บทที่ 2

ประวัติ แนวคิด และทฤษฎีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีขึ้นทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งเพื่อตรวจสอบความมีอยู่และความเคลื่อนไหวของรายการทรัพย์สินนั้น

ประวัติ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีเพื่อตรวจสอบรายการทรัพย์สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นรากฐานที่มาของกฎหมายอื่นจึงถือเป็นกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ 16 พระบาทสมเด็จพระปรมินทร์รมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็คือการปฏิรูปการเมืองโดยมีเป้าหมาย 3 ประการ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545, หน้า 124)

1. ขยายสิทธิ เสรีภาพและส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง
2. การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง
3. การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว ด้วยการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมาตั้งแต่ต้น จึงถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนได้กำหนดการควบคุมอำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกด้านและทำให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพ โดยมีการเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

SUCHONBURI

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้เป็นกฎหมายไทยฉบับแรกที่เมื่อร่างเสร็จและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและมีส่วนที่กล่าวถือการยื่นบัญชีเพื่อตรวจสอบรายการทรัพย์สินไว้โดยได้บัญญัติใน หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา 259-264 ซึ่งสาระสำคัญคือ

(1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

(3) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(4) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินในอดีตที่ผ่านมาต่างเป็นที่ยอมรับว่าในระบบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มักถูกมองว่ามีการทุจริตคอร์รัปชั่น กฎหมายเองก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อสกัดกั้นตลอดจนปราบปรามการคอร์รัปชั่น วิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ คือ การกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยมีวิวัฒนาการการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ.2503 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 314ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้เริ่มต้นเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รับผิดชอบ สำหรับมาตรการบังคับตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกาและรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2524 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

SPUCHONBURI

(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 ขึ้น เพื่อกำหนดระยะเวลาการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ ดังนี้

1. ระยะเวลาการยื่น กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วนหรือบางคนแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวปฏิบัติ คือ

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการบรรจุแต่งตั้งภายหลังจากวันที่มีคำสั่งให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วันนับจากวันที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วันนับแต่วันที่ถูกฟ้องคดี

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วพ้นจากตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน แต่ยังคงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ให้ยื่นแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นแล้ว

5) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแสดงสินทรัพย์และหนี้สินแล้วพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุหรือพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเพราะลาออกจากตำแหน่ง

6) การแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินให้ทำตามแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินและให้รวมถึงสินทรัพย์และหนี้สินในต่างประเทศและที่มีอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

2. ผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ คือ

1) ข้าราชการการเมือง ให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี

2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย

3) ข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย

4) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้ยื่นต่อเลขาธิการรัฐสภา

5) ข้าราชการประเภทอื่นนอกจาก 1) ถึง 4) ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป รวมตลอดถึงกรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด

6) ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการขององค์การรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการที่เป็นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้นและหน่วยงานธุรกิจซึ่งรับเป็นเจ้าของให้ยื่นต่อรัฐมนตรีที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวตั้งอยู่

SPU CHONBURI

7) ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากที่กล่าวใน 5) และ 6) ให้ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของตนซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี

8) เจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากที่กล่าวใน 1) ถึง 7) ให้ยื่นต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนด

9) ผู้รับแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและส่งแบบต้นฉบับให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการภายใน 7 วันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาที่ต้องแสดงรายการสินทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนอีกฉบับหนึ่งเก็บเอกสารลับไว้สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง สำนักงานของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าหรือ ณ สำนักงาน

10) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้รับแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน ให้นำใส่ซองปิดผนึกอีกชั้นหนึ่ง และลงลายมือชื่อกำกับไว้บนรอยผนึกของซองและเก็บไว้เป็นเอกสารลับในราชการณ สำนักงาน

11) เมื่อผู้ยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินพ้นจากตำแหน่งที่ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินหรือหน่วยงานที่ต้องแสดงสินทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเป็นเวลา 5 ปี จะจัดการทำลายแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินก็ได้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ยื่นภายใน 60 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีขยายให้ แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน

SPU CHONBURI

2) รายการทรัพย์สินและหนี้สิน หมายถึง ทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ยื่น และทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง

3) เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับซองที่ได้ยื่นจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและเก็บไว้ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

4) เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเกิน 5 ปีแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีอนุญาตให้ทำลายบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่เก็บรักษาไว้ได้

5) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในหมวด 10 โดยประกอบด้วย 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 291-296 ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 297-302 ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 303-307 และส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 308-311 สำหรับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ซึ่งเป็นหัวข้อเรื่องของการวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 โดยความเป็นมาในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ดังกล่าว นี้

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่แก้ไขกระบวนการ วิธีการ และขอบเขตการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเดิมให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพยายามที่จะหลีกเลี่ยงจากการถูกตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินโดยครอบคลุมถึงทั้งนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังมีบทลงโทษทางการเมืองสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบด้วย

SPUCHONBURI

4. หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) ลักษณะของเอกสาร เอกสารที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่น ได้แก่

(1) สำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) สำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

(3) ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า

3) กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีทรัพย์สิน บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีต้องยื่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(1) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ในกรณีที่บุคคลได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่งให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

(4) กรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี

SPU CHONBURI

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ข้าราชการการเมือง” ดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รองนายกรัฐมนตรี

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(5) รัฐมนตรีว่าการทบวง

(6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

(7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง

(8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

(9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี

(10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(11) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

SPU CHONBURI

(12) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

(13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(16) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

(17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

(20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ดังนี้

(1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา

(2) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา

(3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา

(4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร

(5) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา

(6) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร

(7) เลขานุการประธานรัฐสภา

(8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา

(9) เลขานุการประธานวุฒิสภา

(10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร

(11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา

(12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

(13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

7) กรณีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้บัญญัติตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(2) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(3) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

SPU CHONBURI

(4) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (5) โดยรายได้ให้รวมถึงเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาด้วย ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท

(3) เทศบาลเมืองและเมืองพัทยามีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท

ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หมายถึงตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี (รวมถึงรองนายกรัฐมนตรี) รัฐมนตรี (รวมถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (รวมถึงที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี) ที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เลขานุการรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานรัฐสภาเลขานุการประธานวุฒิสภา เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการรองประธานวุฒิสภาเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (รวมถึงรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

5. ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการ

1) ทรัพย์สิน ได้แก่

(1) เงินสด เฉพาะกรณีที่มีเงินสดเกินสองแสนบาท

(2) เงินฝากแบ่งเป็น เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และเงินฝากในสถาบันการเงินอื่น

SPU CHONBURI

(3) เงินลงทุน แบ่งเป็นเงินลงทุนในหลักทรัพย์ที่รัฐบาลค้ำประกัน หลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต ตลอดจนหลักทรัพย์และเงินลงทุนอื่น ๆ

(4) เงินให้กู้ยืม

(5) ที่ดิน

(6) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งแบ่งเป็น บ้านที่พักอาศัยและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ

(7) ยานพาหนะ

(8) สิทธิและสัมปทาน

(9) ทรัพย์สินอื่น ที่มีราคาตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป

2) หนี้สิน ได้แก่

(1) เงินเบิกเกินบัญชี

(2) เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น

(3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ

(4) หนี้สินอื่น

3) เอกสารประกอบ ได้แก่

(1) พร้อมเอกสารประกอบที่เป็นสำเนาหลักฐานความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แสดงมาในบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น สำเนาโฉนดที่ดิน สำเนาเอกสารตราสารต่าง ๆ สำเนาการจดทะเบียนในกรณีของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนหรือโอนทางทะเบียนของรวมทั้งสำเนาสัญญาต่าง ๆ เช่น สัญญาเงินกู้หรือเอกสารการแสดงสิทธิต่าง ๆ

(2) สำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

6. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

1) เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

2) กรณีที่เป็นบัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชี

SPU CHONBURI

3) กรณีที่เป็นบัญชีและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4) ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินโดยเร็ว

7. บทกำหนดโทษ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ มีบทกำหนดโทษ 2 ทาง คือ

1) การลงโทษทางการเมือง หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่ามีการกระทำผิดจริง ผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

2) การลงโทษทางอาญา หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแจ้งความดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพบว่ามีการกระทำผิดจริง ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เล็งเห็นถึงประโยชน์ของการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงบัญชีแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งยังได้มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหากมีการตรวจพบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็จะมีการดำเนินการเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

แนวคิดในการตรวจสอบทรัพย์สินที่สัมพันธ์กับการฉ้อราษฎรบังหลวง

1. ทฤษฎีกลไกในการควบคุม

การทุจริตต่อหน้าที่หรือคอรัปชั่น เป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งทฤษฎีกลไกการควบคุม (Containment Theory) ของ Reckless นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน ได้อธิบายว่า เกิดจากระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการ

SUCHONBURI

ควบคุมภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี มีความอ่อนแอ ซึ่งอาชญากรรมประเภทการทุจริตต่อหน้าที่หรือการคอรัปชั่น มีปัจจัยภายในและภายนอก ดังนี้

1. สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำอธิบายถึงสาเหตุที่เกิดการคอรัปชั่นว่าทางด้านตัวผู้กระทำเองจะต้องไตร่ตรองหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่าง ๆ 4 ประการคือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัยและความซื่อสัตย์ ดังนี้

(1) โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการการกระทำใดก็ตาม ปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องทางที่จะกระทำได้ ในกรณีคอรัปชั่นก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการคอรัปชั่นจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่าเมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอรัปชั่นได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอรัปชั่นก็จะมีโอกาสมากขึ้น

(2) สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อกระทำการคอรัปชั่น

(3) การเสี่ยงภัย การกระทำคอร์รัปชั่นต้องพิจารณาดูด้วยว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากกรณีถูกตรวจพบหรือถูกจับได้

(4) ความซื่อสัตย์ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่และผู้ทำงานในหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้มีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนาที่จะกระทำการคอรัปชั่น และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มิชอบตามมา

2. สาเหตุที่เกิดมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์ โดยอาจจะสรุปได้ 6 ประการดังนี้

(1) มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพการคอรัปชั่นนั้นสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ รายได้เป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการคอรัปชั่นสาเหตุอย่างหนึ่งเนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล คนรวยและคนจนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ชนชั้นกลางที่มีฐานะไล่เลี่ยกันมีน้อยมาก ซึ่งทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้ของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายยากจนที่พยายามจะผลักดันให้ตนเองก้าวข้ามฐานะขึ้นมาให้ทัดเทียมกับผู้อื่น รายรับของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในระดับล่างนั้นต่ำมาก ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัวประกอบกับอัตราการเพิ่มของ

SPU CHONBURI

ประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทรัพยากรก็มีอยู่อย่างจำกัดทำให้ต้องเกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันเพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งสิ่งนั้น ดังนั้นการดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต จึงก่อให้เกิดการทุจริตคอรัปชั่นขึ้นตามมานั่นเอง

(2) มูลเหตุทางด้านการเมือง สภาวิจัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่า การเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอรัปชั่น ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ทำให้เกิดนักการเมือง นักการเมืองหลายคนใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ ก่อให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง

2. ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์กลายเป็นการหากินแบบกลุ่ม

3. มีการใช้เงินจำนวนมากประมูลตัวนักการเมืองพรรคการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพูดมาอยู่กับฝ่ายของตน

เกริกไกร จิระแพทย์ กล่าวถึงการเมืองที่มีผลต่อการคอรัปชั่นว่าประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ ไม่ได้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอรัปชั่นเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายเลือกตั้งคืน การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่ไม่สุจริตก็เข้าหาการคอร์รัปชั่น และเนื่องจากต้องใช้เงินหาเสียงมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่าง ๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

(3) มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคมปัญหาการคอรัปชั่น จะต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบว่าในแอฟริกามีการคอรัปชั่นมากกว่าเดนมาร์กเนื่องจากชาวแอฟริกาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการคอรัปชั่นเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่งโดยไม่ถือว่าการคอรัปชั่นเป็นสิ่งชั่วร้าย เช่นใน พ.ศ.2541 รัฐมนตรีของมาเลเซียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบนแทนที่ประชาชนจะรู้สึกรังเกียจกลับแสดงความสงสารและเห็นใจที่รัฐมนตรีผู้นั้นทำได้ไม่แนบเนียนพอ เป็นต้น

สังคมไทยแต่เดิมนั้นมีคุณลักษณะที่แสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อการทุจริตคอรัปชั่นอย่างมากแต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากในสังคมในทางตรงกันข้ามความมีคุณธรรมค่อยลดน้อยถอยลงเป็นลำดับจากจิตใจของประชาชน เหตุจากความเป็นอยู่การครองชีพและสิ่งอำนวยความสะดวกและบำรุงความสุขได้เพิ่มมากขึ้นทุกที่มีการเอาแบบอย่างกันในทาง

SPU CHONBURI

สังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย แต่ลักษณะการเพิ่มในทางวัตถุไม่สัมพันธ์กับรายได้ของคนไทยเรา จึงเป็นเหตุให้เกิดความดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดอย่างมีเกียรติ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวงการธุรกิจ มักมีปัจจัยเรื่องเงินมาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ ซึ่งหากผู้ใดมีเงินมากกว่าก็ย่อมเป็นที่เข้าใจและยอมรับว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ดังนั้นผู้ที่มีเงินน้อยจึงต้องทำทุกวิถีทางที่จะหาเงินมาเพียงเพื่อจะได้รับการยอมรับเช่นกันว่าตนก็เป็นผู้หนึ่ง ที่มีความสามารถและประสบความสำเร็จด้านการงาน แม้วิถีทางที่จะทำให้ได้เงินมานั้นจะเป็นวิถีทางที่ไม่ชอบ

2. แนวคิดในการยื่นบัญชีเพื่อตรวจสอบรายการทรัพย์สิน

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเริ่มแรกคือหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของระบบการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแยวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ แนวความคิด ความหมายและประเภทของการตรวจสอบ และระบบการตรวจสอบภาครัฐของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

3. ทฤษฎีการแบ่งอำนาจของมองเตสกิเออ

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในระบอบประชาธิปไตย จะยึดหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ “หลักประชาธิปไตย” (Democracy) และ “หลักนิติรัฐ” (Legal State) ซึ่งมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันในลักษณะเอื้อและส่งเสริมสนับสนุนต่อกัน กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตยโดยหลักนิติรัฐถือได้ว่าเป็นหลักใหญ่และเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการบริหารประเทศ อันประกอบไปด้วยหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประเทศไทยซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ได้นำหลักการดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ดังนั้นหลักนิติรัฐจึงถือเป็นการปกครองโดยกฎหมายมีที่มาจากประชาชน มิใช่มาจากบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ดังบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 1 มาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล” ฉะนั้น การที่จะดำเนินการใด ๆ ก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ จะกระทำการใด ๆ นอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ นั่นก็คือ ในการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องสามารถถูกตรวจสอบและควบคุมได้นั่นเอง

มองเตสกิเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพว่า เสรีภาพ คือ เสรีภาพภายใต้กฎหมายที่อนุญาตให้กระทำในสิ่งที่ควรกระทำ

