention) (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

ส่วนที่ 2 การปรับปรุงมาตรการทางการบริหาร

2.1 ควรกำหนดนิยามการทุจริตคอร์รัปชันในมิติกว้าง โดยครอบคลุมถึงพฤติกรรมการทำผิดทางคุณธรรมจริยธรรมที่ขัดต่อบรรทัดฐานความคาดหวังของสังคมและการกระทำที่ทำให้ผลประโยชน์สาธารณะเสียหายซึ่งต้องมีความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางวินัยทางแพ่งหรือทางอาญา (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 20)

2.2 ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและข้าราชการระดับสูงทุกตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นบุคคลที่ประกอบอาชีพสุจริตและเสียภาษีเงินได้แก่รัฐมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันและมีหลักฐานแสดงการเสียภาษีที่ต่อเนื่อง (ไม่เกิน 10 ปี) รวมทั้งให้ ป.ป.ช. และกรมสรรพากรมีอำนาจตรวจสอบไปถึงกรณีการใช้ตัวแทนหรือนอมินีในการถือครองทรัพย์สินและหนี้สินแทนได้ด้วย (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 21)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2.3 ให้มีการตรวจสอบเปรียบเทียบข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐกับข้อมูลการเสียภาษีเงินได้ของผู้นั้นว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ หากปรากฏความไม่สอดคล้องกันของผู้ใดต้องส่งให้กรมสรรพากรทำการตรวจสอบประเมินภาษีและเปิดเผยแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ของผู้นั้นต่อสาธารณะย้อนหลังไปเป็นเวลา 10 ปี โดยตรวจสอบจากทรัพย์สิน หนี้สิน รายรับรายจ่ายหรือสภาพการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่สอดคล้องกับเงินได้หรือทรัพย์สินที่แสดงไว้ต่อกรมสรรพากร รวมทั้งให้ทำการตรวจสอบไปถึงกรณีการใช้ตัวแทนหรือนอมินีในการถือครองทรัพย์สินและหนี้สินแทนด้วย (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 20–21)

2.4 ให้ใช้การตรวจสอบการเสียภาษีรายได้ย้อนหลัง เป็นมาตรการในการตรวจสอบที่มาของทรัพย์สินนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

2.5 ต้องปฏิรูปกระบวนการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพด้วยการจัดทำรายละเอียดในการเสียภาษีของประชากรให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย ละเอียดและง่ายต่อการปฏิบัติ ไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สรรพากรมีดุลพินิจส่วนตัวในทางมิชอบในการจัดเก็บอีกต่อไป (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 21)

2.6 ปรับปรุงกระบวนการต่อรองและใช้ดุลพินิจในการประเมินการจัดเก็บภาษีอากร โดยให้อยู่ในระดับของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขึ้นไปเท่านั้น (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 21)

2.7 ต้องกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมและสำนักงานเทียบเท่า ทุกหน่วยงานที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ต้องเปิดเผยข้อมูลสัญญาในเว็บไซต์ขององค์กรซึ่งสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยมีสาระสำคัญที่จะต้องเปิดเผยอย่างน้อยดังต่อไปนี้ (ก) ข้อมูลการประกาศเชิญชวน (ข) กระบวนการพิจารณาตัดสินการประมูล (ค) คู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (ง) คู่สัญญาที่ได้รับสิทธิ์สัมปทาน (จ) บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ (ฉ) ราคากลางและที่มาของการกำหนดราคากลาง (ช) อื่น ๆ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 22)

2.8 กำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการคดีที่คั่งค้างอย่างจริงจังและดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงทั้งหมดหรืออยู่ในระดับที่ควบคุมได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้อาจต้องจำแนกคดีแต่ละประเภทให้เหมาะสม โดยคดีทั่วไปสามารถใช้ทีมเจ้าหน้าที่ดำเนินการไต่สวนอย่างรวดเร็วแม่นยำ ส่วนคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องใช้คณะอนุกรรมการที่มีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ดำเนินกระบวนการไต่สวนโดยเปิดเผยแบบศาลชั้นต้นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นโปร่งใส ทั้งต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและต่อสาธารณชนไปพร้อมกัน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 22)

2.9 ให้มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองดูแลความปลอดภัยและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายยังชีพขั้นพื้นฐานสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ ผู้แจ้งเบาะแส หรือพยานในคดีทุจริตทุกคดีอย่างเหมาะสม ทั้งก่อน ระหว่างและหลังการพิจารณาคดี (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 23–24)

2.10 ควรลดขั้นตอนในการร้องเรียนปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ให้น้อยลง เพื่อที่จะทำให้ผู้ที่ต้องการมาร้องเรียนรู้สึกง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และควรทำให้ผู้ร้องเรียนรู้สึกว่าเมื่อประสบพบเจอปัญหาแล้วอยากจะมาร้องเรียน และควรรีบดำเนินการทันทีเมื่อมีการร้องเรียน ไม่ควรล่าช้า (ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2553)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2.11 พัฒนาระบบงานด้านสินบนนำจับอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นมาตรการเสริม (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 24)

2.12 ให้นำดัชนีวัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ (Corruption Risk Index: CRI) มาใช้ในการเฝ้าระวังและตรวจสอบโครงการที่เสี่ยงต่อการทุจริต โดยให้ **“สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน”** รับหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการนำดัชนีมาใช้ในการตรวจสอบการทุจริต เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2555, น. 164–165)

2.13 การเพิ่มตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องดำเนินการตรวจโครงการที่มูลค่าเกิน 1,000 ล้านบาททุกโครงการ (ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2555, น. 165)

2.14 ให้สำนักงบประมาณต้องเปิดเผยข้อมูลโครงการที่ไม่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณ พร้อมด้วยเหตุผลประกอบ เป็นการเพิ่มความโปร่งใสและเพิ่มความรับผิดของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณในการพิจารณาจัดสรรโครงการ และส่วนราชการต้องเสนอโครงการที่มีความพร้อมในการดำเนินการมีผลลัพธ์ที่คุ้มค่า (Value for Money) เนื่องจากประชาชนภายนอกสามารถเปรียบเทียบความจำเป็นและความคุ้มค่าของโครงการที่ได้รับและไม่ได้รับงบประมาณได้ เนื่องจากในปัจจุบันการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายโครงการต่าง ๆ จะดำเนินการเปิดเผยเพียงโครงการที่ได้รับการอนุมัติ และมีรายละเอียดน้อยมาก ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความโปร่งใสไม่เพียงพอที่จะให้สาธารณชนรับรู้ (ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2555, น. 165)

2.15 เปิดเผยข้อมูลโครงการเกิน 1,000 ล้านบาท และรายชื่อผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินการในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณและเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง (ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2555, น. 166)

2.16 การถ่ายทอดการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการเพิ่มความโปร่งใสให้กับขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2555, น. 166)

2.17 ให้รัฐเป็นผู้สร้างวัฒนธรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน ด้วยการให้งบประมาณเพื่อการรณรงค์ทางสื่อสาธารณะอย่างมียุทธศาสตร์และต่อเนื่องอย่างน้อย 5 ปี โดยให้องค์กรวิชาชีพภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ดูแลโครงการ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

2.18 โครงการสายลับ ป.ป.ช. โดยการให้ประชาชนที่สนใจทำการขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นสายลับเอาไว้ และหากพบว่า มีการทุจริตเกิดขึ้นก็มีหน้าที่เป็นผู้รายงานต่อ ป.ป.ช. โดยตรง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 368–369)

ส่วนที่ 3 การตรากฎหมาย

3.1 แก้ไขกฎหมาย เพื่อให้คอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ต้องลงโทษโดยไม่มีการรอลงอาญา และกำหนดมาตรการสำคัญ เช่น อายุความการติดตามตัวผู้ร้ายข้ามแดน การยึดทรัพย์สินคืน การเอาผิดผู้จ่ายสินบนให้มากขึ้น การใช้มาตรการตรวจสอบด้านการเงิน บัญชีและการเสียภาษีเพื่อจับผิดผู้ทุจริต ฯลฯ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2557ข)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.2 แก้ไขกฎหมายหมิ่นประมาท โดยเพิ่มภาระในการพิสูจน์ของผู้ฟ้องคดีในคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

3.3 แก้ไขกฎหมายให้คดีทุจริตเป็นคดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหายและสามารถเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีได้ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

3.4 แก้ไขกฎหมายในประเด็นอายุความ โดยนายวิรัตน์ กัลยาศิริ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ (“ทีมกฎหมาย ปชป. จี้ คสช.เร่งพิจารณากฎหมายให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ”, 2557) ขณะที่นางสาวเพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์ ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง อายุความในคดีอาญา : ศึกษาการกำหนดอายุความสำหรับคดีทุจริตคอร์รัปชัน ให้ข้อเท็จจริงว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ประเทศภาคีกำหนดอายุความภายใต้กฎหมายของตนให้มีระยะเวลานานขึ้นหรือให้อายุความสะดุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขอายุความคดีอาญาในคดีทุจริต โดยขยายอายุความให้ยาวขึ้นเป็น 20 ปี ตามอายุความสูงสุดในปัจจุบัน และนำมาตรการอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้โดยให้พนักงานอัยการสามารถยื่นคำขอต่อศาลให้หยุดนับอายุความ และให้ศาลมีอำนาจกำหนดกรอบระยะเวลาหรือกำหนดเงื่อนไขให้เจ้าพนักงานปฏิบัติในระหว่างที่หยุดนับอายุความ (เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, 2552)

ส่วนสภาพัฒนาการเมืองและอีก 6 องค์กร เสนอให้เป็นคดีทุจริตเป็นคดีที่ไม่มีอายุความหรือขยายอายุความออกไปอย่างน้อย 30 ปี (“3 องค์กรปราบทุจริตจับมือ 3 ข้อเสนอถึง คสช.”, 2557)

อนึ่ง ขณะนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 74/1 ที่กำหนดโดยสรุปคือ ในการดำเนินคดีอาญาตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดี มิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และนำไปปรับใช้โดยอนุโลมในมาตรา 98 ตามหมวด 8 การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญฯ

3.5 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้เป็นกลไกที่อิสระและสามารถปฏิบัติงานให้บริการแก่ภาคประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 10)

3.6 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอโครงการในโครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือการออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จัดส่งรายละเอียดของโครงการที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคำชี้แจงประกอบการเสนอร่างกฎหมายและบทวิเคราะห์ผู้ได้รับประโยชน์ ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้วแต่กรณี เพื่อทำความเห็นประกอบการพิจารณา ในกรณีที่เสนอเป็นวาระจรให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นในภายหลัง หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการทุจริตจะต้องมีการทบทวนโครงการดังกล่าวหรือทบทวนการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยทันที ก่อนที่จะได้ดำเนินการอื่นต่อไป (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555, น. 428)

3.7 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอให้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย จัดส่งคำชี้แจงประกอบการเสนอ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ร่างกฎหมาย พร้อมจัดทำบทวิเคราะห์ผู้ได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายนั้นไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำความเห็นประกอบ ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต จะต้องมีการทบทวนการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยทันที (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555, น. 428)

3.8 ตรากฎหมายจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนภาคประชาชน สื่อมวลชน และเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 8)

3.9 ตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้หรือผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต โดยยกร่างกฎหมายเป็นกฎหมายกลางในระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่ภาครัฐ (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555, น. 430)

3.10 ตรากฎหมายควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นข้อเสนอโดยสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) รวม 6 องค์กร ด้วยเหตุว่า การใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน กล่าวคือมีการใช้งบจำนวนมากไปกับการจัดทำป้ายหรือสื่อโฆษณาที่มีเนื้อหาโฆษณาตัวบุคคล เช่น นักการเมืองและข้าราชการ มากกว่าจะนำเสนอเนื้อหาที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือมีสาระที่ประชาชนควรรับรู้ การกระทำดังกล่าวถือเป็นความสูญเปล่าของงบประมาณแผ่นดิน อีกทั้งยังเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชัน เนื่องจากการใช้งบประมาณเพื่อการประชาสัมพันธ์นั้นไม่มีมาตรฐานราคาที่แน่นอน จึงง่ายต่อการกลบเกลื่อนการใช้งบประมาณที่ไม่สมเหตุสมผลหรือทุจริต (“6 องค์กร สื่อ-ทีดีอาร์ไอ-องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันยื่นจดหมายเปิดผนึกถึง คสช. ออกกฎหมายคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐ-ระบุปี 2556 ใช้ไปเกือบ 8 พันล้าน”, 2557)

3.11 ตราพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกประชาชนในการยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการเรียกรับสินบนจากประชาชนและนักธุรกิจในการออกใบอนุญาตต่างๆของหน่วยงานราชการ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

3.12 ตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556)

3.13 กำหนดเกณฑ์ความรับผิดตามกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย โดยการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับความผิดสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับมาตรา 100 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติบทบัญญัติใหม่นี้เพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้ *“รัฐมนตรีผู้ใดกระทำการอันเป็นแสวงหาประโยชน์ เอื้อประโยชน์หรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษ...”* (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555, น. 429)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.14 กำหนดความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมืองของรัฐมนตรีทั้งหลายที่ได้ร่วมมีมติคณะรัฐมนตรี โดยเพิ่มเติมความเป็นวรรคสองของมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้ *“ในการบริหารราชการแผ่นดิน หากคณะรัฐมนตรีดำเนินการขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐมนตรีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และเป็นเหตุของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง”* (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555, น. 431)

3.15 กำหนดบทลงโทษในกรณีที่นักการเมืองฝ่าฝืนจริยธรรมหรือเป็นความผิดทางบริหาร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตระหนักในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ถือว่ากรณีที่มีการชี้มูลว่า กรณีเป็นการทุจริตให้ถือว่าเป็นกรณีของการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย ในกรณีที่ไม่เข้าข่ายเป็นความผิดอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่า เป็นการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ และให้ส่งสำนวนดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อเสนอฟ้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวต่อไป (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555, น. 432)

3.16 แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ, 2555, น. 148–149).

3.16.1 แก้ไขจาก a *seriatim* opinion ซึ่งผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะตัดสินได้ทำคำวินิจฉัยส่วนตนมาเป็น a *per curiam* decision ที่ให้องค์คณะตัดสินรับผิดชอบร่วมกัน (Collegial Responsibility) โดยที่ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะตัดสินคดีไม่ต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตน อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้พิพากษาที่ไม่ต้องมีภาระในการเขียนคำวินิจฉัยส่วนตน แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อผู้พิพากษาเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมากก็ยังสามารถทำความเห็นแย้ง (Dissenting Opinion)

3.16.2 การกำหนดองค์คณะขั้นต่ำสำหรับนั่งพิจารณาคดี

3.16.3 การกำหนดให้สิทธิคู่ความโต้แย้งพยานหลักฐานที่เรียกโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมาย

3.17 แก้ไขระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ, 2555, น. 150–151)

3.17.1 เรื่ององค์คณะของผู้พิพากษาในชั้นของการพิจารณารับอุทธรณ์ ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ได้ห้ามเฉพาะผู้พิพากษาที่เคยตัดสินทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งในขั้นนี้ยังไม่มีการพิจารณาในเนื้อหาแต่เป็นขั้นตอนของการกลั่นกรองเบื้องต้นว่า จะสมควรรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาตามระเบียบนี้หรือไม่เท่านั้นแต่ตามระเบียบนี้มิได้ห้ามมิให้พิจารณาอุทธรณ์ในขั้นเนื้อหาของคดี ดังนั้น เพื่อรักษาความเป็นกลางและป้องกันความมีอคติของผู้พิพากษา จึงควรแก้ไขระเบียบที่ประชุมใหญ่ว่า องค์คณะผู้พิพากษาที่เคยตัดสินคดีมาแล้ว ไม่สามารถนั่งพิจารณาและออกเสียงลงคะแนนได้

3.17.2 เรื่องการค้นพบพยานหลักฐานใหม่ เนื่องจากสิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของจำเลยที่ไม่เกี่ยวกับการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่จำเลยไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลและต้องการให้ศาลที่สูงกว่าทบทวน “ข้อเท็จจริง” หรือ “ข้อกฎหมาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

จำเลยไม่เห็นด้วยกับการตีความกฎหมายของศาล จำเลยย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลที่สูงกว่าอย่างน้อย 1 ชั้น เพื่อทำการแก้ไขการให้เหตุผลทางกฎหมายซึ่งกรณีนี้ไม่จำเป็นที่จำเลยต้องเสนอข้อเท็จจริงใหม่ต่อศาลแต่ประการใด เพราะจำเลยต้องการให้ศาลที่สูงกว่าทบทวนข้อกฎหมายในขณะที่จำเลยมิได้โต้แย้งประเด็นเรื่องข้อเท็จจริงแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นควรตัดเงื่อนไขเรื่องพยานหลักฐานใหม่ที่ปรากฏในระเบียบที่ประชุมใหญ่ออกเพื่อให้ผู้ต้องคำพิพากษาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลที่สูงกว่าได้อย่างน้อย 1 ชั้นอันจะเป็นหลักประกันที่จำเลยจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

3.18 แก้ไขกฎหมายให้มีการยกเว้นหรือลดหย่อนความผิดให้กับผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต (Leniency Program) อันจะนำไปสู่การตรวจสอบกันเองระหว่างผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการลดภาระของส่วนราชการในการตรวจสอบอีกทางหนึ่งด้วย (ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ, 2555, น. 166)

3.19 พิจารณาความเป็นไปได้ของการยกระดับระเบียบราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อตราเป็นกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เนื่องจากขณะนี้หน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ล้วนแต่มีระเบียบที่บังคับใช้ในแต่ละประเภทของหน่วยงาน จึงควรตราเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้มีความสอดคล้องของระเบียบจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้เป็นหลักการเดียวกันซึ่งอาจมีรายละเอียดต่างกันก็ได้ (ฐากูร จุลินทร, 2556, น. 99)

3.20 พิจารณาความเป็นไปได้ถึงการเพิ่มข้อความในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า “ในคดีทุจริตภาครัฐที่ยื่นฟ้องโดยพนักงานอัยการ ให้การพิสูจน์ความผิดในคดีทุจริตภาครัฐเป็นหน้าที่ของจำเลย” โดยไม่แย้งกับหลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” (ฐากูร จุลินทร, 2556, น. 99)