SPU CHONBURI

และห้ามกระทำในสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เสรีภาพในการการทำสิ่งใดซึ่งปราศจากความรับผิดชอบจึงมิใช่เสรีภาพที่แท้จริงมองเตสกิเออเชื่อว่ากฎหมายสามารถที่จะลิดรอนเสรีภาพของบุคคลได้แต่มิใช่จะลิดรอนเสรีภาพทุกชนิดกฎหมายจะต้องจำกัดเสรีภาพเฉพาะในกรณีอันเหมาะสม และรัฐบาลที่ดำเนินนโยบาย สายกลางเท่านั้นที่จะตอบสนองเสรีภาพในทรรศนะเช่นนี้ มองเตสกิเออจึงเป็นผู้นำเสนอทฤษฎีในการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเขาเชื่อว่าการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจะเป็นทางที่นำมาซึ่งการปกครองที่อ่อนตัวและมีเสรีภาพที่สุด โดยกล่าวว่าในทุกรัฐจะต้องมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ “อำนาจนิติบัญญัติ” “อำนาจบริหาร” และ “อำนาจตุลาการ” โดยอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภา อำนาจบริหารเป็นอำนาจในการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ในทางการบริหารกิจการงานของประเทศเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการตัดสินคดีอาญาและคดีแพ่งเป็นหน้าที่ของศาล

จะเห็นได้ว่าลักษณะของอำนาจหน้าที่ของทั้ง 3 ส่วนนั้นจะเน้นในเรื่องของการใช้อำนาจเฉพาะที่ตนต้องปฏิบัติ และจำกัดอำนาจแต่ละอำนาจไม่ให้ก้าวก่ายซึ่งกันและกันโดยแต่ละส่วนให้หน้าที่แตกต่างกันออกไปไม่มีการแบ่งใช้อำนาจของอีกส่วนหนึ่งแต่ในทาง ปฏิบัติมิได้หมายความว่าอำนาจในแต่ละส่วนจะไม่มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างไรเลยยังคงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและถ่วงดุลอำนาจกันของทั้งสามส่วนด้วย ทั้งนี้เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐจะไม่สามารถเกิดขึ้นมาได้เลยในระบอบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องให้แต่ละอำนาจสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ในลักษณะของการถ่วงดุลกัน (Checks and Balances) เพราะอำนาจทั้งสามนั้นมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เมื่อใดก็ตามที่อำนาจทั้งสามนี้มารวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือองค์กรเดียว เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้

ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ ได้อธิบายถึงการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เอาไว้ดังนี้

การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ หมายถึง วิธีการที่ให้องค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลสามารถดำเนินการยับยั้งได้ในการใช้อำนาจของตนตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ แต่ละองค์การได้รับอำนาจตามกฎหมายแต่เมื่อจะใช้อำนาจนั้นก็ต้องยอมให้หน่วยอำนาจอื่น ๆ เข้ามายับยั้งหรือจำกัดได้เพื่อป้องกันมิให้หน่วยอำนาจนั้น ๆ ใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกระทำการขัดรัฐธรรมนูญ

การยับยั้งอำนาจ คือ การทำให้การใช้อำนาจไม่มีผล เช่น หน่วยอำนาจหนึ่งใช้อำนาจไปแล้วแต่ถูกหน่วยอำนาจอื่นยับยั้งทำให้การใช้อำนาจนั้นไม่เป็นผลหรือไม่เกิดผล

SPU CHONBURI

การถ่วงดุลอำนาจ คือ การที่ยอมให้หน่วยอำนาจหนึ่งมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับอีกหน่วยอำนาจหนึ่ง เช่น หน่วยอำนาจหนึ่งจะใช้อำนาจก็ต้องให้หน่วยอำนาจอื่นยินยอมด้วย

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จึงเป็นเสมือนอุปกรณ์หรือกลไกที่สำคัญสำคัญยิ่งของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย และมักปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการแยกอำนาจ โดยการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจนั้นอาจกระทำได้ในระหว่างหน่วยอำนาจหรืออาจเป็นไปภายในหน่วยอำนาจนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้วทฤษฎีนี้จึงมิได้มุ่งที่การแบ่งแยกอำนาจทั้งสามส่วนออกจากกันอย่างเด็ดขาด หากแต่ยินยอมให้องค์กรฝ่ายต่าง ๆ ใช้อำนาจขององค์กรอื่นบ้างเท่าที่จะไม่ทำให้มีการรวมอำนาจมากเกินไปนั่นเอง ทั้งนี้ก็เป็นการป้องกันมิให้มีองค์กรใดใช้อำนาจหลาย ๆ อย่างรวมกัน เพราะจะทำให้มีอำนาจมากเกินไป ดังนั้นทฤษฎีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

4. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

การตรวจสอบภาษาอังกฤษใช้คำว่า Audit ซึ่งมีรากฐานมาจากคำว่า Audire ในภาษาลาติน มีความหมายว่า (To Hear) ต้นกำเนิดของ Auditor สมัยโบราณจึงสันนิฐานกันว่าคงเริ่มมาจากบุคคลที่ถูกนายสั่งให้ไปคอยเฝ้าดู คอยแอบฟังข่าวหรือคอยซักไซ้ไล่เลียงผู้คนเพื่อได้ข่าวไปบอกนายโดยคนเหล่านี้จะได้รับบำเหน็จรางวัลให้อย่างงาม จึงเป็นงานที่นิยมกระทำกันมากในสมัยนั้น

คำว่า ผู้ตรวจสอบ หรือ Auditor จะเกิดขึ้นเมื่อใด สมัยใดไม่มีประวัติศาสตร์จารึกไว้แน่นอน แต่เชื่อว่าน่าจะเริ่มต้นมาจากฝ่ายปกครองมากกว่า โดยเฉพาะเกี่ยวกับงานด้านการคลังของประเทศที่ต้องมีการขึ้นทะเบียนบัญชีทรัพย์สินเงินทอง และการรับการจ่ายเงินทองของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบทรัพย์สินเงินทองเหล่านั้นได้ผลจากการตรวจสอบเป็นอย่างไรก็ให้มารายงาน หรือถ้ามีใครยักยอก ฉ้อโกงก็ต้องมีการสืบสวน สอบสวน เพื่อนำผลมารายงานให้ผู้เป็นนายทราบด้วย (เจริญ เจษฎาวัลย์, 2545, หน้า 11-12)

การตรวจสอบในอดีตมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับปัจจุบัน คือเป็นการตรวจสอบ สอดส่องดูแลพฤติกรรมของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเงินงบประมาณของแผ่นดิน เพื่อมิให้มีการจ่ายเหล่านั้นไปในทางที่ผิด รวมถึงการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วย

5. แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบตามหลักสากล

แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ถือเป็นหลักสากลนั้นโดยทั่วไปได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากประเทศทั้งสองมีนักวิชาการทางด้านการตรวจสอบอยู่เป็นจำนวนมากและที่สำคัญถือได้ว่าเป็นต้นแบบของวิชาการบัญชี วิชาการสอบบัญชี

SPUCHONBURI

และวิชาการตรวจสอบภายใน ซึ่งในสมัยก่อนพบว่าการตรวจสอบจะจำกัดวงแคบอยู่ที่ “การตรวจสอบบัญชี” (Account Examination) เพื่อรองรับความถูกต้องของการจดบันทึกรายการทางบัญชี หรือไม่ก็มุ่งเน้นในเรื่องการติดตามค้นหาสาเหตุการทุจริตการใช้จ่ายเงินเป็นงานสำคัญเท่านั้น (เจริญ เจษฎาวัลย์, 2545, หน้า 12) แต่ในปัจจุบันจะพบว่า วิชา การตรวจสอบ (Auditing) นั้น ได้มีพัฒนาการออกไปอย่างกว้างขวางและมีความหลากหลาย จนอาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมทุกประเภทของผู้ปฏิบัติ ทุก ๆ คนในองค์การหนึ่งจะต้องได้รับ “การตรวจสอบ” อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ การป้องกันการฉ้อฉล การฉ้อโกงชาติบ้านเมืองและการตรวจจับผู้ทุจริต ตลอดจนการปฏิบัติงานของข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ ประหยัดและเกิดประสิทธิผล (เจริญ เจษฎาวัลย์, 2545, หน้า 14, 21-22)

6. ความหมายของคำว่า “ตรวจสอบ”

คำว่า “การตรวจสอบ” โดยทั่วไปนิยมเรียกกันว่า “Auditing” ซึ่งมองอย่างแคบ การตรวจสอบอาจหมายถึง การตรวจเช็ค สอบ การคำนวณตัวเลขหรือการเช็คสอบความถูกต้องของงานเสมียน แต่มองในวงกว้าง การตรวจสอบอาจหมายถึง การไต่สวนหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการตรวจสอบไว้ในหลายความหมาย เช่น

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2546, หน้า 22 อ้างถึงใน สุวิมล อ้วนล่ำ, 2548, หน้า 33) อธิบายว่า การตรวจสอบหมายถึง กระบวนการตรวจสอบวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การหรือคณะบุคคลหรือส่วนบุคคลอย่างเป็นระบบ และมีระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง และรายงานนั้นสื่อต่อผู้รับผลประโยชน์ หรือผู้ใช้บริการการตรวจสอบที่มีส่วนได้เสีย

พันธ์พงศ์ เกียรติกุล (พันธ์พงศ์ เกียรติกุล, 2546, หน้า 11) ให้คำอธิบายว่า การตรวจสอบหมายถึง การประเมินผลการควบคุมภายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร ตลอดจนการบริหารงาน การวัดผลโดยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบต้องเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง เป็นการให้บริการแก่ฝ่ายจัดการ

นอกจากนี้การตรวจสอบยังหมายถึงการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่งและเป็นการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่งด้วย

โดยการตรวจสอบฝ่ายปกครอง หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูแลให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดีถูกต้องหรือไม่ถูกต้องจึงมีลักษณะของการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น

SPU CHONBURI

การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองสิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

ส่วนการเยียวยา หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงมีลักษณะของการควบคุมภายหลังการกระทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น “การควบคุมฝ่ายปกครอง” หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก เช่นรัฐสภา ศาล และองค์กรพิเศษต่าง ๆ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540, หน้า 13-14)

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวสรุปได้ว่า การตรวจสอบหมายถึง กระบวนการในการตรวจสอบ สืบสวน สอดส่อง ดูแล พฤติกรรมของบุคคลที่กระทำกิจกรรมในด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำการทุจริต หรือมีการละเมิดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ รวมถึงต้องมีการประเมินผลและรายงานผลดังกล่าวด้วย ซึ่งการปฏิบัติงานด้านตรวจสอบนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งและต้องปฏิบัติงานการตรวจสอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส โดยไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ แอบแฝง โดยการตรวจสอบนั้นจะไม่จำกัดเฉพาะในด้านการเงินและบัญชีเพียงด้านเดียวแต่ยังหมายรวมถึงการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานในด้านอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องด้วย เช่น การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของเกี่ยวข้องด้วย เช่น การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (สุวิมล อ้วนล่ำ, 2548, หน้า 35)

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบนั้นเกิดขึ้นมาช้านานและได้มีการพัฒนาตัวเองเรื่อยมา จากที่ความมุ่งหมายเดิมจะอยู่ที่การตรวจสอบบัญชี เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้องของการจดบันทึกรายการ ตัวเลข หรือไม่ก็มุ่งเน้นในเรื่องของการติดตามค้นหาสาเหตุของการทุจริตของผู้ทำบัญชีเป็นสำคัญ แต่ต่อมาการตรวจสอบได้มีพัฒนาการไปด้านอื่น ๆ อีกมากมาย โดยได้มีการคิดค้นปรับเปลี่ยนทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ และเทคนิคในการตรวจรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อนำเข้ามาใช้ควบคุมตรวจสอบกิจกรรมในทางบัญชีและทางการบริหารงาน ตลอดจนการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐและภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง

SPUCHONBURI

7. ประเภทของงานการตรวจสอบ

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545, หน้า 22-24) ได้จัดแบ่งประเภทของงานการตรวจสอบใน 2 ลักษณะคือ

1. จัดแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติหน้าที่งานตรวจสอบ ได้แก่

Financial Audits หมายถึงการตรวจสอบการเงินการบัญชีซึ่งประยูร ศรียรรยง ได้อธิบายการตรวจสอบบัญชีการเงินนี้มีเป้าหมายในการตรวจการทุจริต ตรวจการปฏิบัติตามกฎหมายการเงิน ตรวจให้เป็นไปตามหลักการบัญชี ตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลขและข้อมูล

Compliance Audits หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับภาครัฐ ในกรณีที่เป็นกิจกรรมของผู้ตรวจสอบภายในอาจคลุมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย หรือกฎระเบียบตามนโยบาย หรือกฎระเบียบคำสั่งขององค์การนั้นด้วย

Investigative Audits หมายถึง การตรวจสอบเพื่อค้นหาหรือสืบสวนสอบสวนการทุจริต การยักยอก ฉ้อโกง การปฏิบัติงานโดยมิชอบหรือการปฏิบัติงานผิดพลาดร้ายแรง

Operational Audits หมายถึงการตรวจสอบการเนินงานโดยทั่วไปใช้กับการตรวจสอบการดำเนินงานในองค์การธุรกิจเอกชนเพื่อมุ่งต่อผลการปรับปรุงหรือพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) ประหยัด (Economy) และประสิทธิผล (Effectiveness) ขององค์การ

Performance Audits หมายถึง การตรวจสอบการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานมีลักษณะการตรวจสอบใกล้เคียงกับ Operational Adits

Management Audits หมายถึง การตรวจสอบการบริหารเพื่อหาลู่ทางเพิ่มความสามารถในการทำกำไร และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร ซึ่งผู้ตรวจสอบจะทำได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อเจ้าของผู้จัดการหรือกรรมการบริษัทให้ความไว้วางใจแก่ผู้ตรวจสอบเป็นอย่างมาก และในขณะเดียวกันผู้ตรวจก็ต้องเป็นธรรมไม่มีอคติและมีวิสัยทัศน์กว้าง

IT Audits หมายถึง การตรวจสอบเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศขององค์การ

2. จัดแบ่งตามกลุ่มบุคคลผู้ทำการตรวจสอบ ได้แก่

External Audits หมายถึง ผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกและยังหมายรวมถึงผู้ตรวจสอบอื่นที่ไม่ใช่ผู้ตรวจสอบภายในขององค์การที่ได้รับการว่าข้างให้มาทำการตรวจสอบบัญชีหรือกิจกรรมต่าง ๆ เป็นพิเศษตามความต้องการของฝ่ายจัดการขององค์การนั้นและยังหมายรวมถึงผู้สอบบัญชีรับอนุญาต (Independent public Accountant) หรือผู้มีหน้าที่ตรวจสอบของทางภาครัฐบาลจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็ได้

SPU CHONBURI

Internal Audits หมายถึง การตรวจสอบภายในที่ทำโดยลูกจ้างขององค์การนั้นที่ได้รับมอบหมายให้ทำการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การเอง และหมายรวมถึง ผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทเอกชน หรือของส่วนงานต่าง ๆ ของทางภาคราชการด้วย

Reviewer หมายถึง ผู้ตรวจสอบที่ทำงานเฉพาะด้าน คำว่า Review ที่เป็น Technical Term ทางการตรวจสอบสำหรับภาษาไทยนิยมคำว่า “การสอบทาน” ซึ่งหมายถึงผู้ตรวจสอบที่ทำงานตรวจสอบเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งในกระบวนการตรวจสอบทั้งหมด

Management Auditor หมายถึง ผู้ตรวจสอบภายในที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหาร ซึ่งถือเป็นชื่อใหม่ที่สุดชื่อหนึ่งในแขนงวิชาการตรวจสอบในยุคปัจจุบันและถือเป็นการตรวจสอบการบริหารที่มุ่งสนับสนุนให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

Government Audits หมายถึง กิจกรรมการตรวจสอบที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการขององค์การของรัฐ ที่มีกฎหมายประกาศกำหนดให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