3.21 พิจารณาความเป็นไปได้ของการบัญญัติความในรัฐธรรมนูญโดยสรุปว่า ในคดีทุจริตภาครัฐที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเป็นการยื่นฟ้องโดยพนักงานอัยการ ให้พิจารณาโดยศาลอาญาแผนกคดีทุจริตและศาลฎีกาแผนกคดีทุจริตเท่านั้น โดยให้ข้ามการพิจารณาในชั้นศาลอุทธรณ์ ขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มจำนวนองค์คณะในชั้นศาลชั้นต้นและศาลฎีกา (ขยายแนวคิดเพิ่มเติมจากระบบศาลยุติธรรมในฟิลิปปินส์ ฐากูร จุลินทร, 2556, น. 98)

3.22 การปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบัญญัติถึงการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน ฯลฯ อย่างชัดเจน แทนการกำหนดเป็นมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเช่นในปัจจุบัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 361)

3.23 การนำเอาหลักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือการเป็นผู้มีผลประโยชน์ขัดกันมาใช้ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นที่ฝ่าฝืนหลักผู้มีส่วนได้เสีย โดยแก้ไขในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก้ไขประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม อาทิ การถือหุ้นในธุรกิจที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ) โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 366–367)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.24 ตราพระราชบัญญัติคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งเสนอโดยสภาพัฒนาการเมือง ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (“3 องค์กรปราบทุจริตจับมือ 3 ข้อเสนอถึง คสช., 2557)

3.25 ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ซึ่งเสนอโดยสภาพัฒนาการเมือง ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (“3 องค์กรปราบทุจริตจับมือ 3 ข้อเสนอถึง คสช., 2557)

3.26 ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเสนอโดยสภาพัฒนาการเมือง ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (“3 องค์กรปราบทุจริตจับมือ 3 ข้อเสนอถึง คสช., 2557)

ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาสังคมและประชาชน

4.1 ให้สถาบันพระปกเกล้า สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สภาองค์กรชุมชน ศูนย์คุณธรรม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ให้การสนับสนุนทั้งในเชิงนโยบาย วิชาการและงบประมาณแก่เครือข่ายภาคประชาชนและองค์กรภาคี ให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 8)

4.2 ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันจัดทำและขยายนิยามการทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมในทุกมิติ รวมถึงมิติทางจริยธรรม และนำไปปรับใช้ในการเผยแพร่ความรู้และปรับเจตคติทางสังคมแก่ประชาชน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 8)

4.3 ให้องค์กรวิชาชีพด้านการสื่อสารมวลชนทุกแขนงส่งเสริมสนับสนุนสื่อมวลชนทุกประเภทรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และปรับเจตคติให้สังคมเกิดความตระหนักต่อปัญหาและร่วมกันป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 8)

4.4 ให้ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย สภามหาวิทยาลัยทุกแห่ง คณะกรรมการสถานศึกษาทุกระดับและกระทรวงศึกษาธิการประกาศเจตนารมณ์และเป้าหมายในการทำให้สถาบันการศึกษาเป็นองค์กรปลอดการทุจริต ตลอดจนกำกับดูแลโรงเรียนและสถาบันการศึกษาในทุกระดับจัดหลักสูตรการเรียนการสอนและกิจกรรมเสริมหลักสูตร เพื่อให้นักเรียน นิสิตนักศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา มีเจตคติที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชั่น (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น. 9)

4.5 ให้ภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดทำโครงการของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการจนเสร็จสิ้นโครงการ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น.9)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4.6 ส่งเสริมกลุ่มและเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชนที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังและส่งสัญญาณแจ้งเตือนเหตุทุจริต (Whistle Blower) และให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสม จนบังเกิดเป็นความเชื่อมั่นในการปฏิบัติการเพื่อสาธารณะ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556, น.10)

4.7 เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ โดยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เต็มที่อย่างไม่มีเงื่อนไข ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกา “ข้อตกลงคุณธรรม” (Integrity Pact) ตามมาตรฐานของ Transparency International ภายใน 3 เดือนนับจากรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556, น.3)

4.8 ในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง การลงทุนขนาดใหญ่ การจัดสรรสิทธิและสัมปทานของรัฐ ต้องมีการทำ “การศึกษาความเสี่ยงในการเกิดคอร์รัปชัน” และ “แนวทางป้องกัน” โดยบุคคลที่สามที่ ป.ป.ช. รับรอง โดยกันค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากวงเงินโครงการ ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวจะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการที่มีภาคประชาชนเป็นกรรมการอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง พร้อมทั้งให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางรวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556, น.11)

4.9 จัดตั้งกองทุนส่งเสริมธรรมาภิบาลและต่อต้านคอร์รัปชันภาคประชาชน (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), 2556, น.10)

ส่วนที่ 5 การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ให้มีการเพิ่มวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาจาก 100,000 บาท เป็น 200,000 บาท เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการแบ่งซื้อ แบ่งจ้างในกรณีของการจัดซื้อ จัดจ้างที่มีวงเงินไม่มากซึ่งจะช่วยทำให้การแบ่งซื้อแบ่งจ้างของผู้ปฏิบัติงานที่ต้องการให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารราชการลดลง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 357)

5.2 ให้มีการนำเอาหลักผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติในการเข้าทำการขายหรือรับจ้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ในการเลือกผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตนมาเป็นคู่สัญญาหรือแสวงหาผลประโยชน์จากโอกาสเหล่านั้น และให้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติให้มีการนำหลักผู้มีส่วนได้เสียระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นกับเอกชนผู้เข้าร่วมการเสนอราคาหรือเสนองาน มาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการเสนอราคา และควรมีกำหนดถึงลักษณะของความสัมพันธ์เป็นการเป็นผู้มีส่วนได้เสียเอาไว้ในระเบียบพัสดุฯ ไว้อย่างชัดเจนด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 357)

5.3 การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยการให้ประชาชนมาเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะ โดยจัดการคัดเลือกและคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งให้มีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างชุดต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ขายหรือผู้รับจ้าง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555 : 358)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.4 การแก้ปัญหาการกำหนดราคากลาง โดยให้มีองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการในระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ในการกำหนดราคามาตรฐานของราคาวัสดุหรือสิ่งก่อสร้างไว้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 359)

5.5 การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการที่เข้าเป็นคู่สัญญากับภาครัฐ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 359)

5.6 การป้องกันการทุจริตในขั้นตอนของการเบิกจ่ายเงิน โดยให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากที่ใช้การจ่ายโดยเช็ค มาเป็นระบบการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารแทน เพื่อลดการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้รับเงิน และให้มีการนำระบบการเบิกจ่ายและตรวจสอบการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ โดยให้มีการให้หัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้ถือบัญชีการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งต้องถูกตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีนั้น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือองค์กรอื่นที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินเกิดขึ้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 360)

5.7 การลดอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้มีการแบ่งอำนาจบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองระดับ กล่าวคือ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในระดับปลัดท้องถิ่น รองปลัดท้องถิ่น และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจในการบริหารงานบุคคลของปลัดท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 360)

5.8 การปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง นโยบาย ในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และให้จัดโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้เหลือเพียงองค์กรเดียวจากเดิมที่แยกออกเป็น 3 องค์กรตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกันนี้ให้องค์กรกลางเป็นผู้จัดให้มีการสอบแข่งขันบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการท้องถิ่นแล้วทำการขึ้นบัญชีผู้ที่สอบแข่งขันได้ไว้ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุแต่งตั้งบุคคลจากบัญชีดังกล่าวแทนการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบเอง ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครให้สามารถจัดการสอบได้เอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 360–361)

5.9 การประชาสัมพันธ์ถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการออกใบอนุญาตแก่ประชาชนทราบ โดยให้มีการประกาศหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตและระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ ให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสิทธิของตน (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 363)

5.10 การปรับปรุงรูปแบบหรือขั้นตอนการดำเนินของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยในกรณีของการขอใบอนุญาตที่ต้องผ่านพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่จากหลายฝ่าย ควรให้มีการลดขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อให้ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอลดน้อยลง จึงกำหนดรูปแบบให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อพิจารณาคำขออนุญาตร่วมกันในคราวเดียว ซึ่งจะทำให้มีการพิจารณาคำขออนุญาตได้เสร็จภายในการประชุมครั้งเดียว สำหรับในกรณีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ต้องมีการได้รับการอนุมัติแบบแปลนจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตในการเรียกรับเงินจากเจ้าหน้าที่ จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกแบบแปลนสำเร็จรูปให้มีความหลากหลาย เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้เลือก ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยลดขั้นตอนในการตรวจแบบ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แปลนของเจ้าหน้าที่ลงและจะช่วยลดโอกาสในการทุจริตในการเรียกรับเงินหรือแสวงหาประโยชน์ จากการดำเนินการตรวจแบบแปลนของเจ้าหน้าที่ลดลงด้วย สำหรับในกรณีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ต้องมีการได้รับการอนุมัติแบบแปลนจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตในการเรียกรับเงินจากเจ้าหน้าที่ได้ จึงมีเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกแบบแปลนสำเร็จรูป ให้มีความหลากหลายเพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้เลือก ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยลดขั้นตอนในการตรวจแบบแปลนของเจ้าหน้าที่ลงและจะช่วยลดโอกาสในการทุจริต ในการเรียกรับเงินหรือแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินการตรวจแบบแปลนของเจ้าหน้าที่ลดลงด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 363)

5.11 การลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง มีการเสนอให้มีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวในรูปแบบของ “องค์การบริหารส่วนอำเภอ” โดยหนึ่งอำเภอให้มีหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ การยุบรวมดังกล่าวต้องไม่เป็นการลดงบประมาณและจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ารวมกัน ซึ่งการยุบรวมดังกล่าวจะส่งผลให้กลไกในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 369)

5.12 การจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น โดยการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องของผู้บริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดการผูกขาดทางอำนาจและนักการเมืองก็จะสร้างอิทธิพลให้แก่ตนเองก่อให้เกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ภายในท้องถิ่นที่ยากแก่การตรวจสอบ จึงควรเสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้เพียง 2 วาระเท่านั้น เนื่องจากในทางวิชาการแล้ว การดำรงตำแหน่งติดต่อกันยาวนานผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นก็จะมีการสั่งสมอำนาจ มีการสร้างเครือข่ายในกลุ่มพวกพ้องของตน ซึ่งสภาพดังกล่าวก่อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายยิ่งขึ้นตามไปด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555, น. 370)

ส่วนที่ 6 การทุจริตในภาคเอกชน

6.1 ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในส่วนของการดำเนินคดีทางอาญา เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดควบคู่ไปกับการดำเนินคดีทางอาญา (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2554, น. 214)

6.2 ให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการขยายระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์ของผู้ที่ถูกสำนักงาน ก.ล.ต. ดำเนินการกล่าวโทษ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวโทษมีการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายเททรัพย์สินไปที่อื่นหรือออกนอกประเทศ ซึ่งยากต่อการติดตามกลับคืน (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2554, น. 215)

6.3 กำหนดระเบียบปฏิบัติให้สำนักงาน ก.ล.ต. และกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องรายงานผลการดำเนินการสำหรับกรณีการทุจริตที่มีการกล่าวโทษในทุก ๆ ไตรมาส เพื่อที่จะให้มีการติดตามและตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2554, น. 215)

6.4 ผลักดันให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันของหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและกำกับดูแลภาคธุรกิจ อันได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร สำนักงาน ก.ล.ต. สำนักงาน ปปง. และกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของบริษัทเอกชน (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2554, น. 215)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

10. สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาการทุจริตในสังคมไทย เป็นปัญหาที่รุนแรงและกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนทุกภาคส่วนของสังคมไทย เนื่องจากเกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยมานาน ซึ่งในอดีตมักพบการทุจริตในรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง รับสินบน ซึ่งเป็นลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจ จับผิดและตรวจสอบได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและซับซ้อน ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นทวีคูณ จนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทุจริตในแบบดั้งเดิมมาเป็นการทุจริตเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตซึ่งพบมากขึ้นในช่วงที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการหาประโยชน์จากธุรกิจในโลกสมัยใหม่ มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นและในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน และมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต และการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบหรือกระบวนการปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากผู้กระทำผิดมีลักษณะเป็น “อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว” (White Collar Crime) ตามทฤษฎีอาชญาวิทยา โดยผู้กระทำผิดเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี มีอำนาจ มีอิทธิพล และมีการศึกษาในระดับสูง จึงมีการวางแผนอย่างแยบยลสำหรับการทุจริตโดยมีการกันมิให้ผู้สั่งการมีความเกี่ยวพันตั้งแต่เริ่มต้น พยายามสร้างตัวแทนอำพราง (Nominee) เป็นหุ่นเชิดเพื่อรับผลประโยชน์การทุจริตแทนผู้กระทำผิดและหากมีการตรวจสอบการทุจริตในกรณีดังกล่าวก็จะมีกระบวนการอำพราง ปกปิด ซ่อนเร้นและทำลายเอกสารหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งมีการใช้อำนาจในทางบังคับบัญชาสั่งการหรือข่มขู่มิให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้ข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

ดังนั้น การตรวจสอบการทุจริตในยุคสมัยปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีความจำเป็นต่อการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ กฎหมาย กฎ ระเบียบ บุคลากร เทคโนโลยี การมีส่วนส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นต่อการตัดวงจรหรือการขจัดสาเหตุของการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง ด้วยการลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ โดยให้กลไกทางเศรษฐกิจได้ทำงานอย่างเต็มที่อย่างเสรี ไม่ควรให้รัฐดำเนินการมาตรการที่เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ มิฉะนั้นแล้วเจ้าหน้าที่รัฐผู้กำหนดนโยบายหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติการก็จะฉวยโอกาสในการเอื้ออำนวยผลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากมาตรการของรัฐ พร้อมกันนี้ควรมีการสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการขออนุญาตประกอบธุรกิจหรือการขออนุญาตเรื่องต่าง ๆ จากประชาชน เพื่อมิให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเครื่องมือในการเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชนได้ รวมทั้งการศึกษารูปแบบการแก้ปัญหาการทุจริตในหลายประเทศก็เป็นกรณีศึกษาที่อาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้กระบวนการแก้ไขปัญหาการทุจริตต้องดำเนินการแก้ไขให้ครบถ้วนรอบด้าน ตั้งแต่การปลูกฝังจิตสำนึกในมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมผ่านระบบการศึกษาให้แก่เยาวชน และการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเคร่งครัด สำหรับการจัดกลุ่มประเภทของแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ได้มีการศึกษาแล้วนั้น ประกอบด้วย ๑) การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ โดยอาจมีการจัดตั้ง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะ ๒) การปรับปรุงมาตรการทางการบริหาร โดยมีการปรับปรุงมาตรการทางการบริหารที่มีอยู่แล้วให้มีความเข้มงวดและโปร่งใสมากขึ้น ๓) การตรากฎหมาย โดยให้มีการตรากฎหมายฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๔) การมีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคมและประชาชน เนื่องจากการแก้ปัญหาการทุจริตไม่อาจกระทำได้สำเร็จด้วยภาครัฐลำพังเพียงฝ่ายเดียว จึงต้องสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นในการให้ข่าวสารต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๕) การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่หลักการกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ควรเป็นการกระจายการทุจริตสู่ท้องถิ่น จึงต้องสร้างกลไกให้มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๖) การทุจริตในภาคเอกชน โดยการทุจริตในภาคเอกชนเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดการทุจริตในภาครัฐได้ จึงต้องวางระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน อีกทั้งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ถือหุ้นรายย่อยในบริษัทเอกชนอีกทางหนึ่งด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. การตัดวงจรการทุจริตตั้งแต่เริ่มต้น ในการปรับนโยบายของรัฐสำหรับการมีกิจกรรมที่เป็นการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เพราะมาตรการของรัฐทั้งในรูปแบบการรับซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน การให้ดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงิน การลดภาษี ฯลฯ ล้วนแต่เป็นการบิดเบือนกลไกตลาดและยังเป็นช่องทางให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ได้รับประโยชน์เป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐควรยกเลิกนโยบายการรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาสูง การอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในราคาต่ำ

2. การขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบของสัมปทานหรือรูปแบบอื่น ๆ ทำให้กลไกทางเศรษฐกิจไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นช่องทางให้ผู้ผูกขาดทางเศรษฐกิจเสนอผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ เพื่อให้คงสภาพความเป็นผู้ผูกขาดทางเศรษฐกิจต่อไป

3. การปรับโครงสร้างหน่วยงานของรัฐให้มีความชำนาญพิเศษและเร่งรัดคดีในกระบวนการยุติธรรม เช่น การจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีทุจริต หรือสำนักงานคดีทุจริตในสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

4. การส่งเสริมให้สื่อมวลชนเสนอข่าวสารในลักษณะการสอบสวน (Investigation) คดีการทุจริต เพื่อเป็นช่องทางประการหนึ่งในการแสวงหาหลักฐานในกระบวนการยุติธรรม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). ***กลเม็ดเด็ดปีกคอร์รัปชัน.*** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ชัคเชสมีเดีย.

โกวิทย์ พวงงาม. (2549). ***รายงานการวิจัยประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน.*** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิสเตอร์ก๊อปปี้.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2554). ***รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554.*** นนทบุรี : แอคมี พรินติ้ง.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (2556). ***เอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 3 พ.ศ.2556***. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก http:// v-reform.org/ wp-content/uploads/2013/12/.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2551). ***โครงการศึกษาเรื่อง มาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ ศึกษากรณี : การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน.*** [เอกสารอัดสำเนา]. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2555). ***คอร์รัปชันไทย ก้าวหน้าเกินใครเครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย.*** สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก http://www.tpd.in.th/content

ฐากูร จุลินทร. (2556). ***รวมบทความเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน***. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะ. (2553). ***การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ.*** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2554). ***ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน***. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

“'3 องค์กรปราบทุจริต' จับมือ ทำ 3 ข้อเสนอ ถึง 'คสช.'.” (2557). สืบค้น 3 กันยายน 2557 จาก http://www.thairath.co.th/content/439700.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549ก). ***นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน.*** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.

———— . (2549ข). ***จริยธรรมของนักการเมือง.*** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2555). ***การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย***. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. (2555). ***บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.*** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ปัณณ์ อนันอภิบุตร และคณะ. (2555). ***การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต.*** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2554). กรุงเทพฯ : บริษัท อักษะเจริญทัศน์.

เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์. (2552). ***อายุความในคดีอาญา : ศึกษาการกำหนดอายุความสำหรับคดีทุจริตคอร์รัปชัน.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย, นิติศาสตร์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์. (2537). ***คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย.*** กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2544). ***คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน.*** กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ..

วิทยากร เชียงกูล. (2554ก). **แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน.** สืบค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/images/1/15/

_____ . (2554ข). **บทเรียนจากการปราบปรามคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์.** สืบค้นวันที่ 24 สิงหาคม 2557 จาก http://www.witayakornclub.wordpress.com

ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. (2553). ***โครงการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของกระทรวงยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2553.*** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2555). ***การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.*** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สังศิต พิริยะรังสรรค์. (2549). ***ทฤษฎีคอร์รัปชัน.*** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). ***เสวนาเรื่อง กำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติตามนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ในงานในประเทศไทย.*** สืบค้น 28 สิงหาคม 2557 จาก http://nesacoffice.go.co.co.th/index.php>mod=activities_detail&id=2

"6 องค์กร "สื่อ-ทีดีอาร์ไอ-องค์กรต่อต้านคอร์รับชัน" ยื่น จม. เปิดผนึกถึง คสช. ออกกฎหมายคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐ–ระบุปี 2556 ใช้ไปเกือบ 8 พันล้าน". (2557). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://thaipublica.org/2014/08/open-letter-government-advertising-act-1/.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). (2556). ***ข้อเสนอ มาตรการกำจัดคอร์รัปชัน ก่อนการเลือกตั้ง เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน.*** สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.anticorruption.in.th/eliminate-corruption-measure/.

_____ . (2557ก). ***ข้อเสนอเร่งด่วนแก้ปัญหาคอร์รัปชันในรัฐวิสาหกิจ***. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.anticorruption.in.th/corruption-state-enterprises/.

_____ . (2557ข). ***ฉันทามติ 7 ข้อเสนอ ดันคอร์รัปชันให้เป็นวาระแห่งชาติ.*** สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.anticorruption.in.th/national-consensus/.

"ทีม ก.ม.ปชป.จี้ คสช.เร่งพิจารณา ก.ม ให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ." (2557). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000083290

องค์กรสร้างความโปร่งใสในประเทศไทย. (2556). ***ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556.*** สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php?option=com-content&task=view&id=172&Itemid=1

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ด้านกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

มาณิช อินทฉิม

อานันท์ เกียรติสารพิภพ

แดนชัย ไชวิเศษ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ด้านกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นกลไกดำเนินการเพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะยังประโยชน์ให้การตอบสนองต่อการบริการประชาชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยสภาพแวดล้อมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้การดำเนินการบางเรื่องไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคม จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการกำหนดบทกฎหมายขึ้นใหม่ในบางเรื่อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รายงานผลการดำเนินงานให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน การมีกฎหมายใหม่ขึ้นรองรับการดำเนินการด้านต่าง ๆ ตลอดจนการยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะผู้จัดทำขอยกข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายที่ได้ทำการศึกษาจากรายงานประจำปี 2555 และรายงานประจำปี 2556 ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินมานำเสนอบางส่วน ดังนี้

1. ข้อเสนอว่าด้วยการตรา ยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญหลายประการ โดยอาจแยกอธิบายได้ดังนี้

1. การแก้ไขความบกพร่องซึ่งมีอยู่ในบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ความบกพร่องซึ่งมีอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

ควรดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มาใช้บังคับ โดยกำหนดธุรกรรมที่มิให้นำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้บังคับเสียใหม่ ซึ่งในส่วนของธุรกรรมเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกนั้นควรระบุข้อยกเว้นให้ครอบคลุมเฉพาะธุรกรรมซึ่งมีความเคร่งครัดหรือความศักดิ์สิทธิ์ในทางแบบพิธีเป็นพิเศษ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2) บทบัญญัติเกี่ยวกับหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือ

การที่มาตรา 8 บัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับ “การไม่เปลี่ยนแปลงความหมาย” ย่อมเป็นข้อกำหนดที่เกินเลยไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่แบบ กล่าวคือ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น จดหมายอิเล็กทรอนิกส์เพื่อสั่งซื้อสินค้า ไม่สามารถมีสถานะเป็นหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือได้เลย เนื่องจากข้อความย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยปกติ ดังนั้น จึงต้องตัดข้อความที่ว่า “โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง” ออก ข้อความ “โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง” ซึ่งบัญญัติเกินมาดังกล่าวยังปรากฏในมาตรา 12 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ด้วย จึงต้องตัดข้อความส่วนดังกล่าวในมาตรา 12 (1) ด้วยเช่นเดียวกัน

(3) บทบัญญัติเกี่ยวกับอากรแสตมป์

ไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสองให้เกิดความสับสน บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสองจึงควรตัดออกเสียเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาตรรกะทางกฎหมายไว้

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

(ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั่วไป

การแก้ไขมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดข้อยกเว้นข้อกำหนดเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือข้างต้น ต้องกระทำโดยการแก้ไขสาระของมาตรา 9 (2) หรืออาจเพิ่มวรรคใหม่ที่มีสาระสอดคล้องกับข้อความคิดใน Article 9 (3) (b) (ii) ของอนุสัญญาว่าด้วยการใช้ข้อความสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงต้องทบทวนและแก้ไขร่างกฎหมายของกระทรวงในประเด็นนี้ให้ถูกต้อง

(ข) บทบัญญัติเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์แบบปลอดภัย

ความในมาตรา 26 (4) ต้องเป็น “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การลงลายมือชื่อเป็นไปเพื่อรับรองความครบถ้วนและไม่มีการเปลี่ยนแปลงของข้อความ การเปลี่ยนแปลงใดแก่ข้อความนั้นสามารถตรวจพบได้นับแต่เวลาที่ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” การบัญญัติโดยใช้ความผิดไปว่า “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ...” ยังสื่อความหมายประหลาดว่ามีกฎหมายกำหนดให้ใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งที่มิได้มีกฎหมายใดบังคับให้ใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

(ค) บทบัญญัติเกี่ยวกับตราประทับอิเล็กทรอนิกส์ของนิติบุคคล

หากประสงค์จะมีบทบัญญัติเรื่องการประทับตราของนิติบุคคลเป็นพิเศษนอกเหนือจากมาตรา 7 แล้ว ก็อาจแก้ไขความในมาตรา 9 วรรคสามเสียใหม่โดยระบุในทำนองว่าเมื่อนิติบุคคลได้ใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์กับธุรกรรมใดแล้วก็ให้ถือว่าธุรกรรมนั้นได้มีการประทับตราของนิติบุคคลแล้ว

(5) บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ควรตัดมาตรา 10 วรรคสี่ออก อนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ยังเพิ่มความวรรคท้ายเข้าไปในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน) เพื่อให้สามารถอ้างสิ่งพิมพ์ออกเป็นพยานหลักฐานได้ ความวรรคท้ายดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นเนื่องจากสิ่งพิมพ์ออก (ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกสาร) สามารถอ้างเป็นพยานหลักฐานได้ตามกฎหมายว่าด้วยพยานอยู่แล้ว จึงควรตัดความวรรคนี้ออก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(6) บทบัญญัติเรื่องการแปลงเอกสารให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำหรือแปลงเอกสารและข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 มีเพียงองค์กรธุรกิจใหญ่ๆ เท่านั้นที่สามารถปฏิบัติได้ จึงก่อให้เกิดผลประหลาดว่าธุรกรรมที่บุคคลทั่วไปทำขึ้นโดยแปลงเอกสารธรรมดาเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จะไม่มีผลทางกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติแล้วยังเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มุ่งส่งเสริมและให้การยอมรับผลทางกฎหมายของการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ความผิดพลาดอันเกิดจากมาตรา 12/1 จึงต้องได้รับการแก้ไขโดยตัดมาตรานี้ออกไป ทั้งนี้ ในขณะนี้ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่มีกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีข้อผิดพลาดทางข้อความคิด (Conceptual Fallacy) และทางตรรกะ

(7) บทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของข้อมูล

ข้อความที่ใช้ในมาตรา 16 (1) ที่ว่า “ผู้รับข้อมูลได้ตรวจสอบโดยสมควรตามวิธีการที่ได้ตกลงกับผู้ส่งข้อมูลว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นของผู้ส่งข้อมูล” กลับมีความหมายจำกัดอยู่เพียงการตกลงกับผู้ส่งข้อมูลเท่านั้นซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดจากการแก้ไขถ้อยคำในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ใช้ถ้อยคำสอดคล้องกับ Article 13(3)(a) ของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น จึงควรแก้ไขมาตรา 16 (1) ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางกฎหมายในปัจจุบัน

สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติเกี่ยวกับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

สมควรแก้ไข มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อความคิดทางกฎหมายในอนุสัญญาว่าด้วยการใช้ข้อความสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศที่ได้บัญญัติข้อยกเว้นข้อกำหนดเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของวิธีการที่ใช้ในการสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

(2) บทบัญญัติรองรับการทำสัญญาโดยระบบข้อมูลอัตโนมัติ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน สมควรเพิ่มบทบัญญัติทำนองเดียวกับ Article 12 ของอนุสัญญาว่าด้วยการใช้ข้อความสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในขณะนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็ได้ยกร่างบทบัญญัตินี้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกระทรวง ฯ และเพิ่มบทนิยามคำว่า “ระบบข้อมูลอัตโนมัติ” ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาข้างต้น

(3) บทบัญญัติเกี่ยวกับคำเสนอหรือคำเชิญชวนในกรณีข้อความโฆษณาทางระบบข้อมูล

มีประเด็นพิจารณาว่าข้อความในลักษณะดังกล่าวเป็นคำเสนอหรือคำเชิญชวน ทั้งนี้ Article 11 ของอนุสัญญาว่าด้วยการใช้ข้อความสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศกำหนดให้ข้อความเช่นว่านั้นมีสถานะเป็นเพียงคำเชิญชวน (Invitation) มิใช่คำเสนอ ไม่ว่าจะนำเสนอโดยใช้โปรแกรมที่ทำงานอัตโนมัติ(Interactive Application) หรือไม่ก็ตาม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดพลาดจากการลงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ร่างบทบัญญัติดังกล่าวมีความผิดพลาด เนื่องจากมิได้กำหนดเงื่อนไขที่ว่าสิทธิในการถอนข้อมูลที่ลงโดยผิดพลาด มีเฉพาะในกรณีที่เป็นการลงข้อมูลในระบบข้อมูลอัตโนมัติ โดยที่ผู้ใช้ระบบข้อมูลอัตโนมัติมิได้ให้โอกาสผู้ลงข้อมูลได้แก้ไขข้อมูล ดังนั้น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงควรแก้ไขร่างมาตรา 12 ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกระทรวงฯ เพื่อให้สอดคล้องกับ Article 14 ของอนุสัญญาว่าด้วยการใช้ข้อความสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าร่างมาตรา 12 ดังกล่าวกำหนดให้ยกเลิกมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

อันที่จริงแล้วมาตรา 17 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดพลาดของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นความผิดพลาดอันเกิดจากการส่ง เป็นคนละกรณีกับกรณีความผิดพลาดจากการลงข้อมูลโดยบุคคล (Input Errors) จึงควรคงความเดิมของมาตรา 17 ไว้ แต่เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดพลาดจากการลงข้อมูลเข้าไปในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 โดยอาจเพิ่มเป็นมาตรา 17 วรรคสอง หรือมาตรา 17/1 ตามความเหมาะสม โดยไม่ยกเลิกมาตรา 17 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

3) การแก้ไขประการอื่นในร่างกฎหมายของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(1) การแก้ไขบทนิยามคำว่า “ใบรับรอง” เป็น “ใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์”

บทนิยามคำว่า “ใบรับรอง” ซึ่งใช้อยู่ในกฎหมายมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากสาระในบทนิยามเดิมที่ว่า “ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือการบันทึกอื่นใด ซึ่งยืนยันความเชื่อมโยงระหว่างเจ้าของลายมือชื่อกับข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” มีความยืดหยุ่นอยู่แล้ว โดยรองรับกรณีที่ผู้ให้บริการออกใบรับรอง (Certification Service Providers) ออกใบรับรองในรูปของใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่สมควรที่จะแก้ไขบทนิยามดังกล่าว

(2) การแก้ไขบทบัญญัติรองรับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ (มาตรา 35)

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประสงค์จะเพิ่มความวรรคสามเข้าไปในมาตรา 35 โดยมีข้อความว่า “ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา คำขอ การอนุญาตการจดทะเบียน คำสั่งทางปกครอง การชำระเงิน การประกาศ หรือการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เห็นว่าการเพิ่มความในวรรคท้ายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น

(3) การเพิ่มบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจค้นหรืออายัด

ไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มีอำนาจเข้าไปตรวจค้นหรืออายัดโดยไม่ต้องมีหมายของศาล แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่ก็ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งยังมิได้ปรากฏเหตุจำเป็นในการเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องข้างต้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(4) การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ประเด็นนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับนโยบายทางการบริหารซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาล และมิได้เกี่ยวข้องกับสาระทางเทคนิคของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมิได้พิจารณาบทบัญญัติเหล่านี้

4) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่านมามีความผิดพลาดจำนวนมาก ดังนั้นในการยกร่างหรือจัดทำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงควรดำเนินการด้วยความระมัดระวังและควรรับฟังความเห็นของผู้รู้และผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและในการเสนอชื่อผู้ซึ่งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารควรเสนอผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายนี้อย่างแท้จริง ปัจจุบันความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยยังมีน้อย จึงควรส่งเสริมความรู้และความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างกว้างขวางด้วย (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น.68-72)

1.2 กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางน้ำ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้น หรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันและมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา จึงเห็นควรเสนอหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางน้ำที่ควรเร่งรัด ผลักดัน ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการและการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีกฎหมายที่ควรเร่งรัดผลักดัน ตามลำดับ ดังนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับการรับขนของทางทะเล โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 ซึ่งปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องในการใช้บังคับอยู่หลายประเด็น อันก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญในการเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้

1.1) แก้ไขและเพิ่มเติมบทนิยามศัพท์บางคำเพื่อให้เกิดความชัดเจน

1.2) แก้ไขขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเรือไทย

1.3) กำหนดให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ

1.4) เพิ่มเติมหลักการในการรับฟังเอกสารหรือข้อความในเอกสารอื่น โดยเอกสารหรือข้อความดังกล่าวจะใช้ยันผู้รับตราส่งได้ต่อเมื่อเอกสารหรือข้อความอื่นได้แนบอยู่หรือทำปรากฏอยู่ในใบตราส่งนั้น หรือเมื่อผู้รับตราส่งได้ทราบถึงเอกสารหรือข้อความนั้นแล้วจากวิธีการอื่น ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้รับตราส่งให้ทราบถึงข้อความที่ผู้ส่งของได้ทำข้อตกลงกับผู้ขนส่ง

1.5) เพิ่มเติมสิทธิและหน้าที่ของผู้ขนส่งและผู้ส่งของในกรณีหาตัวผู้รับตราส่งไม่พบ หรือผู้รับตราส่งปฏิเสธไม่ยอมรับมอบของ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.6) เพิ่มเติมกำหนดอายุความเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิที่จะไล่เบี้ย อันมีมูลมาจากสัญญารับขนของทางทะเลหรือละเมิด ให้มีอายุความหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้ใช้ค่าเสียหาย

1.7) เพิ่มเติมให้มีการขยายอายุความได้ แต่ต้องเป็นกรณีก่อนที่อายุความจะครบบริบูรณ์ และต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายที่ถูกเรียกร้องให้ความยินยอมในการขยายอายุความโดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายตน และจะขยายไปอีกครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งก็ได้ ซึ่งเดิมที่เป็นกรณีที่อาจกำหนดให้สละเรื่องอายุความเป็นข้อต่อสู้ตั้งแต่แรกซึ่งจะเกิดความไม่เป็นธรรม

1.8) เพิ่มเติมระดับภาระการพิสูจน์ของผู้ขนส่งในกรณีที่จะไม่ต้องรับผิด โดยผู้ขนส่งต้องพิสูจน์ว่าตนได้กระทำการทั้งปวงเท่าที่เป็นธรรมดาและสมควรจะต้องกระทำสำหรับผู้ประกอบอาชีพรับขนของทางทะเล และทั้งกรณีหากเกิดความบกพร่องขึ้นหลังจากที่มีของบรรทุกลงเรือหรือเมื่อเรือออกเดินทางแล้ว ผู้ขนส่งจะต้องจัดการแก้ไขความบกพร่องให้เร็วที่สุดเท่าที่อยู่ในวิสัยที่ผู้ประกอบอาชีพรับขนของทางทะเลจะทำได้ในภาวะเช่นนั้น

1.9) ระบุให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับความผิดพลาดในการเดินเรืออันเกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำร่องหรือตามคำสั่งของผู้นำร่อง ถือว่าเป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ขนส่ง

1.10) เพิ่มเติมระดับมาตรฐานของผู้ขนส่งที่จะไม่ต้องรับผิดเกี่ยวกับการสูญหาย เสียหายหรือส่งมอบชักช้า อันเนื่องมาจากการระงับอัคคีภัย หรือหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาผลเสียหายจากอัคคีภัย โดยผู้ขนส่งต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบอาชีพรับขนของทางทะเลพึงกระทำ อย่างไรก็ดี ผู้ขนส่งไม่สามารถอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดได้หากผู้ใช้สิทธิเรียกร้องพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากอัคคีภัยเกิดจากความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ขนส่งหรือตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ขนส่ง

1.11) เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ให้ขยายสิทธิยกเว้นความรับผิดของผู้ขนส่งให้ครอบคลุมถึงผู้ขนส่งอื่นไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้ขนส่ง ไม่ว่าสิทธิเรียกร้องนั้นจะเกิดจากมูลกรณีสัญญารับขนของทางทะเลหรือละเมิดก็ตาม และให้ผู้ขนส่งอื่น หรือลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้ขนส่งอื่นมีสิทธิอ้างข้อยกเว้นความรับผิดได้เช่นเดียวกันอย่างผู้ขนส่ง