เมื่อพิจารณาคำนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” และ “ร่ำรวยผิดปกติ” แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบว่าทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือไม่ หรือเป็นการได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ อันจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องการตรวจสอบเพื่อให้ทราบถึงความโปร่งใสในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการกำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีลักษณะเป็น External Audits คือ เป็นผู้ตรวจสอบภายนอกที่เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐ และอาจจัดอยู่ในประเภทงานการตรวจสอบในลักษณะของ Financial Audits, Compliance Audits และ Investigative Audits ได้ นั่นคือ เป็นการตรวจสอบโดยให้เป็นไปตามหลักการบัญชี ซึ่งเน้นความถูกต้องของข้อมูลตัวเลขและทำการตรวจสอบเพื่อเป็นการควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตคอรัปชั่น หรือฉ้อราษฎรบังหลวง

SPUCHONBURI

ระบบการตรวจสอบภาครัฐของต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของรัฐหรือ Government Auditors ของแต่ละประเทศจัดกลุ่มกันตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบส่วนท้องถิ่น (Local) มลรัฐ (State) และหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal Government Unit Audit) มีโครงสร้างการจัดองค์การที่มีหลากหลายรูปแบบ ดังนี้

Local and State Government Unit ทำการตรวจสอบธุรกิจเกี่ยวกับเรื่องภาษีการขาย ให้เป็นไปตามกฎหมาย

The Internal Revenue Service ทำการตรวจสอบภาษีเงินได้ของบริษัท และเงินได้ส่วนบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย

The General Accounting Office: GAO ทำการตรวจสอบและรายงานต่อสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา โดยทำการตรวจด้านต่าง ๆ เช่น การตรวจสแบการดำเนินงานตามโครงการการดำเนินงานของหน่วยงาน กิจกรรมและการจัดองค์การของหน่วยงานของรัฐโดยทำหน้าที่ตรวจสอบ 2 ประเภท เช่น

1) Financial Audits ทำการตรวจสอบรายการทางการเงินการบัญชี และรายการต่าง ๆ ว่าแสดงสถานะที่เป็นจริงเชื่อถือได้ และเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบภาครัฐที่กำหนด

2) Performance Audits ทำการสอบทานความมีประสิทธิภาพ ความประหยัดในการใช้ทรัพยากรของรัฐ

2. มาตรการของการตรวจสอบ

เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบว่าระบบการตรวจสอบที่ได้รับจะมีคุณภาพ มีมาตรฐานที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ ความสามารถส่วนตัวของบุคคลผู้ทำหน้าที่ในด้านการตรวจสอบจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากเพราะจะเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลของการตรวจสอบ

ดังนั้น ผู้ตรวจสอบจึงควรมีคุณสมบัติและมาตรฐานในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) คุณวุฒิทางการศึกษา

ผู้ทำการตรวจสอบควรที่จะต้องมีคุณวุฒิทางการศึกษาอย่างน้อยควรเป็นระดับปริญญาตรีขึ้นไป ตามแขนงวิชาที่องค์กรตรวจสอบนั้นจำเป็นต้องใช้ เช่นการเงิน การบัญชี การธนาคาร นิติศาสตร์ วิศวกรรม คอมพิวเตอร์ สถิติ การบริหาร รัฐศาสตร์ฯลฯ

SRU CHONBURI

2) ความสามารถทางวิชาชีพการตรวจสอบ ความสามารถหรือทักษะ (Skills) ในการตรวจสอบเกิดขึ้นจากการเรียนรู้ในวิชาชีพแขนงการตรวจสอบโดยเฉพาะ ซึ่งผู้ตรวจสอบจำเป็นจะต้องมีความรอบรู้ (Knowledge) และทักษะ (Skills) ในกระบวนวิธีปฏิบัติการตรวจสอบด้วยโดยสามารถกระทำได้โดยการฝึกอบรมกับองค์กรเองหรือการฝึกอบรมกับสถาบันของเอกชน

ความรอบคอบและระมัดระวังในการตรวจสอบ

1) ความรอบคอบในการใช้กระบวนวิธีการตรวจสอบ

ในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบนั้น ผู้ตรวจสอบและองค์กรตรวจสอบเอง ควรที่จะต้องมีการจัดให้มีกระบวนวิธีการในการตรวจสอบที่มีการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในด้านต่าง ๆ เช่น การวางแผนตรวจสอบ การกำหนดวิธีการตรวจสอบ

2) ความรอบคอบในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและหลักฐาน

การปฏิบัติงานตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นส่งผลกระทบต่อผู้รับการตรวจสอบและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางหรืออย่างรุนแรงได้ ดังนั้นผู้ตรวจสอบและองค์กรตรวจสอบจึงควรที่จะต้องใช้ความรอบคอบในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนถูกต้องและเหมาะสม

3) ความรอบคอบในการรายงานผลการตรวจสอบ

การตรวจสอบที่มีความถูกต้องครบถ้วนและสมบูรณ์ที่สุดนั้น จะต้องหมายถึง ความถูกต้อง แท้จริง และมีความเป็นธรรมต่อผู้ได้รับการตรวจสอบ ที่ปรากฏผลอยู่ในรายงานผลการตรวจสอบที่เกิดขึ้นด้วยและที่สำคัญรายงานผลการตรวจสอบจะต้องมีความรวดเร็ว ถูกต้อง และทันกับเวลาที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ การตรวจสอบบัญชียังควรที่จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการตรวจสอบ ซึ่งมีอยู่ 5 ประการที่ สำคัญ (พะยอม สิงห์เสน่ห์, 2539, หน้า 1-7) คือ

1) ความมีอยู่จริงหรือเกิดขึ้นจริง เป็นการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่ารายการทรัพย์สินหนี้สิน รายได้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่แสดงนั้นมีอยู่จริงเท่าใด และเกิดขึ้นจริงหรือไม่

2) ความถูกต้องครบถ้วนของรายงาน ในทางปฏิบัติมักจะปรากฏว่าทรัพย์สินและรายได้มักมีความโน้มเอียงที่จะแสดงไว้สูงกว่าที่มีอยู่และเกิดขึ้นจริง ตรงกันข้ามหนี้สินและค่าใช้จ่ายมักแสดงต่ำกว่าจำนวนที่มีอยู่จริง และเกิดขึ้นจริง ซึ่งมีผลทำให้สินทรัพย์สุทธิสูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นในการตรวจสอบจึงจำเป็นต้องเน้นถึงความถูกต้องและครบถ้วนของรายการโดยถือหลักว่ารายการต่าง ๆ ที่นำมาแสดงนั้นจะต้องมีความถูกต้องครบถ้วนตรงตามความเป็นจริง

SPU CHONBURI

3) กรรมสิทธิ์และภาระหนี้สิน ผู้ตรวจสอบจะต้องทราบข้อเท็จจริงให้แน่ชัดว่าทรัพย์สินและหนี้สินที่แสดงนั้นเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในภาระความรับผิดชอบของเจ้าของกิจการจริง

4) การตีราคาหรือการกระจายราคา ผู้ตรวจสอบจะต้องตรวจสอบให้ทราบว่าทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แสดงนั้นมีความถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือไม่

5) การแสดงรายการและการเปิดเผยข้อมูลผู้ตรวจสอบจะต้องตรวจสอบความถูกต้องเพื่อมิให้ผู้ใช้งบการเงินเข้าใจผิดพลาด

มาตรฐานของการตรวจสอบนั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อให้ผลการตรวจสอบสามารถค้นพบหรือทราบถึงการทุจริตต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่วางไว้ และประการสำคัญเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปตามหลักการบัญชี นั่นคือ การตรวจสอบจะต้องมีลักษณะของความถูกต้องทั้งในด้านข้อมูล ตัวเลข การคำนวณ ข้อเท็จจริง ตลอดจนการมีเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีความถูกต้อง อย่างเพียงพอ ตลอดจนมีความเชื่อถือได้ ซึ่งนอกจากหลักฐานตามปกติที่ได้แนบแสดงไว้แสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือเป็นการแสดงถึงความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินต่าง ๆ แล้ว ยังมีหลักฐานอีกประเภทหนึ่งซึ่งถือได้มากที่สุดนั่นคือคำรับรองยืนยันจากบุคคลภายนอกเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงบางประการ หรือเรียกได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งบุคคลภายนอกเป็นผู้จัดทำขึ้น และสาเหตุที่ทำให้เอกสารนี้มีความน่าเชื่อถือมากก็เนื่องมาจากการที่บุคคลภายนอกเหล่านั้นมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการ หรือทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น หนังสือยืนยันลูกหนี้ คำรับรองของทนายความว่าบริษัทเป็นเจ้าของสินทรัพย์ถาวร คำรับรองจากสมาคม สถาบันการเงินฯลฯ

สรุปได้ว่า “การตรวจสอบ” มีความหมายที่หลากหลายและมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของงานซึ่งไม่เพียงแต่จะกินความถึงกระบวนการและวิธีการในการตรวจสอบในระบบราชการเท่านั้น แต่จะเห็นได้ยังครอบคลุมไปถึงในเรื่องของระบบการเมืองอีกด้วย แต่โดยหลักเกณฑ์พื้นฐานโดยส่วนใหญ่แล้ว จะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบทางการเงิน หรือมูลค่าของทรัพย์สิน ดังนั้นในงานวิจัยนี้จึงได้นำแนวความคิด ความหมายและความมุ่งหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเพื่อนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อไป

SPU CHONBURI

3. ทฤษฎีที่ใช้ในการบังคับให้บุคคลใดต้องยื่นบัญชี

ระบบควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปัจจุบันองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชนในทุก ๆ ด้านทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และทางด้านการเมือง ดังนั้นระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐประชาธิปไตย จึงเป็นระบบที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ขาดเสียมิได้การควบคุมจึงเป็นมาตรการที่สำคัญในการบังคับหรือใช้สำหรับกำชับให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินกิจการงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น สามารถจำแนกได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมตรวจสอบภายในระบบราชการ แบ่งได้ 2 วิธี คือการควบคุมแบบเป็นทางการและการควบคุมแบบไม่เป็นทางการ

1.1 การควบคุมแบบเป็นทางการ เป็นการควบคุมหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอ (Check and Balance Powers) คือการควบคุมดูแลการบริหารราชการโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

1.2 การควบคุมฝ่ายบริหาร

1) การตรวจสอบและรายงาน เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานในบริเวณที่ปฏิบัติจริงโดยผู้ตรวจสอบจะต้องรายงานผลการปฏิบัติตามที่เกิดขึ้นจริง

2) การบังคับบัญชา เป็นการควบคุมการวินิจฉัย สั่งการตามลำดับขั้นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่า ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าลดหลั่นกันไป

3) การบริหารงานบุคคล เป็นการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขึ้นทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงาน อัตราค่าตอบแทน วินัย ฯลฯ ของข้าราชการในส่วนงานต่าง ๆ

4) อำนาจในการแต่งตั้ง โดยทั่วไปผู้นำรัฐบาลจะแต่งตั้งข้าราชการการเมือง ในระดับสูง เพื่อดำเนินนโยบายและควบคุมข้าราชการในระบบราชการ

5) อำนาจในการถอดถอนอำนาจนี้จะถูกใช้เป็นเครื่องมือถอดถอนข้าราชการที่ไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมาบหมายอย่างเหมาะสม

6) หน่วยงานหรือกลไกอื่นหน่วยงานและกลไกอื่นที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินงานของระบบราชการ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

7) การกำหนดกฎหมาย อำนาจในการออกกฎหมายนี้ฝ่ายบริหารได้รับมอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ใช้ในงานที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคหรืองานที่มีความรีบด่วน

SPU CHONBURI

1.3 การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1) อำนาจในการออกกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้อำนาจในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหารเนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ในระบบราชการนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมาย

2) การอนุมัติเงินงบประมาณแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการออกกฎหมายแล้ว การอนุมัติเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่งในการควบคุมฝ่ายบริหาร

3) คณะกรรมาธิการการใช้คณะกรรมการในการควบคุมนั้นแบ่งเป็นคณะกรรมาธิการเพื่อหาข้อเท็จจริง เพื่อทำการไต่ถามบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐบาล และคณะกรรมาธิการพิเศษเพื่อการสอบสวนเมื่อมีการกล่าวหาว่าหน่วยงานทางฝ่ายบริหารได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรง

1.4 การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ ฝ่ายตุลาการมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่นการบังคับหน่วยงานหรือข้าราชการให้ทำตามข้อผูกพันทางกฎหมาย หรือการบังคับให้เลื่อนหรือระงับการกระทำใด ๆ ก็ได้

2. การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เป็นการควบคุมความประพฤติภายในหรือควบคุมความรับผิดชอบในตัวข้าราชการโดยใช้จรรยาวิชาชีพ ความมีมโนธรรม จริยธรรม ความสำนึกทางศีลธรรมและศักดิ์ศรีของแต่ละบุคคล

บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายถึงการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองว่าแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

การควบคุมเหนือ “การกระทำ” ถือว่าเป็นความมุ่งหมายหลักของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีขอบเขตกว้างขวางมาก และถือเป็นการกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการกระทำในทางกฎหมายในลักษณะของการกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่แทนรัฐด้วยเหตุนี้เองการควบคุมการการะทำในลักษณะนี้จึงสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายหรือความสมบูรณ์ของการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้ ส่วนการกระทำที่เรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครองนั้น เมื่อมีปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้วย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำนั้น ๆ แต่อย่างใด คงมีปัญหาแต่เพียงว่าการปฏิบัติการทางปกครอง ดังกล่าวจะเป็นการละเมิดหรือไม่ อันเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดจากการกระทำนั้น ๆ หรือไม่

การควบคุมเหนือ “บุคคล” เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครอง การควบคุมเหนือบุคคลเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งที่จะมีผลต่อการควบคุมเหนือการกระทำ ดังนั้น การควบคุม

SPU CHONBURI

เหนือบุคคลจึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุมเหนือการกระทำสามารถบรรลุความมุ่งหมายขอผู้มีอำนาจในการควบคุมได้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1 การควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งจะอาศัยเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตัวบุคคล ในขณะที่การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลนั้นขอบเขตย่อมเป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

2.2 การควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง หมายถึงการควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เช่น การควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยได้แยกการควบคุมเหนือตัวบุคคลได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) การถอดถอนจากตำแหน่ง

3) การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

ทัศนะของเจริญ เจษฎาวัลย์ มองว่าจุดประสงค์ของระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น จะพุ่งเป้าอยู่ที่เรื่องของกลไกการตรวจสอบรัฐบาลนั่นก็หมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการการเมืองข้าราชการประจำทุกคน หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ขององค์การรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินตามกฎหมายงบประมาณ การปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชี ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐและต่อประชาชน พลเมืองของประเทศ ดังนั้น จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการตรวจสอบจึงควรอยู่ที่การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ องค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การธุรกิจภาคเอกชนโดยได้จำแนกระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) การตรวจสอบภาพนอก (External Audit) หมายถึง เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น หรือทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การรัฐวิสาหกิจ และยังหมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของรัฐองค์การอื่น เช่น ผู้ตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หรือเจ้าหน้าที่สรรพากร ทำการตรวจสอบการเสียภาษีของบริษัทธุรกิจเอกชนคณะกรรมการป้องกันและปรามปราบการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระบบ นับตั้งแต่เข้ารับตำแหน่ง ระหว่างดำรงตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

SPU CHONBURI

2) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) หมายถึง เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม นั้นหรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในประจำจังหวัดใดทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในจังหวัดนั้น ๆ เป็นต้น

จากระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบการตรวจสอบถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุม ซึ่งมีความสำคัญและเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสอบทาน ทบทวน ประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐว่าได้มีการใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่มีความถูกต้องชอบธรรมและเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมมาน้อยแค่ไหนเพราะถ้าการใช้อำนาจโดยไม่มีระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ดีแล้ว ก็อาจจะเป็นช่องทางในการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจที่กฎหมายได้มอบให้ไปในทางบิดเบือนหรือผิดไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าโดยปกติองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจะมีระบบควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรของรัฐอยู่แล้วโดยผู้บังคับบัญชา ผู้ตรวจราชการหรือผู้ตรวจภายในจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในเรื่องของระบบการจัดการและการบริหารงานภายใน รวมถึงการตรวจสอบเพื่อให้ทราบถึงการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบในหน่วยงานนั้น ๆ แต่จะเห็นได้ว่าระบบการตรวจสอบดังกล่าวมักไม่ค่อยได้ผลทั้งนี้สืบเนื่องมาจากที่ผู้บริหารระดับสูง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ มักจะเป็นผู้ที่ทำการทุจริตหรือมีส่วนร่วมในการทุจริตเสียเอง รวมทั้งการทุจริตในปัจจุบันรูปแบบการทุจริตมักจะเป็นในรูปแบบของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องโดยทางอ้อมหรือเรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน ตามหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เรียกว่า “การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม” การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร จึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีองค์กรภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมีการตรวจสอบใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำรงตำแหน่ง จะต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากการตรวจสอบพบว่า ในขณะดำรงตำแหน่ง บุคคลดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งและดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อ

SPUCHONBURI

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเมื่อพ้นจากตำแหน่งหากตรวจสอบพบว่าร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป รวมถึงได้มีการสร้างมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกมากมายตามที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น แต่ไม่ว่าจะเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบในรูปลักษณะใดก็ตาม จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวก็คือเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ตามอำเภอใจโดยกระทำการทุจริตคอรัปชั่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง

4. แนวคิดเกี่ยวกับอายุความในทางอาญา

ปัญหาในการนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก็มีความสำคัญ และเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำความผิด หรือระยะเวลาในการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อรับโทษสำหรับการกระทำความผิดที่ได้กระทำนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาบทบัญญัติกฎหมายอาญา แนวคิดที่กฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความอาญา

5. ที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอายุความคดีอาญา

โดยทั่วไป เมื่อเกิดมีรัฐ(ประเทศ)ขึ้น หน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐที่จะต้องดำเนินการมีสามประการด้วยกัน หน้าที่ประการแรก คือ หน้าที่ในการที่จะต้องสร้างระเบียบและข้อห้ามต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของรัฐหรือประเทศนั้นซึ่งประกอบไปด้วยคนหลายเผ่าพันธุ์หลายขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีและหลากหลายความเชื่ออยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข หน้าที่ดังกล่าวคือการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับคนในรัฐของตนเพื่อให้มีแนวปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกันอันจะยังให้คนภายในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบ ซึ่งรัฐมอบหมายหน้าที่นี้ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการ หน้าที่ประการที่สอง คือ หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายระเบียบข้อห้ามต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมากับประชาชนภายในรัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ซึ่งรัฐมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หน้าที่ประการที่สาม คือ หน้าที่ในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทนั้นจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างเอกชนกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข หน้าที่ดังกล่าวรัฐมอบหมายให้ศาลเป็นผู้รับผิดชอบการที่คนหลากหลายเชื้อชาติ หลายเผ่าพันธุ์ หลายขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีศาสนา มารวมกันเป็นสังคมที่เรียกว่ารัฐหรือประเทศได้นั้น เนื่องจากคนเหล่านั้นมีความเชื่อถือและไว้วางใจในรัฐหรือประเทศนั้นว่าจะสามารถดูแลให้คนเหล่านั้นอยู่

SRU CHONBURI

ร่วมกันอย่างสงบสุขและปลอดภัย ซึ่งเป็นความประสงค์ขั้นพื้นฐานที่นักปราชญ์โบราณได้อธิบายไว้ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยตรง ไม่ว่าความผิดนั้นจะเป็นความผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) หรือความผิดที่กฎหมายห้าม (Mala prohebita) ก็ตาม เพราะการกระทำความผิดดังกล่าวทำให้ประชาชนในรัฐนั้นเกิดความไม่มั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยของตนในอันที่จะอาศัยอยู่ภายในรัฐนั้นอย่างสงบสุขอีกต่อไป รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อให้เรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนกลับคืนมา โดยหลักแล้วการฟ้องคดีอาญาควรจะกระทำได้ตลอดเวลาโดยไม่มีกำหนดอายุความ รัฐสามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เสมอไม่ว่าระยะเวลาจะล่วงเลยไปนานสักเพียงใดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยนานไปก็อาจมีผลเสียในด้านกระบวนวิธีพิจารณาคดี การพิสูจน์พยานหลักฐานและการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ยิ่งระยะเวลาเนิ่นนานออกไปมากเท่าไร ความทรงจำของพยานตลอดจนการหาพยานหลักฐานย่อมสูญหายหรือเลือนไปได้ในที่สุด นอกจากนี้ประชาชนก็จะไม่สนใจที่จะติดตามเรื่องอีกต่อไป เนื่องจากมีเรื่องอื่นสอดแทรกเข้ามาเบี่ยงเบนความสนใจไปจากเรื่องโทษผู้กระทำความผิดจึงไม่น่าจะเกิดประโยชน์อีกต่อไป ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้มีอายุความฟ้องร้องในคดีอาญาขึ้น ขณะเดียวกัน ก็มีข้อเท็จจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่สามารถค้นพบพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ให้ทราบได้ว่าผู้ใดได้กระทำความผิด ซึ่งในขณะที่ความผิดเกิดนั้นวิทยาการในการพิสูจน์ยังไม่ก้าวหน้าทำให้ไม่สามารถที่จะพิสูจน์หลักฐานเช่นว่านั้นได้ เช่น เมื่อห้าสิบปีก่อน การพิสูจน์คราบเลือดหรือพยานหลักฐานที่ตกอยู่ในที่เกิดเหตุโดยการตรวจรหัสพันธุกรรม (DNA) ยังไม่สามารถทำได้ ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด แต่ปัจจุบันความก้าวหน้าทางวิทยาการสามารถนำเอารหัสพันธุกรรม (DNA) มาใช้ในการพิสูจน์คราบเลือดหรือพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุได้ว่าเป็นคราบเลือดของผู้ตายหรือเป็นสิ่งที่ผู้กระทำความผิดทำหล่นไว้ขณะกระทำความผิด ทำให้สามารถพิสูจน์ได้ว่าคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อห้าสิบปีก่อน ผู้ใดคือผู้กระทำความผิด แต่ถ้านำเอาเรื่องอายุความมาปรับใช้คดีที่เกิดขึ้นดังกล่าว พนักงานสอบสวนจะไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะเป็นคดีที่ขาดอายุความแล้ว ดังนั้น เพื่อให้พนักงานสอบสวนสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ กฎหมายในบางประเทศจึงกำหนดให้คดีอาญาบางประเภทเป็นคดีที่ไม่มีอายุความ ทั้งสองแนวคิดเป็นผลเนื่องมาจากแนวคิดในระบบกฎหมายสองระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) กับระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ที่แตกต่างกันอยู่ในรายละเอียด

SPU CHONBURI

6. อายุความคดีอาญาในระบบประมวลกฎหมาย (Civil law)

ระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแบ่งออกเป็นสองระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) กับระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) แนวคิดในส่วนที่เกี่ยวกับอายุความในคดีอาญาของทั้งสองระบบมีแนวคิดที่แตกต่างกันอยู่ในรายละเอียด

แนวคิดของระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) จะเน้นให้มีอายุความในการฟ้องคดีอาญา โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1) กลุ่มประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย จะใช้หลักเรื่อง “กฎแห่งการลืม” (La loi de l’oubli) เป็นหลักในการกำหนดอายุความในคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งมีแนวคิดว่า เมื่อเกิดคดีขึ้น การนำหลักฐานต่าง ๆ ในที่เกิดเหตุมาพิสูจน์ความผิดแก่ผู้กระทำความผิดจะได้ผลที่สุด เมื่อกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว ยิ่งเวลาล่วงเลยไปนานเท่าใด ความทรงจำเกี่ยวกับพยานหลักฐานก็จะยิ่งลดน้อยลงหรือไม่อาจนำพยานมานำสืบได้ เนื่องจากพยานหลักฐานสูญหายไปตามกาลเวลา หรือพยานบุคคลถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะทำการสืบพยาน ยิ่งระยะเวลาล่วงเลยไปนานเท่าใดก็จะไม่มีใครจดจำเหตุการณ์ที่เป็นความผิดนั้นได้ โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในการนำพยานบุคคลมาสืบย่อมมีมาก ทำให้เกิดความยุ่งยากในการนำสืบพิสูจน์ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย

2) นักกฎหมายในระบบประมวลกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษในทันที และผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปจนพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นการทรมานผู้นั้นพอสมควร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลงโทษอยู่แล้ว จึงไม่ควรลงโทษผู้นั้นซ้ำอีก การที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปและไม่ไปกระทำความผิดอีกจนพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมแสดงว่าผู้นั้นได้ระมัดระวังความประพฤติของตนที่จะไม่ไปกระทำความผิดขึ้นอีก จึงไม่ควรลงโทษผู้นั้นอีกแล้ว การที่ผู้กระทำความผิดต้องระมัดระวังไม่กระทำความผิดขึ้นอีกนี้ถือได้ว่าเป็นนโยบายทางอาญาในการป้องกันความผิดทางอาญาอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักการเหล่านี้ยังมีผู้คัดค้านอยู่ เนื่องจากเห็นว่าการไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเพราะล่วงเลยกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นการคาดคะเนที่ปราศจากมูลความจริงโดยเฉพาะผู้ที่กระทำผิดจนติดเป็นนิสัย จึงไม่ควรให้มีอายุความในความผิดบางเรื่อง

7. อายุความคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายและมีการกำหนดอายุความในคดีอาญาไว้ ไม่ว่าคดีอาญาอุกฉกรรจ์หรือคดีอาญาธรรมดา โดยทั่วไปจะใช้กฎแห่งการลืม (La loide l’oubli) เป็นหลักการในการกำหนดอายุความประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศสใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยนโปเลียน มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรกใน ค.ศ.1810 และใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

SPUCHONBURI

คือ Code pénal ในกรณีที่มีความผิดอาญาเกิดขึ้น ถือว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการรบกวนความสงบเรียบร้อยของรัฐ และโดยที่รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้เสียหาย เฉพาะอัยการแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเนื่องจากอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ ผู้เสียหายที่เป็นประชาชนไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาเองได้ เว้นแต่จะขอเป็นคู่ความทางแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาในเรื่องนั้นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรสั่งฟ้องคดีอาญาในเรื่องใด พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีดังกล่าวภายในกำหนดอายุความตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นเพียงการชะลอการฟ้องชั่วคราว ซึ่งอัยการอาจกลับมาฟ้องเป็นคดีใหม่ได้อีกภายในกำหนดอายุความ

ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดอายุความ (La prescription) ในประมวลกฎหมายอาญาใหม่ (Le code pénal nouveau) ดังนี้

1) ความผิดลหุโทษ (Contravention) ได้แก่ ความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 ฟรังค์ (3,000 ยูโร) จำคุกตั้งแต่ 1 วัน ถึง 2 เดือน มีกำหนดอายุความ 3 ปี

2) ความผิดที่มีโทษปานกลาง (Délit) ได้แก่ ความผิดที่มีโทษปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังค์ขึ้นไป (3,000 ยูโร) หรือจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี มีอายุความ 5 ปี

3) ความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป จนถึงจำคุกตลอดชีวิต มีอายุความ 20 ปี

4) ความผิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์มนุษย์ เช่น การคัดเลือกพันธุ์มนุษย์และการคัดลอกพันธุ์กรรม มีอายุความ 30 ปี (Code pénal [nouveau], livre premier: Disposition général , titre III: Des peines, chapitre)

อย่างไรก็ตาม มีความผิดบางฐานความผิดที่ไม่มีการนำเอาหลักการเรื่องกฎแห่งการลืม (La loi de l'oubli) มาใช้ ซึ่งจะบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษและเป็นคดีอาญาที่ไม่มีอายุความ คือ ความผิดในประมวลกฎหมายอาญา เล่มที่ 2 หมวดที่ 1 ความผิดอุกฉกรรจ์เกี่ยวกับมนุษยชาติ เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือคดีอุกฉกรรจ์อื่น ๆ ที่กระทำต่อมนุษยชาติ เช่น การเอาคนลงเป็นทาส การลักพาตัว การทรมานหรือดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยมีเหตุชักจูงใจทางการเมือง ปรัชญา การเหยียดผิวหรือศาสนาและความผิดตามกฎหมายหมายเลข 64-1326 วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.1964 เกี่ยวกับความผิดตามมติสมัชชาสหประชาชาติในกรณีอาชญากรรมที่กระทำต่อมนุษยชาติตามกฎบัตรศาลระหว่างประเทศ วันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1945 เป็นคดีอาญาที่ไม่มีอายุความ ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของกฎแห่งการลืม (La loi de l'oubli) กล่าวโดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสแม้ว่าจะใช้กฎแห่งการลืม (La loi de l'oubli) เป็นหลักในการกำหนดอายุความ แต่ความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

SPU CHONBURI

ระหว่างประเทศโดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับอาชญากรสงคราม หรือความผิดที่เกี่ยวกับมนุษยชาติ เช่น การค้ามนุษย์ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นต้น จะกำหนดให้เป็นคดีอาญาที่ไม่มีอายุความ เนื่องจากคดีเหล่านี้ตามกฎหมายระหว่างประเทศถือเป็นความผิดมหันตโทษ จึงไม่ยอมให้มีอายุความและประเทศฝรั่งเศสก็เคยประสบเหตุการณ์ดังกล่าวมาแล้วในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง

8. อายุความคดีอาญาในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law)

แนวคิดเกี่ยวกับอายุความในคดีอาญาในประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common law) แตกต่างจากประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil law) กล่าวคือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณีถือว่าการฟ้องคดีอาญาซึ่งเป็นความผิดอันเป็นความผิดที่ถือว่ารบกวนความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมซึ่งรัฐ (กษัตริย์) เป็นผู้ดูแล การฟ้องคดีอาญาจึงเป็นการกระทำแทนกษัตริย์ ประกอบกับในระบบกฎหมายจารีตประเพณีมีแนวคิดที่ว่า กษัตริย์สามารถกระทำสิ่งใดก็ได้โดยปราศจากความผิด (The king can do no wrong) จึงมีผลว่าแม้กษัตริย์จะปล่อยให้คดีอาญาขาดอายุความก็ยังสามารถฟ้องคดีได้

ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับอายุความในคดีอาญาจึงเกิดหลักเรื่อง “Nullum tempus occurit regi” หรือ “อายุความไม่ใช้กับกษัตริย์” (Time does not run against the king) ขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้เสมอ ไม่ว่าระยะเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตามประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ได้ใช้หลักเรื่อง “Nullum tempus occurit regi” เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญา เช่น ใน ค.ศ.1905 นาย John Appleton ถูกตัดสินลงโทษประหารชีวิต ในคดีที่เขาให้การรับสารภาพว่าได้ฆ่าภรรยาของตนในปี ค.ศ.1882 คือเมื่อ 23 ปีมาแล้ว (หนังสือพิมพ์ Times, 15 July 1905) (อรุณี อนันตชัยศิลป์, 2542, หน้า 11)

ใน ค.ศ.1802 ผู้ว่าการ Wall ถูกนำตัวมาพิจารณาเพื่อลงโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำเมื่อ 30 ปีก่อน นาย William Horne ถูกนำตัวมาพิจารณาเพื่อลงโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำเมื่อ 35 ปีก่อน และนาย Stephen ถูกนำตัวมาพิจารณาเพื่อลงโทษสำหรับความผิดที่ได้ลักทรัพย์ไปเมื่อ 60 ปีก่อน

ต่อมาแนวคิดในเรื่องอายุความได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ หลักเรื่อง “Nullum tempus occurit regi” จะไม่ใช้กับความผิดบางฐานความผิดเช่น

1. ความผิดฐานกบฏตาม Treason Act, 1695 ยกเว้นความผิดฐานประทุษร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์ จะต้องฟ้องคดีภายในสามปีนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

SPU CHONBURI

2. ความผิดฐานจลาจลตาม Riot Act, 1714 จะต้องฟ้องคดีภายในสิบสองเดือนนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

3. ความผิดตาม Night Poaching Act, 1828 จะต้องฟ้องคดีภายในสิบสองเดือนนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

4. ความผิดทางเพศที่กระทำต่อเด็กหญิงอายุสิบสามปีถึงสิบหกปีจะต้องฟ้องคดีภายในสิบสองเดือนนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

5. ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Corrupt or illegal practice at election) จะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

6. ความผิดตาม Customs Acts จะต้องฟ้องภายในสามปีนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

7. ความผิดตาม Perjury Act, 1911 ในกรณีเกี่ยวกับการปลอมแปลงสูติบัตรและมรณะบัตร จะต้องฟ้องคดีภายในสามปีนับแต่ความผิดเกิดขึ้น

8. ความผิดตาม Merchandise Marks Act, 1887 จะต้องฟ้องคดีภายในสามปีนับแต่ความผิดเกิดขึ้น หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบการกระทำความผิด

9. บรรดาคดีที่มีโทษสถานเบาจะต้องฟ้องคดีภายในหกเดือนนับแต่ความผิดเกิดขึ้น (คะนึง ฤๅไชย, 2529, หน้า 16 อ้างถึงใน อรุณี อนันตชัยศิลป์, 2542, หน้า 14)

กล่าวโดยสรุปประเทศอังกฤษ แม้คดีอาญาส่วนใหญ่จะใช้หลักเรื่อง “Nullum tempus occurit regi” ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยสามารถจะฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่มีกำหนดอายุความก็ตาม แต่ก็มีการพัฒนาความผิดบางฐานใหม่โดยกำหนดให้มีอายุความในการฟ้องคดีขึ้น เพื่อให้การพิสูจน์พยานหลักฐานและการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นโดยเร็ว เนื่องจากลักษณะความผิดบางฐานหากปล่อยให้เนิ่นนานไปจะไม่มีใครจดจำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อันจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการนำสืบพิสูจน์ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย หรืออาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมได้ เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ ถ้าศาลไม่รีบตัดสินโดยเร็วอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบขึ้นในการเลือกตั้งได้และอาจส่งผลกระทบต่อสังคมได้ในที่สุด

9. อายุความคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวโดยรวมจัดเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบจารีตประเพณี (Common law) แนวคิดเกี่ยวกับอายุความในคดีอาญาจะมีลักษณะใกล้เคียงกันกับแนวคิดของประเทศอังกฤษ แต่เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยหลายมลรัฐ แต่ละมลรัฐต่างก็มีกฎหมายของตนเองบังคับใช้อยู่ คดีอาญาส่วนใหญ่จะถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายของแต่ละมลรัฐซึ่งจะมีรายละเอียดของโทษและอายุความในคดีอาญาแตกต่างกันไปอย่างไรก็ตาม แนวคิดตามระบบจารีตประเพรี (Common law) จะมีบทบาทสำคัญต่อระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

SUCHONBURI

เพราะในสหรัฐอเมริกา ความผิดที่เรียกว่า “Misdemeanors” หรือความผิดที่มีโทษสถานเบาจะเป็นความผิดที่มีอายุความระหว่างสองปีถึงหกปีสำหรับคดีที่เป็นความผิดร้ายแรงที่เรียกว่า “Felony” โดยเฉพาะในความผิดระดับ First degree เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย หรือฆ่าคนตายโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เป็นต้น จะเป็นตามหลักเรื่อง “Nullum tempus occurit regi” ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) กล่าวคือ เป็นความผิดที่ไม่มีอายุความ รัฐสามารถที่จะฟ้องคดีแก่ผู้กระทำความผิดเมื่อใดก็ได้ความผิดที่ทั้งสหพันธรัฐ (รัฐบาลกลาง) และมลรัฐทุกมลรัฐถือว่าเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความฟ้องคดีอาญา ได้แก่

1. ความผิดฐานฆ่าคนตาย และความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งเป็นแนวคิดในระบบ Common law

2. ความผิดต่อความมั่นคงตาม Patriot Act, 2001 ได้แก่ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

3. ความผิดฐานอาชญากรสงครามตาม Rome Statute

ความผิดทั้งสามฐานเป็นความผิดที่สร้างความน่ากลัวอย่างมากแก่สังคม จึงเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความส่วนความผิดเกี่ยวกับเพศโดยเฉพาะความผิดฐานทำร้ายทางเพศหรือล่วงละเมิดทางเพศที่กระทำต่อเด็กจะเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความในมลรัฐ Alabama Alaska Arizona Delaware (เฉพาะความผิดฐานข่มขืนในระดับ First degree) Idaho Indiana (เฉพาะความผิดฐานข่มขืนในระดับ class A) Kentucky Louisiana (เฉพาะความผิดฐานข่มขืนในระดับร้ายแรง) Maryland, Mississippi (เฉพาะความผิดฐานข่มขืน) Missouri (เฉพาะความผิดฐานข่มขืนโดยใช้กำลัง) New Jersey (ความผิดฐานประทุษร้ายทางเพศ) New Mexico (เฉพาะความผิดฐานข่มขืนในระดับ First degree) North Carolina (เฉพาะความผิดฐานข่มขืน) Rhode Island (เฉพาะความผิดฐานประทุษร้ายทางเพศในระดับ First degree) South Carolina Vermont (เฉพาะความผิดฐานประทุษร้ายทางเพศอย่างร้ายแรง) Virginia(ความผิดฐานข่มขืน) West Virginia, Wyoming ในมลรัฐอื่นความผิดเกี่ยวกับเพศเป็นความผิดที่มีอายุความ

ความผิดฐานอื่น ๆ ที่มิใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศเป็นความผิดที่มีอายุความ เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่ทำให้สังคมเกิดความหวาดกลัว และหากทิ้งไว้เนิ่นนานเกินไปพยานหลักฐานอาจสูญหายหรือไม่อาจหาพยานหลักฐานมาได้ และประชาชนจะไม่สนใจเรื่องในอดีตอีกต่อไปจะสนใจเฉพาะการดำรงชีพของตนเท่านั้นอย่างไรก็ตาม อายุความในคดีที่มีกำหนดอายุความให้ฟ้องคดี กำหนดอายุความดังกล่าวจะไม่นับในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอยู่นอกเขตอำนาจศาล เช่น ผู้กระทำความผิดหลบหนีออกไปนอกประเทศ อายุความจะไม่นับจนกว่าจะได้ตัวกลับมาจึงจะเริ่มนับอายุความ หลักในเรื่องการไม่นับอายุความนี้มีใช้ในทุกมลรัฐ เช่น New York, Illinois เป็นต้น

SPU CHONBURI

อาจสรุปได้ว่าอายุความในคดีอาญาในกฎหมายต่างประเทศเท่าที่ทำการศึกษาจะพบว่าอายุความในการฟ้องคดีอาญาหรืออายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษระหว่างระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) มีแนวคิดที่แตกต่างกันอยู่หลายเรื่อง และมีวิวัฒนาการที่สวนทางกันในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายเป็นหลัก ความผิดอาญาเกือบทั้งหมดจะมีการกำหนดอายุความในการฟ้องคดีหรืออายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยกำหนดให้สัมพันธ์กันระหว่างความผิดและโทษ ยกเว้นความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ความผิดฐานก่อการร้าย และความผิดเกี่ยวกับอาญากรสงคราม ซึ่งเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัวกับมนุษย์ชาติ ถือเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความ รัฐต่าง ๆ สามารถฟ้องคดีได้ไม่ว่าเวลาจะผ่านพ้นไปนานสักเท่าใดก็ตามส่วนในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี จะถือว่าความผิดเกี่ยวกับการฆ่าคนตาย การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ (ความผิดฐานก่อการร้าย) และความผิดฐานอาชญากรสงคราม และมีความผิดเกี่ยวกับเพศบางเรื่องที่ถือว่าร้ายแรง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศกับผู้เยาว์ เป็นความผิดที่สร้างความหวาดกลัวให้กับประชากรในสังคมและทำให้สังคมโดยส่วนรวมเกิดความไม่ไว้วางใจในความสามารถของรัฐที่จะปกป้องและคุ้มครองภยันตรายให้กับพวกเขา ซึ่งรัฐจะต้องเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ถือเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความ ส่วนความผิดอื่น ๆ ที่เป็นความผิดสถานเบา มีการกำหนดอายุความในการฟ้องคดีอยู่ด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีแนวปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) เพียงแต่นำกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ไปเขียนเป็นประมวลในรูปแบบ Compilation โดยแยกเป็น 52 หัวข้อ และในแต่ละมลรัฐก็จัดทำประมวลกฎหมายในลักษณะเดียวกับที่รัฐบาลกลางจัดทำเช่นเดียวกันแต่แนวคิดต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านี้เป็นแนวคิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ทั้งสิ้น แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีออกจากเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี อายุความในการฟ้องคดีจะไม่เริ่มนับจนกว่าผู้กระทำความผิดจะกลับเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาความผิดนั้น อีก

10. อายุความคดีอาญาตามกฎหมายไทย

กฎหมายไทยได้กำหนดมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจไว้ ซึ่งผู้วิจัยขอแยกประเภทไว้เป็นดังนี้ คือ

10.1 การตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน

10.2 การตรวจสอบและการ ควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

SPU CHONBURI

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐแก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ ของกฎหมายในการบริหารการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและตามความต้องการของประชาในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ

การใช้อำนาจ ตามกฎหมายลักษณะดังกล่าว อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมได้เพราะเรื่องของการใช้ดุลยพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชนหรือของกฎหมายได้ประการหนึ่งและอีกประการ หนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดี ดังนั้นเพื่อให้การใช้ อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดี กฎหมายมหาชนจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองซึ่งกระบวนการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”

“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” หมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และความเหมาะสมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมในเรื่องของการใช้อำนาจ การปกครองและในการบริการสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว อาจจะมีข้อผิดพลาดหรือเกิดความไม่เหมาะสมได้ เพราะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมในการบริหารการปกครอง ผลของการบริหารและปกครองดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการ ใช้อำนาจตามหลักการของกฎหมายมหาชน

หลักในการตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามกระบวนการของกฎหมายมหาชนนี้ เพิ่งมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงหลังจากที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในโลก ล้วนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ศูนย์กลางของอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดทุกอย่างจึงอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ไม่มีกระบวนการหรือองค์กรอันใดสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการ ใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ ฉะนั้นกระบวนการหรือองค์กรในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง จึงได้พัฒนาขึ้นหลังจากที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งขั้นตอนในการตรวจสอบและควบคุมนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในหลักการของ

SPU CHONBURI

กฎหมายมหาชน เพราะถ้าขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในความหมายนี้ แม้ว่าจะมีการบัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหาร ประเทศและการบริการสาธารณะก็ตามที ทั้งนี้เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนนั้นถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกัน และแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ซึ่งขั้นตอนหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครอง ดังกล่าวเป็นนิติวิธีของ กฎหมายมหาชน

จากหลักการและสาเหตุที่กล่าวมา จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาจากหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการว่าประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจและสิทธิมากกว่าผู้อื่น ดังนั้นผู้ที่จะเป็นผู้ใช้ อำนาจในการปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่มอบหมายและมอบอำนาจให้ในการปกครอง นอกจากนี้ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจที่มาจากประชาชนนั้นเพื่อปกป้องและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถ้าหากผู้ปกครองใช้อำนาจในการปกครองตามกฎหมายแต่ผลของการปกครองนั้น ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือการบริหารและปกครองประเทศจะส่งผลกระทบทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรม ฉะนั้นองค์ประกอบประการสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนก็คือ จะต้องมีองค์กร และกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองด้วย

11. เจตนารมณ์ของการลงโทษทางอาญา

การแก้แค้นทดแทน ความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำต่อผู้เสียหาย ญาติของผู้เสียหายและสังคมชุมชน ขณะเดียวกัน ก็มุ่งประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบไม่กระทำความผิดซ้ำ ส่วนผู้ที่มีแนวโน้มว่าจะกระทำผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดเป็นการยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดใหม่ โดยมีรูปแบบที่มุ่งเน้นการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดที่มีโอกาสกลับตนเป็นคนดีในสังคมได้ โดยใช้กระบวนการที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของผู้กระทำความผิดแต่ละราย

ส่วนผู้กระทำความผิดรายใดที่เป็นอันตรายต่อสังคมก็อาจต้องถูกตัดออกจากสังคมชั่วคราวหรือเด็ดขาดแล้วแต่กรณี ทั้งนี้รัฐต้องมีเครื่องมือในการจำแนกผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดออกจากผู้กระทำความผิดที่แท้จริงและสมควรได้รับโทษให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการลงโทษดังกล่าว รวมทั้งวิธีการสืบสวนหาตัวและนำตัวผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่

SPU CHONBURI

ระบบตรวจสอบ ตลอดจนถึงกระบวนการลงโทษตามคำพิพากษาของศาลเครื่องมือดังกล่าวคือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานที่มีบทบาทแตกต่างกัน เช่นเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม

บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการในการรวบรวมพยานหลักฐานและนำตัวผู้กระทำความผิดฟ้องคดีต่อศาลนั้น จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่ระบบกลั่นกรองให้ศาลได้พิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์โดยไม่ชักช้า เพื่อให้สังคมได้รับรู้ว่ากระทำความผิดต้องได้รับโทษ โดยต้องนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการภายในระยะเวลาอายุความตามที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นรัฐจะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไม่ได้

วัตถุประสงค์ของการมีบทบัญญัติเรื่องอายุความอาจสรุปได้เป็น5 แนวคิด ดังนี้

1. อายุความ กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้กระทำความผิดให้ได้รับการพิสูจน์ความจริงว่าเป็นผู้บริสุทธิ์หรือไม่โดยเร็ว เพื่อเปิดโอกาสให้สังคมยอมรับและผู้กระทำความผิดปรับตนเข้าสู่สังคมได้ตามปกติโดยเร็ว ระยะเวลาที่อยู่ภายในอายุความโดยรัฐไม่ดำ เนินการนั้นถือว่าเป็นการลงโทษโดยสังคมให้ผู้กระทำความผิดได้รับความทุกข์ทรมานตามสมควรแล้ว

2. อายุความ เป็นมาตรการเร่งรัดให้เจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน สืบหาตัวและติดตามนำตัวผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่ระบบและนำ ตัวฟ้องคดีต่อศาลหรือบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยไม่ชักช้า การที่รัฐละเลยไม่ติดตามนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีจนคดีขาดอายุความถือว่าเป็นความบกพร่องที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อสังคม หากไม่กำหนดให้มีอายุความไว้รัฐก็จะไม่กระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีข้ออ้างว่าคดีไม่มีอายุความ จะดำเนินการเมื่อใดก็ได้