1.12) แก้ไขวิธีการในการคิดค่าเสียหายโดยปรับหน่วยการคิดค่าเสียหายให้สูงขึ้นและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลโดยใช้เป็นหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน หรือ SDR (Special Drawing Right) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตาม Hague-Visby Rules 1979

1.13) เพิ่มเติมมาตรการในการคุ้มครองผู้ส่งของ ผู้รับตราส่ง และบุคคลภายนอก เกี่ยวกับวิธีการคำนวณให้เกิดความเป็นธรรมตามที่ผู้ขนส่งได้แจ้งสภาพและราคาแห่งของและผู้ขนส่งได้จดแจ้งสภาพและราคาแห่งของนั้นไว้ในใบตราส่งแล้ว และตัดข้อความในมาตรา 60 วรรคสองออก

1.14) เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ให้ขยายสิทธิในการจำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งและการคิดค่าเสียหายให้ครอบคลุมถึงผู้ขนส่งอื่น ไม่ว่าการเรียกร้องนั้นจะเกิดจากมูลกรณีสัญญารับขนของทางทะเลหรือละเมิดก็ตาม และการจำกัดความรับผิดนั้นต้องไม่เกินจำนวนเงินจำกัดความรับผิดตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

1.15) ปรับในเรื่องการคำนวณราคาของที่สูญหายหรือเสียหายตามมาตรา 58 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่สัญญา

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.16) เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการคำนวณเงินโดยการแปลงหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินให้เป็นสกุลเงินบาท

2) กฎหมายเกี่ยวกับการกักเรือ โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 ซึ่งปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องในการใช้บังคับอยู่หลายประเด็น อันก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ และปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบกิจการเรือเดินทะเล ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญในการเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้

2.1) แก้ไขและเพิ่มเติมบทนิยามศัพท์บางคำ โดยมีการใช้คำว่า “ชาร์เตอร์เรือ” แทนคำว่า “เช่าเรือ” และคำว่า “ศาล” ให้หมายความว่า ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความและสอดคล้องกับเขตอำนาจศาลที่เกี่ยวข้องกับการกักเรือซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

2.2) ตามกฎหมายปัจจุบันในเรื่องการกักเรือ เจ้าหนี้ต้องมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรจึงจะร้องขอให้ศาลสั่งกักเรือได้ มีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนเป็นคำว่า “เจ้าหนี้” เพื่อให้เจ้าหนี้ที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักรสามารถร้องขอให้ศาลสั่งกักเรือได้เช่นเดียวกันกับเจ้าหนี้ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร

2.3) ตามกฎหมายปัจจุบันในเรื่องการกักเรือ หากลูกหนี้ไม่ยอมรับผิดตามสิทธิเรียกร้องตามที่เจ้าหนี้อ้าง อาจขอให้ปล่อยเรือโดยการนำเงินมาวางเป็นหลักประกัน แต่มีการนำเสนอว่าควรปรับให้ใช้หลักประกันอย่างอื่นนอกจากเงินมาวางเป็นหลักประกันได้ด้วย

2.4) เพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาทในเรื่องการกักเรือให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยได้อีกช่องทางหนึ่งแต่กำหนดให้ต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดหมายกักเรือตามมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534

2.5) เพิ่มเติมหลักการที่ว่าเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ปิดหมายกักเรือตามมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 แล้ว นอกจากช่องทางที่ลูกหนี้และเจ้าหนี้จะสามารถตกลงกันมอบข้อพิพาทในเรื่องการกักเรือให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยได้แล้ว เจ้าหนี้อาจจะเลือกใช้ช่องทางการฟ้องคดีต่อศาลให้พิจารณาพิพากษาคดีก็ได้ แต่ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเป็นเพียงศาลเดียวที่มีเขตอำนาจในคดีที่เกี่ยวกับการกักเรือ

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ยังไม่สามารถทำการปฏิรูประบบกฎหมายพาณิชยนาวีของประเทศไทยได้ทั้งระบบ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายเรื่อง เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายเรือไทย กฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือสากล กฎหมายเกี่ยวกับการชาร์เตอร์เรือ แต่กฎหมายที่กล่าวมายังคงมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับนิตินโยบาย จึงยังคงต้องทำการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นต่อไป

ทั้งนี้ นอกเหนือจากการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่ามีกฎหมาย 2 ฉบับที่ค่อนข้างมีความชัดเจนในแนวนิตินโยบายแล้ว สมควรผลักดันให้ออกเป็นกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

1) กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดเพื่อสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือเดินทะเล เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดเพื่อสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือเดินทะเลโดยเฉพาะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลและแก้ไขปัญหาความไม่เหมาะสมในการใช้กฎหมายทั่วไปว่าด้วยละเมิดซึ่งไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการประกอบกิจการเรือเดินทะเล

2) กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งของผู้ประกอบการท่าเรือเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ของที่ขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบการท่าเรือ อันเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งการไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าว นอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลแล้วยังส่งผลให้การพัฒนาท่าเรือในประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า อันอาจทำให้ไม่สามารถทำการแข่งขันกับต่างประเทศได้ในอนาคต

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นสมควรให้มีการผลักดันกฎหมายขนส่งทางน้ำ โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศ จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางน้ำ 4 ฉบับ ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. .... (ฉบับกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม)

2) ร่างพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. .... (ฉบับกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม) สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิด คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นด้วยในแนวทางและหลักการเบื้องต้นที่จะผลักดันให้มีกฎหมาย แต่ในส่วนรายละเอียดของร่างกฎหมายมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคต ได้แก่

3) กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดเพื่อสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือเดินทะเล และ

4) กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งของผู้ประกอบการท่าเรือเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ของที่ขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ

การผลักดันกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้จะช่วยส่งเสริมและคุ้มครองผู้ประกอบการ ช่วยในเรื่องการลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจ ช่วยในด้านการพัฒนาระบบกฎหมายพาณิชยนาวีทั้งระบบให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ อันจะส่งผลในส่วนของการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศของไทยให้ดียิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ต่อไป (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 72-75)

1.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ....

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) พร้อมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. ....

กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) ที่ได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วและอยู่ในระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งกระทรวงมหาดไทยให้ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ร้องคัดค้านนั้น ทำให้สิทธิการเข้าชื่อ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เสนอกฎหมายของประชาชนถูกลิดรอนไปอย่างสิ้นเชิง อันเป็นผลมาจากการที่รัฐสภาไม่ปฏิบัติหน้าที่และไม่รับผิดชอบต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และยังกำหนดว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจะต้องประกอบด้วยผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรควรรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2. ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ....

2.1) องค์ประกอบ ที่มาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ (มาตรา 5-มาตรา 9)

(1) กำหนดให้มีตัวแทนองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน องค์กรเอกชนที่ทำงานด้านทะเลและชายฝั่งตัวแทนองค์กรประมงพาณิชย์เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยมีจำนวนและสัดส่วนที่เหมาะสม

(2) กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรมาจากกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง และเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง

(3) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนให้สามารถทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ในกรณีที่กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ตามข้อเสนอในร่างกฎหมายฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ

2.2) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

(1) เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานในระดับพื้นที่ จึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดและชุมชนชายฝั่ง โดยยึดหลักการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) เป็นหลักในการพิจารณา

(2) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน

2.3) มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(1) เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทอื่น (เช่น แหล่งหญ้าทะเล แหล่งปะการัง ชายหาด ถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลหายากและใกล้สูญพันธุ์) ไม่เฉพาะแต่เพียงป่าชายเลนเท่านั้น จึงควรกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพียงรูปแบบเดียว คือ “พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

(2) การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างพระราชบัญญัติฯ (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มาตรา 17 มาตรา 18 และการกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 19 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(3) ให้ชุมชนชายฝั่งและคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจในการเสนอพื้นที่ทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ของตน ให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ หรือรัฐมนตรี พิจารณาประกาศกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซ้อนทับกับพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการอื่น ให้มีการประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกับหน่วยราชการที่รับผิดชอบในพื้นที่ ผ่านกลไกคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระดับพื้นที่อย่างมีเอกภาพ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 87-89)

1.4 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วมีความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และจากการศึกษาทางวิชาการและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นการรองรับสภาพสังคมไทยที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ อีกทั้งเป็นการดำเนินตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติและมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ดังนี้

1) พระราชบัญญัตินี้เป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในการจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุจากข้อมูลทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2554 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) รวมทั้งสิ้น 7.79 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

62.93 ล้านคน และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น จากรายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554 ให้ข้อมูลว่า ใน พ.ศ. 2553 มีผู้สูงอายุอยู่ในภาวะยากจนถึงประมาณ 11 คน จากผู้สูงอายุ 100 คน การที่ผู้สูงอายุมีแนวโน้มอยู่ในภาวะยากจนสูงเป็นการบั่นทอนคุณภาพชีวิตและการดูแลรักษาสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายสูง

3) ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคแรงงานนอกระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีหลักประกันทางสังคมเท่าเทียมกับกลุ่มอื่น ๆ

4) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 กำหนดให้การส่งเสริมและสร้างวินัยการออมของประชาชนเป็นมาตรการสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ

5) มติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ประเด็นการสร้างระบบหลักประกันในการดำรงชีพและระบบสังคมที่สร้างเสริมสุขภาวะแก่ผู้สูงอายุ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นควรให้รัฐบาลเร่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยไม่ชักช้าเนื่องจากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยเฉพาะเรื่องการเปิดรับสมาชิกกองทุนรวมทั้งการจัดสรรเงินให้กองทุนการออมแห่งชาติเป็นจำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน โดยกำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557 (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 79-90)

1.5 ร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ....

จากการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของผลประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 และจากข้อมูลทางวิชาการและการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการและเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 13 ตุลาคม 2553 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้นำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี (เมื่อครั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี) เป็นหลักในการพิจารณา ประกอบกับร่างกฎหมายอีก 2 ฉบับ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักการและเหตุผลของกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาตินี้ ให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศจึงยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุอันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงเครื่องมือการออมในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน สมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐและต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 7 เมษายน 2554 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม และได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มาอย่างสมบูรณ์แล้ว การที่ฝ่ายบริหารมีแนวความคิดที่จะเสนอให้ยุบเลิกกองทุน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบมาโดยลำดับตั้งแต่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งประสงค์เพื่อที่จะให้มีระบบและการสร้างวินัยการออมและกองทุนในลักษณะที่เป็นบำนาญภาคประชาชน ดังนั้น การจะยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติจึงต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายปรัชญาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังด้วย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “มาตรา 84 (4) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราที่ครอบคลุมประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง “ดังนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ของกระทรวงการคลังนอกจากจะเป็นการตัดสาระสำคัญของสิทธิประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับจากการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและมีส่วนร่วมผลักดันจากทุกภาคส่วนมาอย่างกว้างขวาง การที่กระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... จึงถือเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 นี้ด้วย เพราะมีผลเป็นการตัดสาระสำคัญของกฎหมายลงทั้งหมด โดยขาดเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอที่จะไปลบล้างประโยชน์สาธารณะที่เป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รายงานประจำปี 2556 เจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ขึ้นมาดังนั้น หากกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะยกเลิกกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลที่แสดงให้เห็นชัดเจนและชอบธรรมว่ามีคุณค่าเหนือกว่ากฎหมายเดิม การร่างกฎหมายยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติที่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาตินี้ กรณีจึงขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84 (4) ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 270 ได้

2) หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเสนอกฎหมายโดยฝ่ายบริหารโดยที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 นี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ศึกษาวิเคราะห์และวิจัยอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2549 สำรวจความเป็นไปได้และความต้องการของแรงงานและรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้ข้อสรุปของกองทุนการออมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของกองทุนการออมแห่งชาติจนถึงผ่านรัฐสภาและพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันพุธที่ 11 พฤษภาคม 2554 มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างระบบการออมเพื่อการดำรงชีพ ในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตลอดจนสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตและเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน แต่ผลปรากฏว่านับถึงปัจจุบันนี้ยังมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินเข้าบัญชีเงินกองกลางจำนวนหนึ่งพันล้านบาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน ให้มีคณะกรรมการหนึ่งคณะให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เลขาธิการของกองทุนไปพลางก่อน อีกทั้งให้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและแต่งตั้งเลขาธิการกองทุนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และหลังจากนั้น ให้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่กองทุนเปิดรับสมาชิกภายในหนึ่งปี คือภายใน 12 พฤษภาคม 2555 ซึ่งรัฐบาลได้มีการจัดตั้งสำนักงาน จัดหาบุคลากรจำนวนหนึ่งและจัดสรรเงินทุนบางส่วนในการดำเนินการ รวมทั้งออกระเบียบ ประกาศ ที่จำเป็นไปแล้ว 7 ฉบับเพียงแต่รอให้มีการเปิดรับสมาชิก เพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติแต่กลับไม่มีการดำเนินการ แม้จะมีการเรียกร้องและผลักดันจากภาคประชาชนรวมทั้งองค์กรต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นการที่กระทรวงการคลังได้มีแนวความคิดที่จะยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ขอความเห็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เครือข่ายแรงงานนอกระบบ เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน และประชาชนทั่วไป เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยไม่มีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงข้อมูลต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบหลายล้านคน และในจดหมายถึงประธานเครือข่ายบำนาญภาคประชาชนก็ให้เวลาจำกัดเพียงไม่ถึงหนึ่งสัปดาห์ในการตอบแบบสำรวจความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ จึงมีความชัดเจนว่าประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิจากการยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติไม่ได้มีส่วนร่วมมาแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีระยะเวลาที่จำกัดที่จะแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้ยุบเลิกพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 จึงขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3) กลไกการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติมีความเป็นอิสระและมีส่วนร่วมของผู้ออมที่ชัดเจนกว่ากลไกบริหารกองทุนในมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533

ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งมีสัดส่วนการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนและผู้รับบำนาญรวม 7 คน เป็นกรรมการกองทุน และยังมีผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน และมีเลขาธิการซึ่งคณะกรรมการฯ แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อคณะกรรมการฯ ในการบริหารกิจการของกองทุนมีระยะเวลา 4 ปีนอกจากนี้ ยังมีคณะอนุกรรมการการลงทุนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการลงทุนต่อคณะกรรมการฯ ดังนั้น การยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติที่มีจุดเด่นที่ภาคประชาชนยอมรับโดยเฉพาะการมีคณะกรรมการฯ ที่มีบทบาทส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบและกำหนดให้มีกองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีเลขาธิการมาจากการสรรหา แต่การยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติและนำไปอยู่ในกองทุนประกันสังคม ที่มีภารกิจต่อผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างนับสิบล้านคนและกำลังจะขยายความครอบคลุมเพิ่มขึ้นประกอบกับยังมีปัญหาหลายประการ ที่ถูกวิจารณ์กว้างขวาง อาทิ ความไม่เป็นอิสระของสำนักงานประกันสังคม คณะกรรมการกองทุนประกันสังคมที่จำกัด การมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้เสียเพราะเป็นการบริหารแบบไตรภาคีโดยตัวแทนรัฐ ลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งเป็นระบบของแรงงานในสถานประกอบการ การโอนภารกิจกองทุนการออมแห่งชาติไปให้กองทุนประกันสังคมรับผิดชอบซึ่งจะมีสมาชิกและเงินทุนจำนวนมากจะยิ่งเป็นการเพิ่มภาระ เพิ่มความเสี่ยง และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุน รวมทั้งภาครัฐเองยังมีภาระหนี้ต่อเงินสมทบของรัฐบาลในกองทุนประกันสังคมอยู่ในปัจจุบัน

4) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มีเจตนารมณ์เพื่อจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ในขณะที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีบทบัญญัติ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ที่ยกเว้นไม่ใช้กับลูกจ้างบางกลุ่ม ทำให้มีลูกจ้างบางกลุ่มไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้กฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การมหาชนเป็นต้น มักจะยกเว้นกิจการของสำนักงานของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ดังนั้น อาจทำให้มีลูกจ้างหรือประชาชนบางกลุ่ม เช่น นักเรียน นักเรียน พยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล ฯลฯ ไม่มีสิทธิออมเงินเพื่อการชราภาพ ตามมาตรา 40 ทางเลือกที่ 3

5) ข้อสังเกต

(1) เครือข่ายบำนาญภาคประชาชน โดยผู้ฟ้องคดี 29 รายได้ยื่นฟ้องนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายสมชัย สัจจพงษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ต่อศาลปกครอง ตามคดีหมายเลขดำที่ 1524/2526 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2556 เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ให้มีการออกกฎกระทรวง และประกาศต่างๆ รวมทั้งดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติโดยด่วน ดังนั้น การที่รัฐบาลดำเนินการเร่งรัดเสนอร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ดังที่ปรากฏนี้ ถ้ารัฐบาลและรัฐสภากำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนและดำเนินการรวดเร็ว อาจส่งผลให้มีกฎหมาย การยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติก่อนการพิจารณาของศาลปกครองต่อไปได้

(2) ในระยะยาวควรต้องพัฒนาหลักการส่งเสริมการออมตั้งแต่วัยทำงานในฐานะบำนาญภาคประชาชนให้อยู่ในกฎหมายเดียว เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มีโครงสร้างการมีส่วนร่วมชัดเจนในกฎหมายและเปลี่ยนแนวคิดจากการสงเคราะห์ ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มีโอกาสพัฒนาให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ในระยะยาวเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาการออมแห่งชาติในอนาคต คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รายงานประจำปี 2556 กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า รัฐบาลควรเร่งรัดการบังคับใช้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศใช้แล้วไปก่อนตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายและการเล็งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อบุคคลและต่อการที่ประเทศจะมีเงินออมเพิ่มเติมความแข็งแกร่งให้กับฐานะการคลังของประเทศ แทนที่จะมีร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยที่พระราชบัญญัติกองทุน การออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 นี้ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้มีเจตจำนงในการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนและมีการเตรียมพร้อมจะดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่มีความชอบธรรมในการยุบเลิกอีกทั้งการเร่งรัดร่างพระราชบัญญัติยุบเลิกกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... และเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อเพิ่มทางเลือกที่ 3 ในมาตรา 40 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งจะขัดต่อเจตจำนงดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติและหลักการของกระบวนการตรากฎหมายและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีระยะเวลาเพียงพอ อีกทั้งยังมีผลกระทบในการลดทอนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในเชิงการบริหารเงินกองทุน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 106–109)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.6 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ....

จากการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ การรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ประเด็นขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... มาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ออกบัตรที่มีลักษณะเดียวกับบัตรเครดิตให้แก่ผู้อื่นเพื่อชำระค่าสินค้าค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับธุรกิจบัตรเครดิตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเงินเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับกรณีบัตรเครดิตที่ออกเพื่อชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อสังเกตว่าบัตรเครดิตเกษตรกรและบัตรเครดิตพลังงานจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ฉบับนี้

2) ประเด็นเรื่องคุณสมบัติของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต (ร่างมาตรา 8)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าให้แก้ไขถ้อยคำร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... มาตรา 8 (3) และมาตรา 8 (4) โดยปรับบทบัญญัติเฉพาะประโยคที่ว่า “เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย” ตามมาตราดังกล่าวเป็น “เว้นแต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด” โดยเห็นว่า การให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตได้ตามดุลพินิจของธนาคารนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน ดังนั้น ในประเด็นนี้การกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดจะก่อให้เกิดความชัดเจนว่ากรณีใดที่กรรมการ ผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการจะสามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตได้

3) ประเด็นเรื่องการทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าควรมีการบัญญัติเรื่องการทวงถามหนี้บัตรเครดิตอย่างเป็นธรรมไว้ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง ทั้งนี้แม้จะมีการร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่ควบคุมการทวงถามหนี้ทุกประเภทของสินเชื่อรวมทั้งบัตรเครดิตด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นที่แน่นอนว่าร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม พ.ศ. .... จะมีการตราออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด และในทางปฏิบัติเมื่อเกิดกรณีการทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบธรรม ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลังข่มขู่ คุกคาม และทำร้ายร่างกายก็ตาม แต่ทางสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการก็ไม่ได้เข้ามารับผิดชอบแต่อย่างใด เพียงแต่หากถูกร้องเรียนก็ดำเนินการเพียงการปลดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดออกจากงานโดยอ้างว่าเป็นปัญหาการจัดการผิดพลาดส่วนบุคคล ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... จะต้องมีบทบัญญัติให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการต้องร่วมรับผิดด้วย โดยจะต้องพิจารณาทั้งระบบเกี่ยวกับการทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม

ทั้งนี้ หลักการสำคัญที่ควรระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการทวงถามหนี้บัตรเครดิตอย่างเป็นธรรม ได้แก่ กรณีการขึ้นทะเบียนบุคคลที่จะประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ รูปแบบการติดตามทวงถามหนี้ต้องกระทำต่อลูกหนี้โดยตรงและไม่มีลักษณะที่ผิด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

กฎหมาย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องแจ้งให้ลูกหนี้ทราบถึงชื่อของผู้ให้สินเชื่อและจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้เป็นหนี้ให้ชัดเจน ให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ได้เงินจากลูกหนี้หากมีหนี้หลายบัญชีและได้ชำระหนี้บางส่วน ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องนำไปชำระในแต่ละบัญชีตามสัดส่วนเว้นแต่ลูกหนี้จะได้แจ้งไว้เป็นอย่างอื่นและในกรณีเกิดความเสียหายจากการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมฝ่ายผู้ประกอบการต้องรับผิดร่วมกับตัวแทนหรือลูกจ้างที่ผู้ประกอบการได้ใช้ให้ไปดำเนินการทวงถามหนี้ เป็นต้น

4) ประเด็นเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยบัตรเครดิตและค่าธรรมเนียม (ร่างมาตรา 14)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรทบทวนหลักเกณฑ์ในการคิดอัตราดอกเบี้ยบัตรเครดิต ให้เป็นรูปธรรมและให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการคิดดอกเบี้ยบัตรเครดิตกรณีลูกหนี้ชำระหนี้บัตรเครดิตไม่ครบ ควรคิดดอกเบี้ยจากยอดคงค้างที่ผู้ถือบัตรไม่ได้ชำระเท่านั้น โดยให้คิดตั้งแต่วันที่ชำระไม่ครบ จึงจะเป็นธรรมแก่ผู้ถือบัตร ไม่ควรคิดดอกเบี้ยไปถึงวันที่สถาบันการเงิน หรือ Non-bank ทดรองจ่ายแม้ว่าอาจจะขัดกับหลักสากลที่ใช้และปฏิบัติกันทั่วโลกตามที่ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำเสนอก็ตาม

5) ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 20 (3) และมาตรา 20 (4) ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 20 (3) ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติให้ “เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือการให้บริการแก่ผู้รับบัตร เพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการประกอบธุรกิจอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือมีหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น และเมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย” และมาตรา 20 (4) ซึ่งบัญญัติให้ “ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดีในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวจะต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นและสิทธิของผู้ถูกยึดหรืออายัดนั้น” ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้เนื่องจากการระบุกฎหมายในลักษณะนี้เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขอหมายค้นจากศาล ไม่ควรทำโดยพลการ ควรปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

6) ประเด็นภาระการพิสูจน์ของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจจัดการของนิติบุคคล ตามมาตรา 30 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่ามาตรา 30 วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำผิดตามมาตรา 26 เป็นนิติบุคคล กรรมการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น” และมาตรา 30 วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 27 มาตรา 28 หรือมาตรา 29 กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น” ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้บัญญัติลักษณะของการกระทำอย่างใดของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นให้มีลักษณะเป็นฐานความผิดโดยนำไปบัญญัติไว้ในหมวดของบทกำหนดโทษแทน

ทั้งนี้ หากจะบัญญัติให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจจัดการของนิติบุคคล ต้องรับผิดร่วมกับนิติบุคคลโดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ควรปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 30 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2556 โดยเทียบเคียงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 158 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” ซึ่งอยู่ในหมวด 16 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลเนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมติตามกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง จึงมิใช่บทสันนิษฐานความผิดของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่เริ่มแรกคดี หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำ หรืองดเว้นกระทำตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้สั่งการ หรือไม่สั่งการ หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ต้องกระทำและมีความผิดตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้หรือไม่ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้น เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด กล่าวคือเมื่อนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งการ หรือการไม่สั่งการ หรือการกระทำการ หรือการไม่กระทำการของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น และภาระพิสูจน์การกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวยังคงต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่กฎหมายบัญญัติและในกรณีที่มีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงจะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

7) ประเด็นเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าควรมีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถือบัตรเครดิตให้ชัดเจนไว้ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... และกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนโดยนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถือบัตรไปใช้แล้วเป็นประการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถือบัตรได้ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... เป็นกฎหมายกลางใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ก็ไม่เป็นที่แน่นอนว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... จะมีการตราออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด

8) ประเด็นเรื่องบทกำหนดโทษ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าควรกำหนดรายละเอียดของบทบัญญัติในมาตรา 22 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่แจ้งเปิดเผย หรือให้ข้อมูลแก่ผู้ถือบัตร รวมทั้งการเตือนเกี่ยวกับการทุจริตต่าง ๆ ในการใช้ข้อมูลหรือใช้บัตรเครดิตทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด” ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากการไม่แจ้งของผู้ประกอบการตามมาตรา 22 จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา 27 ของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ประกอบกับตามหลักกฎหมายอาญาระบุไว้ว่าการกำหนดโทษทางอาญาต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อให้มาตรการบังคับใช้โทษทางกฎหมายอาญาเกิดความถูกต้องและเป็นธรรม และการกำหนดโทษทางอาญาหากไม่มีความชัดเจนก็อาจเป็นช่องทางการทุจริตของเจ้าพนักงานได้ เนื่องจากเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับเจ้าพนักงานเช่นกัน

9) ประเด็นเรื่องอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกกฎหมายลำดับรอง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าต้องกำหนดรายละเอียดไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและการคุ้มครองผู้ถือบัตรตามมาตรา 22 ถึงมาตรา 24 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ทั้งนี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติในการวางกรอบและรายละเอียดที่จำเป็นเพิ่มเติม รวมทั้งต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในส่วนที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกหลักเกณฑ์และประกาศนั้นด้วย และต้องมีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตต้องชี้แจงให้ผู้ถือบัตรทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือบัตรไว้ในร่างกฎหมายแทนที่จะประกาศไว้ในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย

10) ความร่วมมือระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าการนำร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ฉบับนี้ออกใช้บังคับเป็นกฎหมายจะมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในเจตนารมณ์แห่งร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ให้ชัดเจนว่า จะไม่ซ้ำหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่ให้มีวัตถุประสงค์เป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมกัน โดยกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบถึงอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

11) การขอใบอนุญาต

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าบทบัญญัติเรื่องการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... นั้นควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องการออกใบอนุญาตทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต หากอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการจะเกิดความเป็นธรรมมากกว่าที่อยู่ในรูปแบบของการใช้ดุลพินิจจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเรื่องของคนเพียงคนเดียว อาจขาดการตรวจสอบหรือการวินิจฉัยที่ละเอียดถี่ถ้วนได้และมีข้อสังเกตว่าในประเด็นการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบการบัตรเครดิตตามมาตรา 17 วรรคสามของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีควรผ่านกระบวนการทางศาลจะเกิดความชอบธรรมมากขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... มีความสำคัญต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภคเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นเครื่องมืออำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่ยังคงมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงในร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมมากขึ้นตามที่ได้เสนอมาเป็นข้อสังเกตข้างต้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 100-104)

1.7 ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ....

จากการศึกษาพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษทางน้ำมัน พ.ศ. .... ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาแล้ว และจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาในส่วนของหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มีการเขียนในลักษณะว่าประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CLC 1992 แล้ว แต่โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศไทยยังไม่ได้ทำการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นการเขียนไว้ล่วงหน้า และต่อมาเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนาคตก็จะมีผลทำให้กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับโดยสมบูรณ์ได้โดยไม่ต้องทำการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการอีก

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวว่า เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายไว้ในลักษณะที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CLC 1992 แล้ว หากรัฐสภามีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับเมื่อใด ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรีบดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CLC 1992 โดยเร็ว มิเช่นนั้นในส่วนของหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติก็จะเกิดความไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงนอกจากนี้ เนื่องจากอนุสัญญา CLC ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดโดยพิธีสารแก้ไข ค.ศ. 2000 และมีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้น เพื่อความสอดคล้องกับหลักสากลจึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สอดคล้องกับพิธีสารแก้ไขฉบับล่าสุดด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) กรณีการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการแทนผู้เสียหาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาส่วนการใช้คำว่า “เอกชน” ไม่มีการให้คำนิยามไว้โดยชัดเจนว่าเอกชนหมายถึงบุคคลใดบ้าง มีเพียงแต่คำนิยามของคำว่า “บุคคล” เท่านั้นแล้ว เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเฉพาะคำว่า “เอกชน” ในมาตรา 31 วรรคแรกของร่างพระราชบัญญัติเป็น “บุคคล” แทน ดังนี้ “ให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการทั้งปวงเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้แทนบุคคลผู้ได้รับความเสียหายได้ ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องคดีด้วยตนเอง

ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงแต่ไม่รวมถึงความรับผิดในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด” คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาในส่วนการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการแทนผู้เสียหายตามมาตรา 31 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าว หากนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) เข้ามาปรับใช้ก็จะทำให้เกิดความเหมาะสมและครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากหากใช้ระบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้ว ผู้เสียหายทั้งหมดก็จะได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาได้โดยพนักงานอัยการไม่ต้องฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทุกราย

3) การมีกฎหมายเพื่อเข้าร่วมกองทุนน้ำมันระหว่างประเทศ (Fund Convention)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า หากมีกฎหมายความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันตามอนุสัญญา CLC ตามร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. .... นี้ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันได้โดยไม่มีผู้ใดเข้ามารับผิดชอบต่อค่าเสียหายในส่วนที่เกินจากที่เจ้าของเรือจะต้องรับผิด หรือเจ้าของเรืออาจได้รับการยกเว้นความรับผิดเช่น กรณีที่เจ้าของเรือสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือบำรุงรักษาประภาคารหรือเครื่องมือช่วยการเดินเรืออื่น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น ซึ่งรัฐอาจต้องเข้ามารับผิดชอบค่าเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นเอง ก็อาจเกิดความไม่เหมาะสมได้ เพราะผู้เสียหายอาจจะไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนหรืออาจไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายเลย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่านอกจากให้มีการเร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยกองทุนความรับผิดในเรื่องดังกล่าวตามหลักเกณฑ์สากลที่มีอนุสัญญาว่าด้วยการก่อตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อความรับผิดอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน หรือ Fund Convention ทั้งนี้เพื่อให้มีกองทุนในการชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่เกินจากความรับผิดของเจ้าของเรือหรือตาม CLC 1992 ด้วย ถึงแม้ว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนน้ำมันดังกล่าวนั้นผู้นำเข้าน้ำมันจะต้องทำการสมทบเงินเข้าสู่กองทุนน้ำมันตามปริมาณที่ตนนำเข้าด้วย อันอาจทำให้ราคาน้ำมันสูงขึ้นบ้าง แต่เมื่อพิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรั่วไหลของน้ำมันแล้วก็นับว่าคุ้มค่า และเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา Fund Convention และมีกฎหมายอนุวัติการแล้วก็จะทำให้ระบบความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันนั้นครบถ้วนสมบูรณ์อันเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล ที่ให้ความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมกับทั้งฝ่ายเจ้าของเรือและผู้เสียหายต่อไป (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 104-106)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.8 ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. .... จากการศึกษาพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอ โดยบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ 25 วันพุธที่ 27 มีนาคม 2556 (รอรับหลักการ) และจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติที่เห็นสมควรยกเลิกตามร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 5 ฉบับ

1.1 พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 ได้ประกาศใช้บังคับเฉพาะคราว เพื่อควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในช่วงเวลาที่ราชอาณาจักรไทยประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสมัยสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งภาวการณ์ดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการไม่น้อยกว่าสี่คนแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเศรษฐกิจด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้เป็นองค์การเพื่อดำเนินการควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวก ซึ่งปรากฏในทางปฏิบัติว่ามิได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติฯ นี้กำหนดแต่อย่างใด มีผลทำให้ไม่มีสภาพบังคับใช้ได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าไปควบคุมหรือจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรือกรณีการยกเว้นความรับผิดของกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ อันเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ นี้ อาจเข้าข่ายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น หากมีความจำเป็นต้องมีการควบคุม หรือจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวในภาวะคับขันเพื่อความมั่นคงของประเทศในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรที่จะตราเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมาบังคับใช้เป็นกรณีไป

1.2 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2511 รวม 3 ฉบับ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการขึ้นค่าเช่าและการให้เลิกเช่าเคหะและที่ดิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากผลกระทบของสงครามมหาเอเชียบูรพา แต่โดยที่ปัจจุบันภาวะดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะกำหนดให้มีการควบคุมค่าเช่าในลักษณะดังกล่าวต่อไป อีกทั้งควรปล่อยให้การกำหนดอัตราค่าเช่าเป็นไปตามกลไกของตลาดและการตกลงกันของคู่สัญญาตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

1.3 พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ. 2518 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งสถานสินเชื่อท้องถิ่นได้ ประกอบกับช่วงเวลานั้นกฎหมายโรงรับจำนำยังไม่รัดกุมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน แต่ในปัจจุบันนโยบายเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งโรงรับจำนำมีลักษณะยืดหยุ่นมากขึ้น และมีพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ใช้บังคับอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายฉบับนี้อีกต่อไป

1.4 พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2524 รวม 2 ฉบับ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการควบคุมการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างต้องทำการจดทะเบียนเป็นผู้รับงานก่อสร้างควบคุมจากคณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง (กกส.) แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตั้ง กกส. ทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่มีสภาพการบังคับใช้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 (ฝ่ายความมั่นคง) ได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2548 เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ไม่มีสภาพบังคับใช้ในการควบคุมงานก่อสร้างของไทย แต่ขณะเดียวกันในเรื่องดังกล่าวมีพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รายงานประจำปี 2556 ใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรม และโดยที่กฎหมายเกี่ยวกับงานก่อสร้างของไทยมีอยู่หลายฉบับและมีความซ้ำซ้อนกัน กฎหมายจึงไม่มีสภาพบังคับและไม่มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายฉบับนี้อีกต่อไป

1.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดเวลาในการเล่นโบว์ลิ่งและสเก็ตของประชาชนทั่วไป โดยกำหนดเวลาการให้บริการของสถานโบว์ลิ่งและสถานเล่นสเก็ต อย่างไรก็ดี โบว์ลิ่งและสเก็ตจัดอยู่ในประเภทของกีฬาชนิดหนึ่ง จึงไม่ควรมีเวลาจำกัดในการเล่นและการให้บริการไว้ตามข้อ 1 และข้อ 2 ของประกาศคณะปฏิวัติ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังจำกัดเวลาในการขายและบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่มระหว่างเวลา 01.00 น. ถึง 05.00 น. ตามข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการขายและบริโภคอาหารและเครื่องดื่มหลังเวลาดังกล่าวในเกือบทุกท้องที่ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายขาดสภาพการใช้บังคับ สำหรับกรณีการจำกัดเวลาในการแสดงมหรสพนั้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภยันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพได้ถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 12/2552 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2552 วินิจฉัยว่า เป็นข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 43 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวใช้บังคับมิได้ กรณีจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายฉบับนี้อีกต่อไป