3. อายุความ เป็นกระบวนการเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้บริสุทธิ์มิให้ถูกดำเนินคดีหรือถูกลงโทษ เนื่องจากระยะเวลายาวนานมากเพียงใดความชัดเจน ความถูกต้อง และความมีอยู่ของพยานหลักฐานในคดีก็ยิ่งลดลงมากเพียงนั้น หากยอมให้มีการจับกุม ฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดภายหลังจากเกิดเหตุขึ้นเป็นเวลานาน อาจทำให้พยานหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดคลาดเคลื่อน ทำให้ศาลต้องรับฟังพยานหลักฐานที่ไม่มีความชัดเจน และอาจทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องรับโทษได้ การกำหนดให้มีอายุความจึงเป็นการประกันความชัดเจนและความสดใหม่ของพยาน หลักฐานเพื่อให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4. อายุความมีผลต่อความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมของประชาชน ในกรณีที่สังคมมีความสงสัยว่ามีบุคคลกระทำความผิดแต่รัฐไม่ได้ดำเนินคดีจนคดีขาดอายุความทำให้สังคมขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษอย่างแท้จริง ไม่เกิดผลในทางยับยั้งข่มขู่มิให้คนอื่นกระทำความผิด สังคมเกิดความไม่ปลอดภัยเพราะมีบุคคล

SPU CHONBURI

อันตรายอยู่ในชุมชนเกิดความคลางแคลงสงสัยและไม่ยอมรับในความมีประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการ ผู้เสียหายหรือญาติอาจกระทำการตอบโต้แก้แค้นผู้กระทำความผิดเสียเองจนเกิดสภาพความวุ่นวายในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป หรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐเป็นอย่างมาก

5. อายุความมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ การลงทุนและเศรษฐกิจของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับความมั่นคงและความสงบสุขของสังคม รวมถึงความเชื่อมั่นที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การที่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร จนเกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่ถูกตรวจสอบหรือดำเนินคดีจนกระทั่งคดีขาดอายุความ ทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมได้รับผลกระทบ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการเงิน การธนาคาร ผู้ลงทุนจากต่างประเทศไม่แน่ใจในระบบเศรษฐกิจของประเทศและหากคดีที่ขาดอายุความมีเป็นจำนวนมาก มีมูลค่าทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก หรือเป็นคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรวม

จากการศึกษารูปแบบการกำหนดเรื่องอายุความในกฎหมายไทยนั้น เป็นการบัญญัติรูปแบบของอายุความไว้ในแต่ละกรณีแยกออกจากกันเป็นส่วน ๆ ตามขั้นตอนการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอาญาและลักษณะเฉพาะคดี กล่าวคือ กำหนดระยะเวลาอายุความเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องต่อศาลในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 วรรคหนึ่ง เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้วอายุความจะหยุดนับ (อายุความก่อนฟ้อง)ในระหว่างการสืบพยานในศาล ถ้าจำเลยหลบหนีจะเริ่มนับอายุความใหม่เป็นอายุความในการติดตามตัวจำเลยมาดำเนินคดีในชั้นศาล ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 วรรคสอง เมื่อได้ตัวจำเลยมาพิจารณาคดีต่อในศาลอายุความจะหยุดนับ (อายุความหลังฟ้อง) และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยแล้ว จำเลยหลบหนีไปในขณะที่ยังไม่ได้รับโทษหรือรับโทษไม่ครบถ้วนจะเริ่มนับอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 98 เมื่อได้ตัวจำเลยมารับโทษตามคำพิพากษาแล้วอายุความในส่วนนี้จะหยุดนับ(อายุความรับโทษ)ส่วนกรณีความผิดต่อส่วนตัวที่ถือว่าเป็นความผิดอันยอมความได้นั้น

กฎหมายให้ความสำคัญแก่ผู้เสียหายโดยกำหนดเงื่อนไขในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องต่อศาลว่าต้องเป็นความประสงค์ของผู้เสียหายในการดำเนินคดีเท่านั้น รัฐจึงจะนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่ระบบกระบวนพิจารณาโดยกำหนดระยะเวลาอายุความเฉพาะ

แนวคิดในการกำหนดอายุความอายุความอาญาตามกฎหมายไทยนั้น เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law) ซึ่งเป็นไปตามลักษณะเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) ไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมัน หรือประเทศฝรั่งเศส โดยถือว่าการกำหนดอายุ

SPU CHONBURI

ความหรือ Prescription นี้เป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการใช้กฎหมายอาญา และจะมีการกำหนดอายุความไว้สำ หรับความผิดอาญาทุกประเภทเสมอ ยกเว้นแต่ในบางกรณีเท่านั้นที่กฎหมายเห็นว่ามีความจำเป็นและสมควรจึงจะกำหนดให้ในบางกรณีนั้นไม่มีอายุความ ให้หยุดนับอายุความหรือที่เรียกว่าให้อายุความสะดุดหยุดอยู่หรือสะดุดหยุดลง (Tolling/interrupted) หรือให้อายุความขยายออกไป

แม้ว่าสำหรับประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) นั้นอายุความจะเป็นส่วนหนึ่งของการใช้กฎหมายอาญาที่ต้องมีบัญญัติไว้ในกฎหมายสารบัญญัติก็ตาม แต่อย่างเช่นกฎหมายไทยนั้นก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural law) ด้วยเช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้สิทธินำคดีมาฟ้องระงับไปเมื่อคดีขาดอายุความ อย่างไรก็ดี ในบางประเทศเช่นประเทศเยอรมัน ไม่มีการบัญญัติเอาไว้ในวิธีสบัญญัติดังเช่นกฎหมายไทย โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ตรวจสอบอายุความซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่เป็นข้อกฎหมายที่ผู้พิพากษาสามารถยกขึ้นมาพิจารณาได้เองการบัญญัติเรื่องอายุความเป็นกฎหมายสารบัญญัตินี้แตกต่างจากกฎหมายของประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ซึ่งโดยหลักแล้วในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) นี้จะไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดเวลาฟ้องคดีเลย กล่าวคือสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดในคดีอาญาได้เสมอไม่ว่าจะเป็นเวลาใด ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า “Nullum tempus occurit rege” (Time does not run against the king) นั่นคือ กษัตริย์ (หรือรัฐ) ย่อมสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านไปเนิ่นนานเท่าใด ดังนั้นข้อจำกัดในเรื่องของการฟ้องคดีด้วยเหตุแห่งการล่วงเลยของกาลเวลานั้นจึงเกิดเฉพาะแต่เท่าที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Statute) กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นอย่างชัดเจนเท่านั้นดังนั้น การใช้ศัพท์คำว่า “อายุความ” ของประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common law) จึงใช้คำว่า “Statute of limitation” อันแสดงนัยว่าเป็นข้อจำกัดที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยยอมรับว่าอายุความเป็นสิ่งสำคัญต่อความผาสุกของสังคมส่งเสริมความปลอดภัยและความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของมนุษย์และเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีการดำเนินคดีในเวลาที่สมควรตาม ที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความตั้งแต่การประชุมรัฐสภาครั้งแรก (First congress) และจะใช้กับความผิดที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย (Statute) เสมอโดยถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยอายุความนี้ผู้พิพากษาสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาพิพากษาได้เองแม้คู่ความไม่ได้กล่าวอ้าง

แนวความคิดเรื่องการหยุดนับอายุความในคดีอาญานั้นพบมากในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเป็นกฎหมายวิธีส-

SPUCHONBURI

บัญญัติที่ให้อำนาจลูกขุนหรือศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกลั่นกรองได้ ในคดีที่พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลว่าสมควรจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ โดยลูกขุนหรือศาลจะพิจารณาในภาพรวมว่ามีเหตุผลใดที่จะไม่รับฟ้องคดีอาญาหรือไม่ เช่น พยานหลักฐานที่นำเสนอมาไม่น่าเชื่อว่าเกิดการกระทำผิดจริง ผู้ต้องหาน่าจะไม่ใช่คนกระทำ ความผิด คดีขาดอายุความ หรือระยะเวลาล่วงผ่านนานเกินสมควร เป็นต้น ดังนั้นในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ เช่น ผู้กระทำความผิดหลบหนี หรือพยานหลักฐานอยู่ต่างประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เวลามากในการรวบรวมพยานหลักฐาน และไม่ทราบแน่ชัดว่าจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องคดีต่อศาลหรือเสนอให้ลูกขุนได้พิจารณาโดยรวดเร็วได้ กรณีดังกล่าวพนักงานอัยการจึงอาจร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ไม่นำกฎหมายเรื่องอายุความมาใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าวหรือขอให้หยุดนับอายุความนั่นเอง (Title18, Section 3290) นอกจากนี้ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความประสงค์จะขยายระยะเวลาอายุความก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเช่นเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาอายุความในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) จึงเป็นเรื่องวิธีพิจารณาคดีซึ่งอยู่ในดุลพินิจของศาลหรือลูกขุนเป็นส่วนใหญ่ และจะมุ่งเน้นเพียงขั้นตอนการฟ้องคดีเท่านั้น (Zollar, 2000)

สำหรับประเทศไทยที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) เรื่องอายุความจึงได้บัญญัติไว้อย่าง ชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดรูปแบบของอายุความทั้งก่อนฟ้องหลังฟ้อง กรณีหลบหนี และกรณีความผิดต่อส่วนตัวครบถ้วนแล้วระบบกฎหมายอายุความของไทยจึงไม่มีแนวคิดเรื่องการหยุดอยู่หรือสะดุดหยุดลงดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นการนับอายุความเป็นช่วง ๆ โดยยึดลำดับขั้นตอนการดำเนินคดีเป็นหลัก กรณีผู้กระทำความผิดหรือจำเลยหลบหนีก็จะบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้นับอายุความอย่างไร การที่กฎหมายไทยกำหนดเรื่องอายุความไว้อย่างชัดเจนนี้จึงสามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกกรณี เช่น เมื่อเกิดการกระทำความผิดแล้วไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะหลบหนีหรือเป็นเพราะเหตุใดก็ตาม อายุความจะเริ่มนับทันทีเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัด เจ้าพนักงานให้ติดตามตัวผู้กระทำความผิดหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่มีความสดและใกล้ชิดกับเวลาเกิดเหตุ เมื่อเจ้าพนักงานจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ หรือผู้กระทำความผิดเข้ามอบตัวต่อสู้คดี และพนักงานอัยการนำตัวผู้กระทำความผิดฟ้องต่อศาล อายุความจะหยุดนับอย่างเด็ดขาด (มิใช่หยุดลงชั่วคราว) ตามมาตรา 95 วรรคหนึ่ง เมื่อศาลได้ตัวจำเลยมาแล้วยังพิจารณาคดีไม่เสร็จ หรือพิพากษาคดีแล้วแต่จำเลยหลบหนีไปอายุความก็จะเริ่มต้นนับใหม่ก็เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 95 วรรคสอง และมาตรา 98 ตามลำดับ เป็นต้น

ระบบการหยุดนับอายุความของต่างประเทศจึงอาจไม่มีความจำเป็นและอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากรูปแบบกฎหมายมีความแตกต่างกันและกฎหมาย

SPU CHONBURI

ไทยสามารถปรับใช้ได้ครบถ้วนแล้ว แต่หากสังคมเห็นว่าควรนำระบบการหยุดนับอายุความมาประยุกต์ใช้ในกฎหมายไทย ก็ควรต้องมีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้ได้อยู่แล้ว และควรสอดรับกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องอายุความด้วย

ทฤษฎีว่าด้วยการทุจริตคอรัปชั่น

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการคอรัปชั่น

การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ หรือภาษาปากในภาษาไทยเรียกทับศัพท์ว่า "คอรัปชั่น" คือ การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจทางราชการและการเมือง หรือในองค์กรของเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ หรือการฉ้อโกงเอาเงินสาธารณะมาเป็นของตนและพรรคพวก หรือหาประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งการคอรัปชั่นนี้อาจมิใช่เป็นตัวเงิน วิธีการที่ใช้อาจจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดก็ได้ แต่เป็นพฤติกรรมซึ่ง สาธารณชนจะไม่พอใจหรือผิดจากจารีตประเพณีนิยม เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดกับความคาดหวังของสาธารณชน เรื่องมาตรฐานความซื่อสัตย์และพฤติกรรมที่ดีของบุคคลสาธารณะ (ข้าราชการและนักการเมืองหรือองค์กรเอกชน)

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นคำไทยที่ใช้มาดั้งเดิม มักจะหมายถึงการฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็นหรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎร และการฉ้อโกงภาษีงบประมาณของรัฐ ซึ่งความหมายนี้ค่อนข้างจำกัด การคอรัปชั่นในสมัยปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบไปมาก เนื่องจากระบบเศรษฐกิจการเงิน การธนาคารมีการพัฒนาที่ซับซ้อน และผู้ที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวก็พัฒนารูปแบบการทุจริตที่ซับซ้อนขึ้น คำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจจะไม่ครอบคลุมมากพอ ดังนั้น ในระยะหลังจึงนิยมใช้คำว่า การทุจริตคอรัปชั่น มากกว่า แม้จะเป็นการใช้ทับศัพท์ฝรั่งอยู่บ้าง แต่ประชาชนก็ได้ยินได้เห็นบ่อยจนเข้าใจและเรามักใช้คำนี้ในความหมายกว้าง คือรวมถึงการทุจริตฉ้อฉลของผู้ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวทุกรูปแบบ

การทุจริตคอรัปชั่นถือว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมืองตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ การทุจริตคอรัปชั่นอาจมีความหมายหลายมิติและมองได้หลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการรับเงิน สิ่งของที่มีค่าเพื่อกระทำการ หรือละเว้นกระทำการบางอย่าง นอกจากนี้ยังมีความหมายไปถึงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเหตุผลมิบังควรด้วย การทุจริตคอรัปชั่นยังรวมถึงพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ปกติเช่นการใช้อิทธิพลส่วนตัวบางประการ หากมองในมิติด้านกฎหมายการทุจริตคอรัปชั่นอาจตรงกับคำว่าการทุจริตในวงราชการ ได้แก่การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาใช้คำว่า การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดย

SRU CHONBURI

ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หากมองในมิติด้านศีลธรรม การคอรัปชั่นได้แก่การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมเรื่องต่าง ๆ

การทุจริตคอรัปชั่น ในสมัยปัจจุบันอาจแยกได้หลายรูปแบบ ประกอบไปด้วย

1. การยักยอก (Embezzlement) การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน

2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ภาคธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐให้ตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้รับสินบนได้ประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น

3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกของตน (Nepotism)

4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)

5. การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) ซึ่งน่าจะรวมทั้งการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน แล้วมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจ/ นักลงทุนสั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ

6. การฟอกเงิน (Money Laundering) การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตฉ้อฉลหรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี เป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อลบร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก (Conflict of Interest)

8. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติหรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ (วิทยากร เชียงกูล, การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest)

2. ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron-Client)

โครงสร้างระบบสังคมไทยมีความสัมพันธ์ในลักษณะหนึ่งที่ดำรงอยู่ในสังคม คือลักษณะความไม่เท่าเทียมกัน แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นดำเนินไปด้วยความกลมกลืนโดยผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่ และความคาดหวังต่อกันในลักษณะของผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า (Patron) จะเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุและ

SPU CHONBURI

ฝ่ายที่มีฐานะด้อยกว่า (Client) จะเป็นผู้รับพร้อมตอบแทนด้วยความจงรักภักดี ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์” (Patron-Client) คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” (Patronage System) ในความหมายที่บุคคลทั่วไปรู้จักหรือเข้าใจมักจะหมายถึงระบบการช่วยเหลือพวกพ้อง ซึ่งตรงข้ามกับระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ยึดถือความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ระบบอุปถัมภ์ในความหมายนี้จึงมีลักษณะเป็นสิ่งที่ไม่ดี ไม่พึงปรารถนาในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชนก็ตามหลักการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ ถือว่าหน่วยงานใดที่มีหรือใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมหน่วยงานนั้นก็จะมีอันเสื่อมลงไปเรื่อย ๆ เพราะมีความรู้ความสามารถที่ไม่ใช่พวกพ้องของ ตัวแทนระดับสูง

เมื่อไม่มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ก็จะออกไปหางานอื่นที่มีโอกาสดีกว่า ด้วยเหตุนี้ตัวแทนที่ดีจึงหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอุปถัมภ์และขณะเดียวกันก็พยายามใช้ระบบคุณธรรมอย่างเต็มที่ความหมายของคำว่า “ระบบอุปถัมภ์” ดังกล่าวข้างต้นเป็นความหมายที่แคบ มักใช้เฉพาะกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรต่าง ๆ เท่านั้น

สำหรับคำว่า “ระบบอุปถัมภ์” (Patron Client) อีกความหมายหนึ่งซึ่งพิจารณาในวงกว้างในเชิงสังคม-มานุษวิทยา หมายถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่าย มีบทบาทหน้าที่และ ความคาดหวังต่อกันบางประการ ซึ่งเป็นที่รับรู้หรือยอมรับกันตามธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรมของสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้เรียกว่าความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์ - ผู้รับบริการ” ซึ่งมีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันอยู่มาก แม้ว่าฝ่ายอุปถัมภ์จะเป็นผู้ให้มากกว่าก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการให้เปล่าผลตอบแทนจากผู้รับบริการจะมีให้แก่ผู้อุปถัมภ์เสมอ แม้ว่าอาจจะไม่ใช่ในด้านวัตถุก็อาจจะเป็นในด้านจิตใจ ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ทั้งนี้ รวมถึงการอุทิศตนรับใช้ผู้อุปถัมภ์ด้วยลักษณะของความสัมพันธ์ตามนัยดังกล่าวข้างต้น มีองค์ประกอบของความเป็นมิตรอยู่ด้วยแต่เป็นมิตรภาพที่ขาดดุลยภาพ คือฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เป็นการใช้ความสนิทสนมคุ้นเคยกันแสวงหาผลประโยชน์จากกันหรือจากผู้อื่นกว่าคำนึงถึงความเป็นมิตรแท้ การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลจะเกิดขึ้นสม่ำเสมอซึ่งส่งผลให้เกิดความรู้การเป็นหนี้บุญคุณ ความรู้สึกจงรักภักดีและเกิดความรู้สึกแห่งอารมณ์ร่วมเกิดขึ้น เช่น เมื่อผู้รับบริการต้องการเงินกู้จำนวนหนึ่งแล้วสามารถมั่นใจได้ว่าจะพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ได้ส่วนผู้อุปถัมภ์ก็มั่นใจว่าจะสามารถสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้รับบริการได้ตลอดเวลาความผูกพันทางจิตใจนี้ยังได้รับการตอกย้ำด้วยค่านิยม หรือ พิธีกรรมในสังคมนั้น ๆ ด้วย เช่น ค่านิยมว่าจะต้องกตัญญูเวลาตกเป็นหนี้บุญคุณคน เป็นต้น โดยลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์ให้เงินกู้แก่ผู้บริการนี้จะมีส่วนช่วยให้คนยากจนหรือผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจในชุมชน สามารถดำรงชีพอยู่ได้และยังก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันว่า เป็นพวกเดียวกัน ด้วยเหตุนี้หากมองระบบอุปถัมภ์ในทัศนะที่

SPU CHONBURI

กว้างแล้วก็จะพบว่าระบบอุปถัมภ์มิใช่ของเลวร้ายเสมอไป ระบบอุปถัมภ์นั้นก็มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชั่น เนื่องจากระบบอุปถัมภ์เป็นระบบซึ่งมีลักษณะการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดพวกพ้องขึ้นในองค์กร ทำให้เป็นการง่าย ต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบและเป็นการยากต่อการตรวจสอบ

3. ทฤษฎีการทุจริต

การพัฒนามูลเหตุการณ์ทุจริต จนกลายเป็นทฤษฎีนั้นก็เพราะว่าเราสามารถนำเอาเหตุปัจจัยมาผูกร้อยเป็นความสัมพันธ์ในเชิงวิทยาศาสตร์ หรือพิสูจน์เห็นได้ด้วยหลักของเหตุผลทฤษฎีการทุจริตสรุปว่า การทุจริตจะเกิดขึ้นเมื่อเหตุปัจจัยทั้งสามประการมีอยู่อย่างพร้อมมูลจะขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไม่ได้ ปัจจัยทั้งสามประการคือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งเร้าหรือปัจจัยเร้า

ทฤษฎีการทุจริต องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการทุจริตมีอยู่ 3 ประการ และองค์ประกอบทั้งสามประการนี้มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าขาดองค์ประกอบตัวใดตัวหนึ่งจะไม่ทำให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น

3.1 ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) ตราบใดที่มนุษย์ยังไม่บรรลุธรรมขั้นสูงสุด ต้องมีความโลภอยู่ในระดับหนึ่ง และถูกสะกดโดยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมาย ดังนั้นคำกล่าวที่ว่า “บุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกระทั่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าเขากระทำความผิด” จะนำมาใช้เป็นเกาะหรือเครื่องบ่งชี้ว่า “ เขายังบริสุทธิ์” นั้นเห็นจะได้เฉพาะในแง่ของกฎหมายเท่านั้น แต่จะนำมาอ้างถึงความซื่อสัตย์นั้นยังไม่สู้จะสมเหตุสมผลนัก เพราะว่าความไม่ซื่อสัตย์เป็นสภาวะทางใจหรือเป็นคุณสมบัติหรือทัศนะที่ยังไม่ได้ลงมือกระทำดังนั้น แม้ว่ายังไม่ลงมือกระทำเพียงแต่คิดและแสดงอาการก็เข้าข่ายแห่งปัจจัยความไม่ซื่อสัตย์แล้วสภาวะแวดล้อมที่มีบุคคลนั้น ๆ ประสบอยู่ในระยะที่พัฒนาความคิดย่อมมีส่วนกระทบกระเทือนต่อทัศนะส่วนบุคคลให้เกิดความเคยชินกับสิ่งที่ผิด มองเห็นการกระทำผิดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตามปกติวิสัยความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้อยู่รอด เมื่อกระทำได้อย่างง่ายดายก็ย่อมเป็นโอกาสให้บุคคลนั้นได้สร้างทัศนะใหม่แก่ตัวเองว่าการทำการทุจริตก็ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ร้ายแรงอะไร

ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคม อย่างน้อยก็เป็นจำนวนหนึ่งที่พอจะสร้างความเสียหายแก่องค์กรได้ดังที่เคยปรากฏหลักฐานทั้งในอดีตและปัจจุบันความไม่ซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลกระทำการทุจริตได้ การทุจริตทุกกรณีต้องได้รับการเริ่มต้นที่บุคคลหวังประโยชน์ อาจจะเป็นตัวเงิน ทรัพย์สิน และบริการ (เกียรติศักดิ์ จีรเธียรนาถ, 2539, หน้า 13)

SRU CHONBURI

3.2 โอกาส (Opportunity) ผู้ที่พยายามจะทำการทุจริตย่อมจะหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เย้ายวนต่อการทุจริต ย่อมจะกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้นกว่าที่โอกาสไม่เปิดช่องให้ จากโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการ การบริหารงานและระบบการควบคุมภายในย่อมมีความสัมพันธ์กับโอกาสที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ที่กำลังตกลงใจกระทำการทุจริต นโยบายของฝ่ายจัดการเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลไปสู่ขวัญของพนักงานในองค์กร ผู้ที่กำลังจ้องหาโอกาสจะพยายามเฝ้าสังเกตจุดอ่อน ที่เกิดจากนโยบายทางการบริหารเมื่อพนักงานเกิดความท้อแท้เนื่องจากกำลังขวัญ ก็จะทำให้เกิดจุดอ่อนขึ้นในองค์กรซึ่งเป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยแก่ผู้ต้องหาโอกาสอยู่แล้วมาตรฐานหรือนโยบายของฝ่ายจัดการบางอย่างมีจุดอ่อน หรือมีข้อผิดพลาดจะทำให้พนักงานเกิดทัศนะว่าถ้าสามารถทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วก็จะไม่ถูกเพ่งเล็ง แม้ว่าจะได้กระทำการบางอย่างผิดพลาดไปจากแนวทางที่กำหนดไว้นโยบายการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ ย่อมทำให้การรับคนเข้าปฏิบัติงานได้ผลไม่ดี เช่นกระบวนการคัดเลือกไม่สามรถคัดบุคคลที่เหมาะสมได้อย่างแท้จริง การตรวจสอบภูมิหลังกระทำอย่างไม่เพียงพอ บุคคลที่มีภูมิหลังไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ หากได้มีโอกาสเข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ล่อแหลม ก็จะเป็นเสมือนหนึ่ง “ฝากปลาไว้กับแมว” นอกจากนี้ การบริหารบุคคลที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ถ้าไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ไม่สุจริตได้อีกทางหนึ่ง (เกียรติศักดิ์ จีรเธียรนาถ, 2539, หน้า 15-18)

การควบคุมภายในซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งอันหนึ่ง ตราบใดที่ระบบการควบคุมภายในยังดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพย่อมเป็นการลดโอกาสของผู้ที่จะพยายามกระทำผิดได้อย่างมาก

การจูงใจ (Motivity) องค์ประกอบสุดท้ายของทฤษฎีการทุจริตเป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งการทำความเข้าใจถึงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต จะนำไปสู่การหามาตรการขจัดหรือป้องกันได้เป็นอย่างดีมูลเหตุจูงใจนี้อาจจะเพิ่งกระทบมโนธรรมของบุคคลนั้นหรือฝังอยู่ภายในจิตสำนึกอยู่แล้วเป็นเวลาที่เนิ่นนานเพียงพอแต่รอจังหวะที่เหมาะสมก่อนลงมือกระทำการก็เป็นไปได้มูลเหตุจูงใจที่จะกระทบบุคคลให้กระทำความผิดย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล ทั้งนี้เพราะบุคคลที่มีความหนักแน่นในศีลธรรมย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากจึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ละดีหันไปประพฤติชั่วได้

ประเภทการจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริตพอจะจำแนกได้โดยสังเขปดังนี้

(1) มีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีวันสิ้นสุด

(2) ปรารถนาจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นหรือเพื่อให้ทัดเทียมกับบุคคลในสังคมที่ตนเกี่ยวข้อง

SUCHONBURI

(3) ปัญหาทางการเงิน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการใช้จ่ายเกินฐานะ เล่นการพนันการเจ็บป่วยทางครอบครัวที่ต้องใช้เงินมาก เป็นต้น

(4) การกระทำเพื่ออยากเด่น หรือเป็นการแสดงปมเขื่องให้คนรู้จัก

(5) ทำการแก้เผ็ดซึ่งอาจจะได้รับความขมขื่นจากผู้บังคับบัญชา หรือจากนโยบายขององค์กรนั้น จึงหาโอกาสที่จะกระทำการแก้เผ็ด โดยการทุจริตต่อองค์กร

(6) ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง เช่นมีความรู้สึกต่อองค์กรว่าเอาเปรียบสังคมเลยกระทำการทุจริตต่อองค์กรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจุนเจือผู้ยากไร้ เช่นขโมยสินค้าไปขายเพื่อเอาไปแจกผู้ยากไร้ ในสลัมหรือเอาความลับขององค์กรไปขายให้คู่แข่งขันเพื่อให้เกิดสภาพการแข่งขันมากขึ้นในที่สุดผลประโยชน์จะตกแก่ผู้บริโภค (เกียรติศักดิ์ จีรเธียรนาถ, 2539, หน้า 16-18)

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองและเป็นรากฐานที่มีของกฎหมายอื่นจึงถือเป็นกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ในอดีตที่ผ่านมาอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากกว้างขวางอย่างยิ่ง การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ แต่การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้การแข่งขันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจมีความรุนแรงมากขึ้น

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดการควบคุมอำนาจรัฐให้ครบทุกด้านและให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพโดยได้บัญญัติไว้ใน หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา 259-264 ซึ่งกระทำได้โดย

1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

3) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

4) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีขึ้นทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง โทษของการไม่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง คือพ้นจากตำแหน่งหรือถูกตัดสินมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ส่วนผู้ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจะถูกดำเนินคดีโดยให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากมาตรการ

SPU CHONBURI

ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้วยังมีมาตรการในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวด้วย เป็นการกระทำเพื่อให้กฎหมายอาญาได้มีการบังคับใช้ และเพื่อทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมโดย มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษอันตรงตามจุดประสงค์ของกฎหมายอาญา (ทวี-เกียรติ มีนะกนิษฐ, 2551, หน้า 2-3)

4. ทฤษฎีอำนาจรัฐในการควบคุมการคอรัปชั่น

ในอดีตที่ผ่านมาสังคมไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจมากนัก โดย ถือว่าบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการประจำ ต่างก็เป็นผู้มี คุณงามความดี มีเกียรติยศชื่อเสียงจึงเป็นเหตุให้บุคคลเหล่านี้ต่างใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อประโยชน์ ส่วนตนหรือพวกพ้องของตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้กฎหมายและกลไกเดิม จะเป็นในลักษณะการใช้วิธีการที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป หรือที่เรียกว่าการควบคุมภายในฝ่าย บริหาร เช่นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.) การตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การตรวจสอบโดย สมาชิกรัฐสภา หรือแม้แต่การใช้มาตรการพิเศษโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองให้ตกเป็นของแผ่นดิน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 16 อ้างถึงใน สุวิมล อ้วนล่ำ, 2548, หน้า 18) จึงยังไม่สามารถใช้ในการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นเริ่มมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง แล้วการใช้อำนาจทั้งของภาครัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นจะต้องสามารถถูกตรวจสอบควบคุมและ ถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความ คุ้มครอง ตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาญาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือกำเนิด มาจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับปรุงระบอบการเมืองให้ดีขึ้นและเพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาของระบอบการเมืองตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า

"...เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการ ปฏิรูปการเมือง ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียง ประชามติได้ด้วย..." (สุวิมล อ้นล่ำ, 2548, หน้า 20) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำ กรอบความคิดพื้นฐาน หลักการและสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อนำไปรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนโดยกรอบความคิดพื้นฐานนี้ได้ถูกจัดทำโดยแยกออกเป็น 3 เรื่อง (สุวิมล อ้นล่ำ, 2548, หน้า 20)

SPU CHONBURI

กรอบที่ 1 สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

โดยในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะถือได้ว่าเป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจได้ถูกยกระดับขึ้นมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก (สุวิมล อ้นล่ำ, 2548, หน้า 20) และเนื่องจากในปัจจุบันองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่เป็นจำนวนมากมีอำนาจตามกฎหมายและใช้อำนาจที่มีอยู่นั้นครอบคลุมกิจการทุกประเภทเหนือประชาชนในทุกเรื่อง ดังนั้น องค์กรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือไม่มีอิสระแท้จริงก็ดี ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กว้างขวางนี้ได้หมด ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้พยายามเพิ่มระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นอิสระจากกันแต่ในขณะเดียวกันระบบก็มีการส่งเสริมซึ่งกันและกันด้วย

จากผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อให้เกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญคนหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ต่างก็เป็น “องค์กรอิสระ” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เพื่อให้ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระในการควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐทั้งหลาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, หน้า 7)

ซึ่งนายวิษณุ วรัญญูได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็เพราะโครงสร้างการบริหารประเทศของไทยยังยึดติดอยู่กับระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แต่ละหน่วยงาน การบริหารงานเป็นแบบการควบคุมตามลำดับชั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า หลายขั้นตอน ดังนั้นรัฐจึงไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วัชรพงษ์ ลาดสุวรรณ, 2545, หน้า 17) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในทางการเมือง และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรมในการใช้อำนาจ รวมถึงเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยส่วนรวมดังนั้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้มีการเพิ่มระบบและองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้นในทุก ๆ ด้าน ดังนี้

SUCHONBURI

1. การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมายซึ่งมี2 ส่วน คือ

1.1 การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่น ๆ

1.2 การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ

2. การเพิ่มองค์กรในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 องค์กรตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2 องค์กรอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.)