2. พระราชบัญญัติที่เห็นสมควรยกเลิกโดยมีเงื่อนไข จำนวน 1 ฉบับ

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 การพิจารณายกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงกำหนดเวลาขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ได้กำหนดใบอนุญาตขายสุราไว้ 7 ประเภท โดยการอนุญาตให้จำหน่ายสำหรับประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 สามารถจำหน่ายได้ในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ต่อมามีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 อนุญาตการจำหน่ายสุราและดื่มสุรา ณ สถานที่ขายสุราในเวลาที่ห้ามจำหน่ายสุราในบางกรณี กล่าวคือ ตามข้อ 2 ของประกาศคณะปฏิวัติกำหนดห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 6 ขายสุราตามความในกฎหมายว่าด้วยสุรา (พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493) จำหน่ายสุราทุกชนิดในเวลาอื่น นอกจาก 11.00 น. ถึงเวลา 14.00 น. และ 17.00 น. ถึง 24.00 น. และต่อมาใน พ.ศ. 2548 กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเวลาขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 พ.ศ. 2548 ออกตามความในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 20 โดยความในข้อ 2 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 หรือ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประเภทที่ 4 สามารถจำหน่ายสุราได้เฉพาะภายในเวลาตั้งแต่ 11.00 น. ถึง 14.00 น. และตั้งแต่เวลา 17.00 น. ถึง 24.00 น. จึงเห็นได้ว่า กฎกระทรวงได้กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสุราบางประเภท สามารถจำหน่ายสุราในช่วงเวลาดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 แต่ปรากฏว่ากฎกระทรวงกำหนดเฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสุราประเภทที่ 3 หรือประเภทที่ 4 และขายได้เฉพาะเวลาตั้งแต่ 11.00 น. ถึง 14.00 น. และตั้งแต่เวลา 17.00 น. ถึง 24.00 น. เท่านั้น แต่ไม่บัญญัติครอบคลุมถึงผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทที่ 5 และประเภทที่ 6 ที่ประกาศของคณะปฏิวัติที่ 253 บัญญัติไว้แต่อย่างใด กรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า แม้กฎกระทรวงกำหนดเวลาขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 พ.ศ. 2548 จะไม่ได้กำหนดเงื่อนไขการจำหน่ายสุราประเภทที่ 5 และประเภทที่ 6 ไว้ แต่หากรัฐต้องการควบคุมการจำหน่ายสุราประเภทดังกล่าว สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 โดยนายกรัฐมนตรี (ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ กำหนดวันและเวลาตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งให้จัดทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติมาตรการอันเกี่ยวกับการกำหนดเวลาและสถานที่ในการจำหน่ายสุราประเภทที่ 5 และประเภทที่ 6 อีกทั้ง ยังไม่มีการประกาศกำหนดวันเวลา และสถานที่ในการห้ามจำหน่ายสุราหรือห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้ในขณะนี้ จึงเห็นควรคงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 ไว้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ออกมากำหนดเกี่ยวกับการจำหน่ายสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ครบถ้วนแล้ว คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับต่างให้อำนาจหน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดรายละเอียดในการจำหน่ายสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้ กล่าวคือ การอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 จำหน่ายสุราในวันและเวลาใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ จึงมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาในการจำหน่าย ส่วนผู้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทอื่น ๆ อันได้แก่ ประเภทที่ 1 ประเภทที่ 2 ประเภทที่ 5 ประเภทที่ 6 และประเภทที่ 7 นั้น หากรัฐต้องการควบคุมการจำหน่ายสุราของผู้รับอนุญาตในแต่ละประเภทดังกล่าว สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ได้อยู่แล้ว เนื่องจากมาตราดังกล่าวบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด (ผู้รับใบอนุญาตทุกประเภท) ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในวันและเวลาที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายแอลกอฮอล์แห่งชาติ ซึ่งเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นหมายความถึงสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา จึงสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดเงื่อนเวลาแก่ผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายสุราได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น จึงควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 253 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจหน่วยงานรับผิดชอบไว้อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยจึงเสนอให้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเงื่อนเวลาในการจำหน่ายสุราใน 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประเภทที่ 5 และประเภทที่ 6 จำหน่ายสุราได้ในวันเวลาตามที่เห็นสมควร

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2) กรณีการจำหน่ายสุราหลังเวลา 24.00 น. ของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท เห็นควรกำหนดข้อยกเว้นให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับพื้นที่ในจังหวัดอื่น ให้อนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบการใช้บังคับกฎหมาย เป็นผู้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เพื่อพิจารณาต่อไปตามน3585 กฎหมาย

3. กฎหมายที่เห็นควรยกเลิกนอกเหนือจากที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติยกเลิกฯ นี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สำรวจศึกษาข้อมูลเบื้องต้นพบว่ามีกฎหมายอีก 3 ฉบับ ที่เห็นควรยกเลิกเนื่องจากหมดความจำเป็นและซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รายงานประจำปี 2556

3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานให้คนไร้อาชีพ พ.ศ. 2484 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่

แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีการใช้บังคับแต่ประการใด ประกอบกับเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการบังคับให้ฝึกอาชีพ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามมาตรา 43 แลแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 84 (7) และขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่กำหนดให้ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเองในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ข้อ 23 ว่าด้วยเรื่องบุคคลมีสิทธิที่จะทำงานและเลือกงานอย่างเสรี และมีสภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจที่จะได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน

3.2 พระราชบัญญัติอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. 2518 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีการนำมาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแต่ประการใด เนื่องจากมีความล้าสมัย ประกอบกับเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการบังคับให้ฝึกอาชีพบุคคลอันธพาล อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามมาตรา 43

3.3 พระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้อยู่แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีการบังคับใช้แต่ประการใดและเป็นบทบัญญัติที่ล้าสมัย เนื่องจากมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเฉี่ยนด้วยไม้เรียวได้อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ตามมาตรา 32 และขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 7 เรื่องสิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือได้รับการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรมรวมทั้งไม่สอดคล้องกลับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ข้อ 5 ที่กำหนดไว้ว่า บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการยกเลิกกฎหมายจำนวน 9 ฉบับ ตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และกฎหมายอีก 3 ฉบับ ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นควรยกเลิกเพิ่มเติม รวมเป็น 12 ฉบับ เนื่องจากสภาวการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้หมดความจำเป็นที่จะนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ ไม่มีสภาพบังคับที่สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน อีก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ทั้งกฎหมายดังกล่าวอาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐเกินความจำเป็น แต่ในกรณีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 นั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง จึงควรดำเนินการให้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเงื่อนเวลาในการจำหน่ายสุราในกรณีผู้รับใบอนุญาตประเภทที่ 5 และประเภทที่ 6 และกรณีการจำหน่ายสุราหลังเวลา 24.00 น. เสียก่อน

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขอเสนอให้มีการทบทวนกฎหมายที่ตราโดยคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร หากกฎหมายใดที่เห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขหรือกฎหมายใด ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขก็ควรมีการเปลี่ยนสถานะหรือชื่อของกฎหมายนั้นจากประกาศคณะปฏิวัติหรือประกาศของคณะรัฐประหารให้เป็นพระราชบัญญัติด้วยเพื่อให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, น. 109 – 113)

2. ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาวิจัย

2.1 การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง

<u>ความเป็นมา</u>

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏบทบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้เป็นเอกเทศในรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2521, 2534, 2540 และ 2550 ในส่วนของรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ที่มาของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมาจากการแต่งตั้งได้ในกรณีที่จำเป็น รวมถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ยังต้องเป็นตามกฎหมายลูกที่ถูกกำหนดขึ้นมาภายหลัง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวล้วนมีลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้กับข้าราชการส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution) ไปให้แก่ท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการตนเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ดูจะมีบทบัญญัติที่ก้าวหน้ามากที่สุดจากรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก ด้วยเหตุว่าในมาตรา 215 ระบุว่า ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอยู่หลายมาตราและกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในมิติการเมือง การกระจายอำนาจในมิติการเงิน และการกระจายอำนาจในมิติสังคม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ก. ความท้าทายต่อการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม แม้การขยายตัวทั้งในมิติการเมือง การเงิน สังคม โครงสร้าง และการมีส่วนร่วมรับรู้ของผู้คนต่อการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะอยู่ในระดับสูงจากมิติเชิงปริมาณ แต่ในมิติคุณภาพของการกระจายอำนาจกลับถูกท้าทายด้วยคำวิจารณ์อย่างน้อย 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

(1) การวิจารณ์รัฐส่วนกลาง

การอธิบายประเด็นปัญหาของการกระจายอำนาจในกลุ่มนี้มีศูนย์กลางของปัญหาอยู่ที่การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานรัฐในส่วนกลางกับหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างเชิงสถาบันที่อธิบายว่า หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและภูมิภาคยังคงรักษาและรวมศูนย์อำนาจจากหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเอาไว้โดยการควบคุมด้านกฎหมาย ด้านการจัดทำแผน ด้านงบประมาณ ด้านการออกคำสั่งและข้อบัญญัติของท้องถิ่น และด้านบุคลากรและโครงสร้างเชิงกฎหมาย กล่าวคือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำได้เท่าที่มีกฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งสร้างข้อจำกัดให้เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจ

(2) การวิจารณ์ท้องถิ่นทั้งในแง่ความสำเร็จและความล้มเหลว

ข้อวิจารณ์นี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่พร้อมของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างกันภายใต้กรอบของคำว่าบูรณาการได้ รวมถึงปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นมักปรากฏในรูปแบบความขัดแย้งที่อาจส่งผลต่อการทำงานร่วมกัน และรูปแบบความร่วมมือกันที่อาจส่งผลให้ไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาการคลังท้องถิ่นและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีคุณภาพ

(3) การวิจารณ์ด้วยข้อเสนอให้เกิดการก้าวข้ามโครงสร้างอำนาจรัฐ

การกระจายอำนาจในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ เพราะทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐส่วนกลางมากกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในระดับชุมชนท้องถิ่น อำนาจรัฐดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเข้าไปกดทับและดูดกลืนความเข้มแข็งของชุมชนให้ต้องพึ่งพิงอำนาจรัฐต่อไป ดังนั้นการกระจายอำนาจที่แท้จริงตามข้อวิจารณ์ในกลุ่มนี้คือ การพัฒนาให้เกิดเครือข่ายประชาสังคม ทั้งภายในชุมชนท้องถิ่นและระหว่างชุมชนท้องถิ่น เพื่อจัดการตนเองทั้งในแง่การทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงการทำหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดสิ่งที่จะเกิดขึ้นในชุมชน รูปแบบดังกล่าวจะทำให้การกระจายอำนาจไปถึงมือประชาชนในทุกระดับได้

ข. การกระจายอำนาจในต่างประเทศ : หลักการและรูปแบบ

(1) แนวคิดการกระจายอำนาจในต่างประเทศ

แนวคิดที่กำกับการกระจายอำนาจในต่างประเทศวางอยู่บนพื้นฐานของ 2 กรอบคิดหลัก อันได้แก่ แนวคิดแรก การทำให้ท้องถิ่นมีอิสระหมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำของท้องถิ่น หรือการกระทำในนามตัวแทนหรือผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นตามอำนาจที่ได้รับมา โดยขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยกล่าวคือ การพึ่งพาทรัพยากรของท้องถิ่นเองโดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลัง ความพร้อมรับผิดอย่างเป็นเหตุเป็นผลของท้องถิ่นและความมีอิสระในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแก่ชุมชน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แนวคิดที่สอง การกำกับดูแลและจัดการปกครองด้วยตนเองของท้องถิ่น โดยแนวคิดดังกล่าวเน้นการทำให้ปัจเจกชนเข้ามากระทำการร่วมกันภายใต้กลุ่มก้อน องค์กรหรือสมาคม เพื่อสร้างความเห็นพ้องต้องกันร่วมกัน หรือที่เรียกว่าความเห็นสาธารณะ และพัฒนาให้การรวมกลุ่มหรือองค์กรดังกล่าวกลายเป็นผู้ประกอบการทางการเมือง แทนนักการเมืองอาชีพ แนวคิดดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับประชาธิปไตยแบบสมาคม (Associative Democracy)

(2) รูปแบบการกระจายอำนาจในต่างประเทศ

การจัดโครงสร้างสำหรับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศส่วนใหญ่มักแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ โครงสร้างในระดับบน เช่น จังหวัด หรือมหานคร และโครงสร้างในระดับล่าง เช่น เทศบาล เขต ตำบล เขตการปกครองพิเศษ การปกครองในระดับท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพิงทรัพยากรโดยเฉพาะภาษีจากรัฐบาลกลางในกรณีที่เป็นการปกครองแบบรัฐเดี่ยว รวมถึงการต้องพึ่งพาภาษีจากมลรัฐในกรณีที่เป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ ในบางประเทศที่สามารถลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางได้ แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทางการคลังจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

ในด้านการจัดหาบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นยังคงผูกติดอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ที่จะมอบหมายหรือถ่ายโอนบริการสาธารณะมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ มีในบางประเทศที่มีการมอบการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นในแก่เอกชนไปดำเนินการได้

สำหรับรูปแบบการตรวจสอบเพื่อทำให้ท้องถิ่นเกิดความพร้อมรับผิดอย่างเป็นเหตุเป็นผลมีหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเน้นการตรวจสอบที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลางไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือการระบุถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงการตรวจสอบในลักษณะการแต่งตั้งคณะกรรมการภายนอกเข้ามาตรวจสอบ และการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการทำประชาพิจารณ์

ค. จังหวัดจัดการตนเองในฐานะคลื่นลูกใหม่ของการกระจายอำนาจ

รูปแบบจังหวัดจัดการตนเองเป็นกระแสการกระจายอำนาจที่ถูกผลักดันให้กระจายตัวไปในสังคมในช่วงทศวรรษที่ 2550 พื้นที่รูปธรรมที่มีการริเริ่มรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองแล้วมี 3 พื้นที่อันได้แก่ พื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ ปัตตานี และอำนาจเจริญ มีเป้าประสงค์สำคัญคือ การสร้างให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ของท้องถิ่นเอง เช่น ประเด็นด้านการพัฒนา ประเด็นด้านความขัดแย้ง ประเด็นด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประเด็นความแตกต่างด้านอัตลักษณ์และวัฒนธรรม ฯลฯ โดยส่วนกลางเข้ามากำกับและควบคุมน้อยที่สุด

ข้อสังเกตต่อพื้นที่รูปธรรมของจังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การออกแบบระบบภายใน (Sub System) ในจังหวัดจัดการตนเองยังไม่ชัดเจน ปัญหาดังกล่าวจะนำ ไปสู่การแบ่งขอบเขตภาระหน้าที่ของหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ภายในจังหวัดจัดการตนเองได้ลำบาก

ประการที่สอง เป็นผลสืบเนื่องจากข้อสังเกตประการแรกกล่าวคือ เมื่อการออกแบบระบบภายในและการแบ่งขอบเขตอำนาจไม่ชัดเจน จะนำไปสู่การปะทะกันทางอำนาจ และอาจทำให้โครงสร้างหลักในจังหวัดจัดการตนเองเกิดความขัดแย้งกันได้ ทั้งโครงสร้างบริหาร (ผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง) โครงสร้างนิติบัญญัติ (สภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการคัดสรรกันเองภายในกลุ่ม) และโครงสร้างการมีส่วนร่วม (สภาพลเมือง/สภาประชาชน)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทสรุปเมื่อจังหวัด...จัดการตนเอง

(1) ตัวแบบเพื่อการจัดการตนเอง

ข้อเสนอตัวแบบการกำกับดูแลและจัดการตนเองของท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่น่าสนใจมีอยู่ 3 ตัวแบบ กล่าวคือ ตัวแบบในการจัดการตนเองของท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแบบที่เน้นการสร้างเครือข่ายทางสังคม ทั้งการสร้างกลุ่มแกนนำในชุมชน การสร้างเครือข่ายสมาชิกในชุมชน สภาผู้นำชุมชน เพื่อเป็นกลไกหลักในการจัดการตนเอง สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการตนเองมักเป็นเครื่องมือทางวัฒนธรรมประเพณี ความเฉพาะในเชิงประวัติศาสตร์ อัตลักษณ์ หรือหลักทางศาสนา เช่น ศีล 5 ระบบเครือญาติ คุ้มหรือละแวกบ้าน แผนแม่บทชุมชน กลุ่มองค์กรหรือเครือข่ายชุมชน

ตัวแบบที่สองคือ ตัวแบบในการจัดการตนเองของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ เป็นตัวแบบการจัดการตนเองภายใต้แนวคิดความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐและสังคม ที่เน้นให้รัฐและสังคมโดยเฉพาะภาคเอกชนสร้างความร่วมมือกับรัฐในการบริหารจัดการ โดยเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนคือ สัญญา ที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่อิงกับระบบกฎหมาย และสัญญาที่อิงกับระบบความสัมพันธ์ภายในชุมชน ทั้งนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นหัวใจสำคัญในการวัดความสามารถในการจัดการตนเองของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ซึ่งต้องทำให้ผู้คนโดยทั่วไป กลุ่ม สมาคม สามารถเป็นกลไกที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ต่างกับกลไกของรัฐ

ตัวแบบสุดท้าย คือ ตัวแบบการจัดการตนเองของประเทศจีน ซึ่งเป็นตัวแบบที่เน้นการจัดการตนเองในประเด็นบริการสาธารณะกล่าวคือ การจัดการตนเองของท้องถิ่นในจีนมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐมากกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น กลไกในการจัดการตนเองของจีนจึงเป็นกลไกที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นเองได้โดยไม่ต้องรอคอยจากส่วนกลาง ดังนั้นท้องถิ่นในจีนจึงสามารถสร้างหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะกรรมการบริหารจัดการชุมชน ศูนย์รับเรื่องราวชุมชน หน่วยงานระดับปฏิบัติการ สภาที่ปรึกษา ตัวแทนชุมชน ขึ้นมาเป็นกลไกในการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีความคล่องตัว

(ข) หลักคิดเพื่อการจัดการตนเอง

ประการที่หนึ่ง หลักคิดเพื่อการจัดการทางการคลังของจังหวัดจัดการตนเอง ที่ต้องพยายามสร้างความเข้มแข็ง และสร้างห่วงโซ่ทางเศรษฐกิจให้หมุนเวียนภายในพื้นที่จังหวัดให้ได้มากที่สุด

ประการที่สอง หลักคิดเรื่องการตรวจสอบ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากเท่าใดการตรวจสอบยิ่งต้องมีความเข้มแข็งตามไปด้วย โดยจังหวัดจัดการตนเองอาจเริ่มจากการเผยแพร่ข้อมูลด้านต่างๆ ให้คนในท้องถิ่นได้รับรู้และตั้งข้อสังเกตได้ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในกระบวนการตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามมา

ประการที่สาม หลักการให้บริการ เมื่อจังหวัดมีความพร้อมในการจัดการตนเองการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอ และตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างครบถ้วนและรอบ ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงจังหวัดต้องสามารถทำได้ทั้งหมด แต่ต้องมีแนวทางในการให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะที่ตนเองไม่สามารถจัดให้ได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการจำแนกหรือควบรวมบริการสาธารณะในระดับจังหวัด และในระดับพื้นที่ย่อย เพื่อให้เกิดการบริการที่บริหารต้นทุนและสร้างอรรถประโยชน์ไปพร้อมกัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประการที่สี่ หลักการสร้างความเป็นสาธารณะ จังหวัดจัดการตนเองต้องทำให้ปัจเจกชนเข้ามากระทำการร่วมกันภายใต้รูปแบบกลุ่ม องค์กร หรือสมาคม เพื่อสร้างความเห็นหรือค่านิยมสาธารณะให้เกิดขึ้น เพื่อให้ค่านิยมที่มีร่วมกันกลายเป็นอำนาจสาธารณะที่ไปกำกับอำนาจทางการปกครอง

ประการที่ห้า หลักการกระจายอำนาจที่อยู่ร่วมกันได้กับส่วนกลาง จังหวัดจัดการตนเองต้องมีมาตรฐานและรูปแบบในการจัดการตนเองตามการกำหนดของผู้คนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจังหวัดจัดการตนเองจะปรากฏออกมาในลักษณะใด การจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด จัดการตนเองกับส่วนกลางยังคงเป็นเรื่องสำคัญและปฏิเสธไม่ได้ ดังนั้นการทำให้จังหวัดจัดการตนเองและส่วนกลางอยู่ร่วมกันได้ในลักษณะส่วนกลางดูแลมากกว่ากำกับ จึงเป็นประเด็นที่ควรนำไปสู่การออกแบบความสัมพันธ์ต่อไป (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555, น. 48–52)

2.2 การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

<u>ความเป็นมา</u>

คณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรในช่วง พ.ศ. 2548 ได้ริเริ่มและจัดเตรียมการประชุมชำระกฎหมายแรงงาน ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในรอบหลายสิบปีที่มีการเสนอความคิดเรื่องการเตรียมรวบรวมกฎหมายแรงงานซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น แม้การจัดเตรียมทำประมวลครั้งแรกนี้จะมีข้อจำกัดในเรื่องเวลา เนื้อหาสาระที่ยังไม่ตกผลึกถึงระดับที่มีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และปรับปรุง จนท้ายสุดมีการยอมรับรับรอง

อย่างไรก็ตาม ความพยายามครั้งแรกของสภาผู้แทนราษฎรในช่วง พ.ศ. 2548 ได้สะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของกฎหมายแรงงานที่บังคับใช้อยู่ ณ เวลานั้น (และแม้แต่ปัจจุบัน) อาทิ เรื่องปัญหาความไม่เป็นธรรม (Equity) ของกฎหมาย ปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียม และแม้แต่การไม่สะท้อนถึงความเป็นจริงของสถานการณ์ของกฎหมายเหล่านี้

รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหากฎหมายแรงงานไทยในภาพรวม เพราะท้ายสุดในการชำระหรือจัดทำประมวลควรรู้ซึ้งถึงสภาพปัญหาของสิ่งที่เราจะชำระ ปรับปรุง ประเด็นเรื่องปัญหากฎหมาย แรงงานนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่มีการเน้นหรือให้ความสำคัญมากนัก ในช่วงการยกร่างหรือจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการยกร่างซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของการจัดทำประมวลใน พ.ศ. 2548 ประการหนึ่ง เพราะฉะนั้นหากจะสรุปการจัดทำร่างประมวลใน พ.ศ. 2548 จะมีข้ออุปสรรคในและมีข้อจำกัดในเรื่องเวลา และการขาดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนที่สำคัญอย่างเต็มที่ อาทิ องค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง รวมทั้งกระทรวงแรงงาน ได้ส่งผลให้ประมวลที่ยกร่างขึ้น เป็นเพียงการนำกฎหมายแรงงาน ฉบับที่สำคัญและใช้อยู่ในขณะนั้นมาเรียบเรียง จัดหมวดหมู่ และประมวลคำนิยามซึ่งพบว่ามีความหลากหลายและมีความต่างในแต่ละฉบับมารวบไว้ ที่สำคัญได้ลืมแนวคิดในเรื่อง “ความเป็นธรรม”“ความเท่าเทียม” ที่มีการยกขึ้นหารือในช่วงต้นของการประชุม ซึ่งเป็นจุดนำไปสู่คำถามถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดทำประมวลใน พ.ศ. 2548 วิกฤตการณ์ทางการเมืองใน พ.ศ. 2549 และท้ายสุดนำไปสู่การมีรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 และต่อมาส่งผลให้แกนนำความคิดเรื่องการจัดทำประมวลถูกละเว้นกิจกรรมชั่วคราว กอปรกับการขาดการรับช่วงต่อทำให้ความก้าวหน้าของการจัดทำ ประมวลต้องหยุดชะงักนับตั้งแต่ช่วงเวลานั้นจนถึงปัจจุบัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การศึกษาแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

<u>ส่วนแรก</u> เป็นการศึกษาปัญหากฎหมายแรงงานไทยในภาพรวม

<u>ส่วนที่สอง</u> เป็นการสรุปรายงานการประชุมเตรียมการจัดทำประมวลฯ ซึ่งมีกรรมการ 2 ชุด คือ ชุดแรกเป็นคณะอนุกรรมาธิการการแรงงานของสภาผู้แทนราษฎร และชุดที่สองกรรมการยกร่าง รวมทั้งการสรุปร่างประมวลที่จัดทำขึ้นในช่วงท้ายของส่วนที่สองได้สรุปกรณีศึกษาประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์และการจัดหมวดหมู่กฎหมายแรงงานของประเทศเกาหลีใต้ และการสรุปผลการดำเนินงานและความคืบหน้าในการจัดทำประมวล

<u>ส่วนที่สาม</u> เป็นบทวิเคราะห์ซึ่งคลุมประเด็นที่สำคัญประกอบด้วย การวิเคราะห์ภาพรวมปัญหากฎหมายแรงงานและผลกระทบต่อแรงงาน การวิเคราะห์หลักการเหตุผลในการจัดทำประมวลข้อเสนอและข้อคิดเห็นในการจัดทำประมวล และการจัดทำความเห็นต่อการกำหนดการวิจัย การจัดทำประมวลในอนาคต

โดยภาพรวมของปัญหากฎหมายแรงงานมีหลายมิติ ตั้งแต่ปัญหาการบังคับใช้ การมีบางมาตราในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การขาดกฎหมายรองหรือระเบียบ กฎเกณฑ์ที่จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายในบางมาตราที่สำคัญ เป็นต้น

สำหรับหลักการเหตุผลในการจัดทำประมวลนั้นได้เสนอแนวทาง หลักการว่าในขั้นต้นจะต้องมีความเห็นพ้องเป็นเอกฉันท์ในเรื่องวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดทำประมวลก่อนในเบื้องต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของทุกส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะนายจ้าง ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ประเด็นต่อมาคือเจตนารมณ์หรือแนวคิดที่จะออกแบบประมวลกฎหมายแรงงานว่ามีทิศทางใด โดยควรกำหนดในเรื่องแนวคิดอุดมการณ์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สอดรับกับมาตรฐานสากล ประเด็นต่อมาก็คือการจัดหมวดหมู่ และการให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้แรงงานบางกลุ่มเป็นพิเศษ อาทิเช่น กลุ่มสตรี และสตรีที่มีภาระครอบครัว เยาวชน ซึ่งควรมีโอกาสได้รับประสบการณ์ในการทำงานระหว่างศึกษาเล่าเรียน หรือกลุ่มแรงงานต่างด้าว ซึ่งนับวันจะมีบทบาทสำคัญในตลาดแรงงานไทย เป็นต้น

<u>ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น</u>

ข้อเสนอและข้อคิดเห็นในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานไทยต่อไปนั้นได้เสนอ 2 แนวทางแนวทางแรก เป็นการใช้ระยะเวลาไม่นานมาก โดยการจัดทำประมวลที่รวบรวมกฎหมายแรงงานที่มีอยู่หรือที่เกี่ยวข้องมาจัดหมวดหมู่ใหม่ โดยเปรียบเทียบกับร่างของคณะกรรมการยกร่าง ใน พ.ศ. 2548 ซึ่งแนวทางแรกนี้ได้เสนอให้มีหมวดหมู่ใหม่ๆ ที่เน้นความสำคัญของผู้ใช้แรงงานบางประเภท เช่น สตรี และการใช้แรงงานเด็ก ตลอดจนแรงงานต่างด้าว ควบกับกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ที่ตราออกมาหลัง พ.ศ. 2549 คือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย พ.ศ. 2554

สำหรับรูปแบบที่สองในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน ก็คือการรื้อกฎหมายแรงงานที่มีอยู่และกำหนดเป้าหมายจะพัฒนาหรือเสนอกฎหมายใหม่ๆ ให้เกิดมีขึ้นในอนาคต แนวทางนี้ควรยึดหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน เพราะเป็นสิ่งที่ยั่งยืน เพราะฉะนั้นจึงต้องพิถีพิถันในการยกร่างประมวลกฎหมาย ในทางปฏิบัติสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่มาขมวดรวมไว้ได้ และเสริมด้วยถ้อยแถลงหรือความนำของกฎหมายในแต่ละฉบับที่กล่าวถึงเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมาย วิธีที่สองนี้จะมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในลักษณะกฎหมายสบัญญัติออกมาเสริม และจำเป็นต้องยืดหยุ่นเพราะระเบียบปฏิบัติจะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมทำงาน ซึ่งควรมีคณะทำงานชุดต่างๆ กำหนดขึ้นมา โดยเฉพาะในเริ่มแรกควรมีคณะทำงานว่าด้วยการชำระกฎหมายแรงงานขึ้นมานำร่องยกประเด็นปัญหากฎหมายที่มีอยู่ขึ้นมาหารือ และหาทางออกและการจัดทำประมวลจะเป็นหนึ่งในทางเลือกเหล่านั้น

สำหรับจุดอ่อนจุดแข็ง ในการใช้แนวทางทั้งสองนั้น แนวทางแรกสามารถดำเนินการได้ทันที โดยการตั้งคณะทำงานซึ่งควรประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ และการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายให้ชัดเจนตั้งแต่แรก จุดอ่อนก็คือการนำกฎหมายแรงงานที่มีอยู่มาเรียบเรียงและขมวดเข้ากันไว้ในหมวดหมู่ที่กำหนด แต่ปัญหาเรื่องหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับจะถูกมองข้ามไป กฎหมายบางฉบับมีมาตราขัดต่อหลักการมาตรฐานสากล และเมื่อจัดทำเป็นประมวลแล้ว โอกาสที่จะแก้ไขประมวลจะมีบ่อยครั้ง ส่วนแนวทางที่สองนั้นต้องใช้เวลา มีคณะทำงานหลายคณะแบ่งสรรหน้าที่ดำเนินงานต้องหารือให้ตกผลึกในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนเจตนารมณ์ที่ควรสอดคล้องกับหลักการสากล และสอดรับกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ จุดอ่อน คือเวลา งบประมาณ กำลังคนที่จะระดมเข้ามาร่วมทำงาน กลุ่มงานเลขานุการ และที่สำคัญการยอมรับของฝ่ายการเมืองที่จะแก้ไขกฎหมายแรงงานบางฉบับที่ยังไม่สอดรับกับมาตรฐานสากล ส่วนจุดแข็งนั้นจะทำให้ประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแรงงานที่มีเจตนารมณ์ในแต่ละเรื่องแต่ละมิติชัดเจน จะเป็นเอกสารที่ยั่งยืน และสะท้อนให้เห็นกระบวนการการพัฒนาทางด้านแรงงานที่มีการยอมรับอย่างกว้างขวาง

สำหรับความคิดเห็นที่มองว่าไม่จำเป็นต้องจัดทำประมวลเพียงแต่จัดการบริหารจัดการ และกำหนดหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกที่จะช่วยลดปัญหาความสับสน และความยุ่งยาก สำหรับแนวทางนี้มีประเทศเกาหลีใต้ที่จัดแบ่งหรือจำแนกกฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่เป็น 3 ประเภท แนวทางนี้มีใช้กันทั่วไปด้วยเหตุผลที่เห็นพ้องกันคือ กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายสังคมเปลี่ยนแปลงบ่อย ตามสถานการณ์ หากเป็นประมวลจะตามแก้ไขกันไม่สิ้นสุด ซึ่งก็ถือเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง สำหรับในกลุ่มประเทศอาเซียนก็มีประเทศฟิลิปปินส์ประเทศเดียวที่ใช้วิธีการขมวดหรือจัดทำเป็นประมวล

<u>ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม</u>

ส่วนที่ควรกำหนดศึกษาวิจัยควบคู่กันไป ก็คือการศึกษาวิจัยในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ ๆ โดยเฉพาะกฎหมายคุ้มครองแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมีผลแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2553 แต่ ณ ปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน หรือกฎหมาย ความปลอดภัย กำกับ และออกใบรับรองมาตรฐานความปลอดภัย กฎหมายฉบับหลังนี้ควรศึกษาวิจัยถึงผลกระทบ ประโยชน์ทับซ้อนและการผ่องถ่ายบทบาทของรัฐให้เอกชนในเชิงแปรรูปการบริหารจัดการ เรื่องการตรวจแรงงาน

นอกจากนั้นประเด็นที่ควรศึกษาวิจัย ก็คือการศึกษาถึงผลดี ผลเสียของการมีบางมาตราในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ยังขัดหรือไม่สอดรับกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 การศึกษาวิจัยถึงโอกาสการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้สิทธิแรงงานสตรี โดยเฉพาะสตรีที่มีภาระครอบครัวที่จะเข้าไปสู่ตลาดแรงงาน โดยไม่สูญเสียความรับผิดชอบต่อภาระครอบครัว กฎหมายใหม่ควรจัดความสมดุล และมีบทว่าด้วยการทำงานบางเวลา และการได้สิทธิที่ไม่ต่างไปจากแรงงานปกติ เมื่อสตรีมีความพร้อมจะทำงานเต็มเวลา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการทำงานบางเวลานั้นในแง่ปฏิบัติมิได้มุ่งเน้นเฉพาะสตรีแต่สามารถเป็นประโยชน์ต่อเยาวชนซึ่งระหว่างศึกษาเล่าเรียนสามารถหางานทำได้ โดยไม่เสียการเรียนเช่นเดียวกัน อาจช่วยคนตกงานที่ขวนขวายหางานแต่หางานเต็มเวลาทำไม่ได้ อาจมีโอกาสทำงานบางเวลา

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ได้มากขึ้น ในส่วนของนายจ้างเองมีไม่น้อยต้องการพนักงานลูกจ้างบางเวลา เพราะลักษณะงานต้องการบุคลากรเพียงบางเวลา เป็นต้น อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องรัดกุมและหาทางป้องกันนายจ้างที่ต้องการฉวยประโยชน์จากกฎหมายโดยเลี่ยงการจ้างเต็มเวลา โดยเลือกจ้างเฉพาะงานบางเวลา เป็นต้น

ประเด็นอื่นที่น่าศึกษาวิจัย อาทิ ความเหมาะสมในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงตามที่กฎหมายแรงงานว่าด้วยการพัฒนาทักษะฝีมือ และการศึกษาวิจัยในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและเกาหลีใต้ในมิติการบริหารกฎหมายแรงงาน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555, น. 52–55)

2.3 การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ

<u>ความเป็นมา</u>

ข้อดีของการมีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันธุรกิจ

1. มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เนื่องจากเป็นการสร้างระบบหลักประกันใหม่เพิ่มเติมจากหลักประกันภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้สามารถนำทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งเดิมไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกัน ให้นำมาให้เป็นหลักประกันทางธุรกิจ ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น

2. สนับสนุนผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เป็นสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น เพราะมีหลักประกันประเภทที่นอกเหนือจากการจำนอง จำนำ เสนอให้แก่สถาบันการเงิน

3. สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อและรับหลักประกันมากขึ้น เนื่องจากมีพระราชบัญญัตินี้รองรับการก่อหลักประกันในทรัพย์บางประเภท ซึ่งเดิมไม่มีความชัดเจน

ข้อเสียของการมีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันธุรกิจ

1. ระบบการตรวจสอบภาระหลักประกันยังไม่ชัดเจน กล่าวคือ การจดทะเบียนหลักประกันตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ เป็นการจดทะเบียนทางเอกสาร ณ กระทรวงพาณิชย์ โดยรัฐเป็นผู้รับแจ้งข้อมูลเท่านั้น ดังนั้น การจดทะเบียนจึงไม่ได้เป็นการรับรองความถูกต้องแท้จริงของตัวทรัพย์และข้อมูลโดยรัฐ จึงอาจมีปัญหาในเรื่องความถูกต้องและความเชื่อถือ นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้มีระบบทะเบียนกลางเพื่อการตรวจสอบภาระหลักประกันที่บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งหากระบบการตรวจสอบดังกล่าวไม่ดีพอ สถาบันการเงินอาจไม่รับทรัพย์สินดังกล่าวเป็นหลักประกันเนื่องจาก ไม่ต้องการมีความเสี่ยงว่าจะมีการก่อหลักประกันซ้ำซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งกับบุคคลภายนอกผู้ได้ทรัพย์นั้นไปโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน

2. ไม่มีกระบวนการที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่าทรัพย์สินใดได้นำมาก่อหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เนื่องจากไม่ได้กำหนดให้มีการบันทึกการก่อหลักประกันไว้ในทะเบียนเอกสารสิทธิ์ หรือ เอกสารสำคัญของตัวทรัพย์นั้น

3. บทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้บังคับหลักประกันดำเนินการบังคับหลักประกันได้แทนระบบศาล และเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยไม่ได้มีกฎหมายรองรับอำนาจของผู้บังคับหลักประกันเช่นเดียวกับศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีพระราชบัญญัติซึ่งมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการ อาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับหลักประกัน เนื่องจากมีความ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เสี่ยงในการถูกผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้ง ฟ้องร้อง ทำให้กระบวนการบังคับหลักประกันล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และมีค่าใช้จ่ายสูงเกินควร

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ....

เนื่องจากบทบัญญัติในหลายมาตรายังไม่ชัดเจน อาจก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงควรให้ความสำคัญต่อความเห็นและมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับปรุงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากหากมีประกาศใช้ไปแล้ว แต่บทบัญญัติบางส่วนที่ไม่ชัดเจนสถาบันการเงินก็อาจไม่รับหลักประกันที่ก่อขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากก่อให้เกิดความเสี่ยงในการบังคับหลักประกัน ซึ่งจะทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่เกิดประโยชน์ตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์อย่างเต็มที่

แนวทางในการปรับปรุง ควรดำเนินการดังนี้

1. ปรับปรุงข้อความรายมาตรา (รายละเอียดตามที่กล่าวในส่วนที่หนึ่ง)

2. เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดทำระบบตรวจสอบข้อมูลการก่อหลักประกัน ให้เป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งจะต้องมีการเชื่อมข้อมูลระหว่างงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทางทะเบียน เพื่อให้การตรวจสอบหลักประกันมีความถูกต้อง

3. เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นการรองรับอำนาจของผู้บังคับหลักประกัน เช่นเดียวกับระบบศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดี (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555, น. 55–57)

2.4 การศึกษาการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายการบริหารจัดการน้ำ

<u>ความเป็นมา</u>

ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนและอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้มีฝนตกชุกในฤดูฝนจากช่วงเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคมทุกปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มักเกิดพายุหมุนเขตร้อนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วม สภาพการณ์เช่นนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะน้ำท่วมในฤดูฝน แต่ขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งทั้งสองอย่างเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ การใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมก็ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำ มลพิษทางน้ำ และความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ นโยบายและกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำจึงต้องพิจารณาทั้งด้านการจัดการปัญหาการขาดแคลนน้ำ น้ำท่วม และน้ำเสีย

นโยบายการบริหารจัดการน้ำของไทยปรากฏให้เห็นในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในยุคสมัยต่างๆ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ก็มีส่วนที่กล่าวถึงนโยบายการจัดการน้ำ ส่วนใหญ่มักเน้นในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน แต่นับจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ที่จะช่วยกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการน้ำที่มีความชัดเจนและเอื้ออำนวยให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำบูรณาการภารกิจของตนอย่างเป็นเอกภาพ ในขณะที่การพัฒนาองค์กรบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำซึ่งเริ่ม ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2532 ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2554 ได้กระตุ้นให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการและหน่วยงานระดับชาติพร้อมทั้งทุ่มเทงบประมาณมหาศาลเพื่อการบริหารจัดการน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันมิให้มีปัญหาน้ำท่วมรุนแรงเกิดขึ้นอีก นอกจากนี้ ความสนใจของรัฐและทุกภาคส่วนที่มีต่อปัญหาการจัดการน้ำตั้งแต่หลังมหาอุทกภัยก็ทำให้ข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งกระทรวงน้ำ ซึ่งเคยมีการกล่าวถึงในรัฐบาลบางสมัยถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ในอีกด้านหนึ่ง การถ่ายโอนทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจด้านทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อาทิเช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และบ่อน้ำบาดาล ฯลฯ อันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ตลอดจนการถ่ายโอนภารกิจด้านการกำกับดูแลมลพิษทางน้ำให้แก่ อปท. โดยมิได้มีการเตรียมความพร้อมและจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. อย่างเพียงพอก็ได้นำไปสู่ปัญหาความทรุดโทรมของทรัพย์สินที่ถ่ายโอนและประสิทธิภาพในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจก็อาจจะนำ ไปสู่ความเสียหายอย่างมหาศาลต่อผลประโยชน์ส่วนรวมได้

อุปสรรคสำคัญของการจัดการน้ำอย่างสัมฤทธิผลอยู่ที่การบูรณาการให้การพัฒนาและการดำเนินโครงการด้านทรัพยากรน้ำของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปภายใต้แผนและยุทธศาสตร์อันเดียวกัน โดยมีข้อมูลที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ อย่างรอบด้านและคำนึงถึงระบบนิเวศและน้ำต้นทุนในลุ่มน้ำ การกำหนดให้การใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศมีความสำคัญในลำดับต้น โดยกำหนดให้มีน้ำไหลอย่างเพียงพอในฤดูแล้ง ณ จุดสำคัญต่าง ๆ ในแม่น้ำเพื่อรักษาคุณภาพน้ำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมทั้งในแง่การลดปริมาณมลพิษในน้ำและการป้องกันการรุกล้ำของน้ำเค็ม

ยังมีข้อถกเถียงอยู่มากในประเด็นต่างๆ ที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งสามฉบับ ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โจทย์สำคัญที่กฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงมีอยู่มากมาย ในที่นี้ขอเสนอแนะประเด็นที่ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงเป็นอย่างน้อย ดังนี้

<u>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</u>

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่ต้องใช้น้ำมาก สำหรับในเรื่องนี้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำและร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะทำงานกำหนดให้มีระบบการออกใบอนุญาตใช้น้ำสำหรับกิจการที่ใช้น้ำมากดังได้กล่าวมาแล้ว โดยกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำ และ กนช. มีอำนาจอนุญาตการใช้น้ำในกิจการเหล่านั้น ส่วนร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นนี้ แต่ให้ กนช. เป็นผู้มีอำนาจกำหนดระเบียบการจัดสรรน้ำ ในสภาวะปัจจุบันที่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ มีความต้องการใช้น้ำมาก การกำหนดให้กิจการที่ต้องใช้น้ำมากต้องขออนุญาตใช้น้ำน่าจะมีความเหมาะสม แทนที่จะปล่อยให้กิจการเหล่านั้นสามารถดึงน้ำไปใช้ได้โดยเสรีดังเช่นที่เป็นอยู่ ส่วนรายละเอียดของการควบคุม โดยระบบใบอนุญาตหรือประเภทและขนาดของกิจการที่ต้องขออนุญาต ตลอดจนหน่วยงานที่ควรจะมีอำนาจอนุญาตอาจยังเป็นเรื่องที่เปิดให้ถกเถียงกันได้ต่อไป

(2) ร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำควรกำหนดลำดับความสำคัญของสิทธิการใช้น้ำ โดยให้การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการดำรงชีพ และการใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศมีความสำคัญเป็นลำดับแรก

(3) ควรกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำและการจัดสรรน้ำให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ แทนที่จะปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของหน่วยงานส่วนกลาง ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำและร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะทำงานได้กำหนดเรื่องนี้ไว้แล้ว แต่ร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญยังไม่ได้กำหนด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(4) ในกรณีที่มีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำหรือปัญหา น้ำท่วม ควรมีการชดเชยอย่างเป็นธรรมให้แก่ลุ่มน้ำที่ต้องเสียประโยชน์หรือต้องรับภาระจากการผันน้ำ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามได้กำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างเหมาะสมแล้ว จึงควรคงหลักการนี้ไว้

(5) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้หน่วยงานที่รับผิดชอบให้การสนับสนุนข้อมูล งบประมาณ และการสนับสนุนทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการจัดสรรน้ำ ควบคุมการใช้น้ำ การจัดการความขัดแย้งเรื่องน้ำ ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นๆ ในลุ่มน้ำได้อย่างแท้จริง

(6) โจทย์สำคัญที่สุดที่ร่างกฎหมายน้ำทั้งสามฉบับยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ก็คือ การบูรณาการภารกิจของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำ และการทำให้โครงการจัดการน้ำของทุกหน่วยงานมาอยู่ภายใต้แผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการลุ่มน้ำ การกำหนดให้มีรัฐมนตรีรักษาการหลายคนโดยต่างมีอำนาจสั่งการตามความรับผิดชอบของตน (ดังที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ) จึงเป็นเรื่องที่ควรหลีกเลี่ยงเพราะเท่ากับเป็นการรับรองให้มีการบริหารจัดการน้ำแบบแยกส่วนต่อไป โดยหลักการก็คือ การเสนอโครงการของทุกหน่วยงานควรผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ และ กนช. ตามลำดับ ในการทบทวนร่างกฎหมายน้ำ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ หรือรวมพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ และพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากรน้ำเข้าเป็นฉบับเดียวกัน ซึ่งจะมีผลให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจในการบริหารและจัดสรรน้ำชลประทานด้วย ส่วนหน่วยงานใดหรือกระทรวงใดจะเป็นเจ้าภาพหลักตามกฎหมายคงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจทางการเมือง และน่าจะเป็นที่ยอมรับได้ตราบใดที่ไม่กระทบต่อหลักการสำคัญเรื่องการบริหารจัดการน้ำ โดยยึดระบบลุ่มน้ำ การกระจายอำนาจในการจัดสรรน้ำให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ และการเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียในเขตลุ่มน้ำมีส่วนร่วมในกระบวนการ

(7) ร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำควรเพิ่มเติมสาระเรื่องบทบาทและอำนาจของ อปท. ในการบริหารจัดการน้ำให้มีความชัดเจนมากขึ้น ในปัจจุบันมีเพียงร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญเท่านั้นที่กล่าวถึงบทบาทของ อปท. ในการจัดการน้ำไว้อย่างกว้าง ๆ เพียงเล็กน้อยว่าให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่จัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับชุมชน องค์กรผู้ใช้น้ำ และประชาชน และให้มีหน้าที่จัดทำทะเบียนแหล่งน้ำขนาดเล็กในพื้นที่

สำหรับประเด็นเรื่องการเก็บค่าใช้น้ำซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวและมีเสียงคัดค้านมากนั้นมีความเห็นว่า ในเบื้องต้นน่าจะมีการเก็บค่าใช้น้ำจากกิจการที่ใช้น้ำมากและต้องขออนุญาตใช้น้ำ ดังที่กำหนดไว้แล้วในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการUser Pay's Principle ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้มีการลดการใช้น้ำและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555, น. 57–59)

2.5 การศึกษา รวบรวม และจัดทำสรุปสาระสำคัญของรายงานการศึกษาผลงานวิจัย มาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานอาเซียนสิทธิและมาตรฐานด้านแรงงานข้ามชาติในไทยและประเทศกลุ่มอาเซียนรวมทั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิ

<u>ความเป็นมา</u>

ใน พ.ศ. 2558 ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยมีวิสัยทัศน์ร่วมของผู้นำอาเซียน คือ "การสร้างประชาคมอาเซียนที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง มีกฎเกณฑ์กติกาที่ชัดเจนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง" เพื่อสร้างประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง สามารถสร้างโอกาสและรับมือ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สิ่งท้าทายทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศทุกด้าน โดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้สะดวกมากขึ้น และประชาชนในอาเซียนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ใน 3 มิติ คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน การเป็นประชาคมอาเซียน คือ การทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็น “ครอบครัวเดียวกัน” ที่มีความแข็งแกร่งและมีภูมิต้านทานที่ดี โดยสมาชิกในครอบครัวมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัย และสามารถค้าขายได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น ประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillar) คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และประชาชนของประเทศอาเซียนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทั้ง 3 เสาหลัก ซึ่งมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เพื่อประกอบกันเป็นประชาคมอาเซียนที่ครบถ้วนสมบูรณ์

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน เพื่อให้พิจารณาผลกระทบทางด้านกฎหมายของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทย ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนรวมไปถึงผลกระทบต่อมาตรฐานแรงงานทั้งในประเทศไทยและประเทศในอาเซียน เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้า การบริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ รวมทั้งแรงงานไร้ฝีมือ สำหรับการศึกษาการอนุวัติให้เป็นไปตามข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน และการตรากฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมในประเด็นแรงงานในส่วนของแรงงานมีฝีมือ (Skilled Labor) 8 กลุ่ม ได้แก่ วิศวกร พยาบาล สถาปนิก การสำรวจ นักบัญชี ทันตแพทย์ แพทย์ และการบริการ/การท่องเที่ยว นั้น ได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันในอาเซียนด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนแรงงานไม่มีฝีมือ (Unskilled Labor) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ประสบปัญหามากกว่ากลุ่มแรงงานมีฝีมือ อันเป็นประเด็นที่คณะอนุกรรมการให้ความสนใจเป็นพิเศษในปีแรก โดยจะต้องศึกษามาตรฐานฝีมือแรงงาน (Skill Standard) ค่าจ้างแรงงาน และสัญญาจ้างแรงงาน ศึกษารายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในอาเซียนในกลุ่มของแรงงานไม่มีฝีมือ แรงงานข้ามชาติ และแรงงานภายในประเทศ จึงมีความจำเป็นจะต้องให้มีการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และประมวลผลงานวิจัยข้อเสนอแนะแนวทาง มาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในอาเซียน นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานแรงงานในประชาคมอาเซียน ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต่อไป

ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น

1. ข้อเสนอจากเอกสารผลงานวิจัยต่างๆ

1.1 นโยบายและกรอบความร่วมมือด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ ทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียน/ทวิภาคี/ระดับประเทศ

- การบูรณาการมาตรฐานและระบบให้การรับรองฝีมือแรงงานอาเซียนเข้าด้วยกัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการหารือความร่วมมือและการประสานงานที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

- พัฒนาแผนปฏิบัติการให้บังเกิดผลที่เป็นรูปธรรม และมีแนวทางการติดตามและประเมินผล

- จัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานกลางอาเซียนและแผนงานของอาเซียนว่าด้วยงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลหรือการสร้างความเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านแรงงาน แรงงานข้ามชาติที่ได้มาตรฐานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และมีการปรับปรุงฐานข้อมูลตลาดแรงงานอย่างสม่ำเสมอ

- ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติทั้งในระดับทวิภาคีและสมาชิกอาเซียน การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศในอาเซียน

- ประเทศสมาชิกอาเซียนอนุวัติการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติและครอบครัว และอนุสัญญาหลักของ ILO 8 ฉบับที่เป็นหลักการพื้นฐาน

- เพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่เรื่องสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน

- เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติตลอดจนความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับของประเทศต่างๆ ในอาเซียน

1.2 ตราสารอาเซียนว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ ASEAN Instrument on rights of the migrant workers

- จะต้องมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย (legal binding) เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

- องค์ประกอบของตราสาร ควรจะต้องประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือครอบคลุมแรงงานข้ามชาติอาเซียนทุกคน ประเทศผู้ส่งและรับแรงงานข้ามชาติจะต้องการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ จัดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติและครอบครัว นโยบายและการดำเนินงานต้องคำนึงมิติ หญิงชาย

- พันธกิจของประเทศผู้ส่งและรับ รวมทั้งอาเซียนจะต้องครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติตลอดกระบวนการ

- การพัฒนาตราสารดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

1.3 กลไก

- จัดตั้งหน่วยงานกลาง กลไกในการดำเนินการ/ติดตาม ทั้งในระดับประเทศ และอาเซียน

- จัดตั้งกลไกคุ้มครองเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติในระดับภูมิภาคซึ่งสามารถรับเรื่องร้องเรียนได้ เช่น คณะอนุกรรมการด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติใน AICHR หรือ ผู้ตรวจการพิเศษด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ

2. ข้อเสนอจากการศึกษา

- ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นรายประเด็น โดยอาจเริ่มจากประเด็นปัญหาร่วม เช่น การรวมกลุ่ม การประกันสังคม การส่งเงินกลับ เป็นต้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- ควรมีการศึกษา รวบรวม บทบาทหน้าที่/ทำเนียบของหน่วยงานหรือกลไกที่เกี่ยวข้องด้านสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนและระดับภูมิภาค ซึ่งจะใช้เป็นประโยชน์ช่วยเสริมต่อการผลักดันให้เกิดมาตรฐานอาเซียนด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติได้ไม่มากก็น้อย

- มีการประสานความร่วมมือ (advocacy) กับผู้แทนไทยในกลไกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง เช่น ACMC, AICHR, ACMW, AIPA, รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้เกิดมาตรฐานอาเซียนด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ และช่วยเสริมให้มีการนำปฏิญญาอาเซียนที่มีอยู่แล้วไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติ

การนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์

นำประมวลผลและรายงานผลการศึกษาพร้อมจัดทำแนวทางเบื้องต้นในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานข้ามชาติและการพัฒนามาตรฐานแรงงานอาเซียน เสนอต่อคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียนเพื่อประกอบการพิจารณาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานแรงงานในประชาคมอาเซียนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2555, น. 63–65)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2555). ***รายงานประจำปี 2555.*** นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

_____. (2556). ***รายงานประจำปี 2556.*** นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คณะผู้จัดทำ
สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นางสาวจิรพรรณ กาญจนอุดม	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
นายมาณิช อินทฉิม	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

คณะผู้จัดทำ

สำนักวิชาการ

นางสาวอุษา โฆษิตตระกูล	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นางสาวพจนา ธิรามนตร์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสิวาพร สุขเอียด	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายฐากูร จุลินทร	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายอริยธัช แก้วเกาะสะบ้า	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายจันทมร สีหาบุญลี	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายสิฐสร กระแสร์สุนทร	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวปิยะวรรณ ปานโต	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาววิมลรักษ์ ศานติธรรม	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสูนย์	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวอัญชลี จวงจันทร์	วิทยากรชำนาญการ
นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ	นิติกรชำนาญการ
นายแดนชัย ไชวิเศษ	นิติกรชำนาญการ
นางสาวขวัญชนก วิบูลย์คำ	นิติกรชำนาญการ
นายอนุชา ดีสวัสดิ์	นิติกรปฏิบัติการ
นางภัคกัญญา มากท้องไทร	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวอุษณีย์ อินทร์ทองช่วย	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวนวลละออง พรแก้ว	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวธณัฐดา หาเรือนศรี	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางณัฐชานันท์ หนูทองอินทร์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางเมฆาพร กาญจนินทุ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน

กันยายน 2557

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้