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยที่ลักษณะของ “รัฐ” ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลไม่สามารถที่จะกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ ดังนั้นการกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้นเพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้นหากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้วให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ แต่โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้เองการใช้อำนาจรัฐจึงอาจมิได้กระทำอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้นอาจเกิดการกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ดีควรจะต้องเป็นระบบที่คลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน มีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และที่สำคัญองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้นจะต้องเป็นอิสระในการที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ แต่ในขณะเดียวกันองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นก็จะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐอย่างเกินขอบเขต และประการที่สำคัญที่สุดคือเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้

SPU CHONBURI

ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

ทฤษฎีอาชญาวิทยาเกี่ยวกับการลงโทษมี 4 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitative Theory) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)

1. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory)

การทดแทนเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่งเหตุผลในการทดแทนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่จะแก้แค้นของผู้ที่ถูกประทุษร้าย ความต้องการของบุคคลในอันจะกระทำการทดแทนแก่ผู้ที่ทำความเสียหายให้แก่ตนนั้นเป็นของเข้าใจได้ง่าย แต่การที่สังคมเข้ามารับหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการทดแทนนี้เนื่องมาจากเหตุใดยังไม่เป็นที่แน่นอนแต่ตามคำอธิบายที่ถือกันโดยทั่วไปก็คือ เนื่องจากสังคมเห็นว่าสมาชิกต้องการให้มีการทดแทนและสังคมอาจบำบัดความต้องการดังกล่าวของสมาชิกได้โดยสังคมเข้าจัดทำเสียเองซึ่งจะเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าปล่อยให้สมาชิกจัดการเอาเองความคิดสนับสนุนทฤษฎีทดแทนนี้มีมาแต่โบราณกาลแล้วแต่เพิ่งมามีการให้เหตุผลและวางหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์ในสมัยของ Kant และ Hegal (อุทิศ แสนโกศิก, 2525, หน้า 19-20)

Kant ได้ให้เหตุผลว่า เป็นที่เห็นชัดอยู่ในตัวว่า การลงโทษเป็นของคู่กับการกระทำผิดเพื่อความยุติธรรมแล้ว ผู้ซึ่งจงใจทำการอันไม่เป็นธรรมจะต้องถูกลงอาญา ซึ่งได้สัดส่วนพอดีทั้งในสภาพ และความหนักเบากับความผิดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา และด้วยเหตุนั้นก็มีผลเหมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้กระทำผิด Kant ถือหลักนี้อย่างเข้มงวด โดยไม่ยอมรับเหตุผลอย่างอื่นในการลงโทษ และได้กล่าวไว้ในหนังสือ Philosophy of Law ว่า “จะใช้การลงโทษเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกลงโทษเอง หรือแก่สังคมเป็นส่วนรวมก็ตาม การลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุว่า บุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำผิดอาญาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นการไม่บังควรที่จะปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเพียงเพื่อจะเป็นเครื่องมือให้บังเกิดผลแก่บุคคลอื่น ทุกคนมีสิทธิในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในอันจะไม่ถูกปฏิบัติเช่นนั้น” Kant ยอมให้มีข้อยกเว้นจากหลักข้างต้นนี้ได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก อาจมีการผ่อนเบาโทษให้ลดลงหากปรากฏว่าการลงโทษอย่างหนักโดยดำเนินตามหลักข้างต้นอย่างเคร่งครัดจะเป็นการกระทบกระเทือนความรู้สึกของประชาชน

SPU CHONBURI

ประการที่สอง ในเมื่อการปฏิบัติตามหลักข้างต้นอย่างเคร่งครัดจะเป็นการลดจำนวนพลเมืองของรัฐลงจนเกินควร

Hegal มีความเห็นลดหย่อนลงไปกว่า Kant บ้าง โดยเห็นว่า การลงโทษเป็นการยุติธรรม เพราะผู้ถูกลงโทษสมควรที่จะได้รับโทษก็จริงอยู่ แต่หากเมื่อได้ปรากฏว่าเป็นการยุติธรรมที่จะต้องมีการลงโทษแล้ว Hegal ยังยอมให้นำสิ่งอื่นนอกจากความผิดของการกระทำเข้ามาพิจารณาในการกำหนดโทษด้วย

การลงโทษที่ชอบธรรมตามหลักของทฤษฎีนี้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

1) การลงโทษต้องเป็นการทดแทนความเสียหาย (Vindication) หมายถึง ความถูกต้องของการลงโทษจะต้องกระทำลงไป เพื่อเป็นการทดแทน หรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหาย จากการที่ผู้กระทำผิดได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น จะต้องเป็นการทำให้ผู้เสียหายรู้สึกพอใจและคิดว่าเป็นการกระทำที่ยุติธรรมแล้ว ทฤษฎีนี้ชี้ว่า การละเลยเรื่องความรู้สึกของผู้เสียหายที่ต้องการแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้ผู้เสียหาย หรือญาติพี่น้องของเขารู้สึกเสื่อมศรัทธาที่มีต่อรัฐว่า ไม่อาจเยียวยาความเสียหายให้เขาได้การลงโทษโดยคำนึงถึงความพอใจของผู้เสียหายนี้ จะทำให้ผู้เสียหายยอมรับว่าการลงโทษโดยรัฐเป็นความชอบธรรม และยอมรับว่าการแก้แค้นผู้กระทำผิด ไม่ใช่หน้าที่ของเอกชน แต่เป็นหน้าที่ของรัฐ

2) การลงโทษต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) ทฤษฎีนี้มองหน้าที่ของบุคคลในด้านการเมือง และกึ่งสัญญาประชาคมที่เรียกว่า การต่างตอบแทน (Reciprocity) มีหลักว่าการจะให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คนทุกคนจะต้องเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่ละครั้งเท่ากับว่าผู้กระทำผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมาย และข้อได้เปรียบนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ถ้าเป็นการกระทำผิดอาญาที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำผิดจึงเป็นการที่ทำให้ผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมายตระหนักว่า บุคคลที่ละเมิดกฎหมายจะต้องถูกดำเนินคดี และผู้ที่ได้เปรียบจากการฝ่าฝืนกฎหมาย จะต้องถูกลงโทษ ด้วยเหตุนี้ การลงโทษแก่ผู้กระทำผิด จึงควรมีความรุนแรงเทียบเท่ากับความได้เปรียบที่ผู้กระทำได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น โดยถือว่าผู้กระทำผิดได้จ่ายหนี้อันเกิดจากการทำผิดให้แก่คนทุกคนที่เชื่อฟังกฎหมาย ซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมนั้น และเมื่อจ่ายแล้วเขาก็กลับคืนสู่สังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองดี และมีฐานะเท่าคนอื่น

3) การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of punishment) ทฤษฎีนี้เห็นว่า จำนวนโทษที่ผู้กระทำผิดควรจะได้รับจะต้องเท่ากันกับความเสียหายที่เขาได้กระทำลงจากการกระทำผิดนั้น อย่างไรก็ดี อาจมีข้อยกเว้นจากหลักดังกล่าวได้ 2 กรณี คือ กรณีที่การลงโทษสูงกว่าความเสียหายที่ผู้กระทำก่อขึ้นนั้นสามารถกระทำได้ในกรณีของการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแก่

SPUCHONBURI

ผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคม เพื่อปกป้องสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม การลงโทษอาจต่ำกว่าสัดส่วนแห่งความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีโอกาสที่จะกระทำผิดนั้นอีก ดังนั้น ผู้กระทำจะได้รับการลดโทษหรือรอการลงโทษและให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ ปัญหาว่าจะถือหลักใดมาพิจารณาว่าโทษจำนวนเท่าใดจึงจะได้สัดส่วนกับความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้น ในประเด็นนี้ Immanuel Kant เห็นว่า “โทษที่ผู้กระทำได้รับจะต้องได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพ และความหนักเบาของความผิดของเขา” สภาพและความหนักเบาของความผิดนี้พิจารณาได้จาก “ความร้ายแรงทางศีลธรรมของความผิดแต่ละฐานและพิจารณาจากความน่าตำหนิจากพฤติการณ์ของการกระทำผิดในแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ ยังรวมถึงความร้ายแรงที่ผู้กระทำก่อให้เกิดขึ้น อันเกิดจากการกระทำโดยเจตนา ประมาท และในบางกรณีด้วย” ดังนั้นหลักการพิจารณาในเรื่องสัดส่วนของโทษจะต้องพิจารณาถึงสภาพและความหนักเบาของความผิดซึ่งประกอบด้วยความร้ายแรงของความเสียหายในทางการกระทำและผลต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำผิดนั้น(ณรงค์ ใจหาญ, 2543, หน้า 21-23)

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นหรือเพื่อทดแทนนั้น มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายและสังคมโดยโทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิดนั้นควรจะต้องเป็นสัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเน้นการลงโทษที่มองไปที่อดีตเหตุผลการลงโทษเป็นไปเพื่อการแก้แค้น ซึ่งการลงโทษจะเกิดจากอารมณ์แค้นที่มีตามสัญชาติญาณของมนุษย์ อีกเหตุผลหนึ่งคือ ทุกคนควรต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำผิดที่เกิดขึ้น เพื่อรักษาความยุติธรรม หรือสมดุลในสังคมไว้ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำผิดจึงสมควรจะต้องได้รับโทษ เพื่อทดแทนความผิด หรือลบล้างความชั่วที่เกิดขึ้น โดยโทษที่จะได้รับควรจะเท่ากับความเจ็บปวด และมีความยากลำบาก หรือมีความทนทุกข์ทรมาน เช่นเดียวกับที่ผู้เสียหาย หรือสังคมได้รับ วิธีการลงโทษแต่เดิมใช้ความทารุณโหดร้าย ซึ่งถูกคัดค้านจากประชาชน สำนักคลาสสิกได้เปลี่ยนแนวคิดในการลงโทษไม่ให้ใช้การลงโทษแบบทรมาน แต่จำนวนโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิด ส่วนเหตุผลการลงโทษยังยึดหลักว่า ผู้กระทำผิดสมควรได้รับโทษเพราะทุกคนมีเจตจำนงอิสระวิธีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมีวิธีการลงโทษหลายทางคือ (1) สำหรับในความผิดที่ร้ายแรงนั้น ควรต้องลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น (2) โดยการใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายแทนการถูกลงโทษ หรือ (3) โดยการลงโทษให้สาสมกับความผิด และให้ใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น (Expiation) ด้วย เช่น การลงโทษจำคุกหรือ ปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ และให้คืนทรัพย์ หรือใช้ราคาทรัพย์แทน

SPU CHONBURI

2. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)

แนวคิดของทฤษฎีนี้ คือ คนเรากระทำผิดโดยเจตนาและก่อนจะลงมือกระทำนั้นก็ได้พิจารณาใคร่ครวญถึงผลดีผลเสียแล้วจึงลงมือทำเพราะฉะนั้นรัฐจึงควรออกกฎหมายกำหนดความผิดและโทษสำหรับความผิดนั้นไว้ให้ชัดเจน และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อป้องกันความผิดที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการของความสุขชื่นชมยินดีและความเจ็บปวดทุกข์ทรมานมาประกอบการพิจารณาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ด้วย เมื่อมีผู้กระทำผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายก็จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้การลงโทษจะต้องกระทำอย่างรวดเร็ว แน่นอน เสมอภาคกันและรุนแรงตามความเหมาะสมของโทษที่กำหนดไว้ การลงโทษดังกล่าวย่อมจะมีประโยชน์ต่อสังคมในด้านการลดอาชญากรรมและส่งเสริมให้คนทั่วไปเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

แนวคิดการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์มีรากฐานมาแต่โบราณ ในยุคกรีก Plato ได้กล่าวว่า “การที่บุคคลใดถูกลงโทษมิใช่เป็นเพราะเขาได้กระทำผิด เนื่องจากการกระทำที่ได้กระทำไปแล้ว มิอาจลบล้างให้กระทำได้อีก แต่ที่บุคคลนั้นถูกลงโทษ เพราะเพื่อผลในอนาคตแก่ตัวเขาเองและแก่ผู้อื่นที่เห็นว่าการกระทำนั้นควรได้รับการแก้ไข และลดอัตราการกระทำผิดที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้น” ต่อมานักปราชญ์ชื่อ Thomas Hobbes กล่าวว่า “การแก้แค้นหรือลงโทษบุคคลไม่ควรจะพิจารณาถึงความร้ายแรงอันเกิดจากความน่าตำหนิของผู้นั้นในอดีต แต่ควรพิจารณาถึงผลดีที่สุดที่ตามมาจากการลงโทษ ดังนั้นการลงโทษจะกระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีที่จะแก้ไขผู้กระทำผิด หรือตักเตือนมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด”

แนวคิดของการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ ได้มีการพัฒนาเรื่อยมาถึงปัจจุบันการลงโทษที่ดีตามแนวคิดนี้ ต้องประกอบด้วยหลักการดังนี้

1) การลงโทษผู้กระทำความผิด มิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งผิดที่ผู้นั้นกระทำมาแล้วในอดีตแต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่

2) กล่าวอีกนัยหนึ่งการลงโทษการกระทำที่เป็นความผิดจะมีความชอบธรรมถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3) วิธีการลงโทษอันจะมีผลเป็นการป้องกันนี้ คือ การลงโทษเพื่อเตือนให้ผู้กระทำผิดและผู้อื่นตระหนักถึงผลการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงผลของวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดว่าจะต้องสามารถป้องกันการกระทำผิดอันมีลักษณะทั่วไปด้วย มิใช่แต่เพียงการที่ยับยั้งผู้กระทำผิดเท่านั้น

SPU CHONBURI

4) การลงโทษผู้กระทำผิดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เขาควรจะได้รับจากรัฐเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ดังนั้นผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการเยียวยารักษาการที่เขามีการกระทำอันเป็นการต่อต้านสังคมปัจจุบัน เพื่อให้เขาสามารถมีชีวิตอย่างเป็นสุขได้กับคนส่วนใหญ่ของสังคม

5) ความชอบธรรมของระบบการลงโทษจึงมิใช่การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นในอดีต แต่เป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

หากเปรียบเทียบทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์กับทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน จะพบว่ามีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน คือ ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มองว่า การลงโทษควรจะมองไปในอนาคตมากกว่ามองย้อนหลังไปในอดีตส่วนทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนจะมองแต่เฉพาะในอดีตเท่านั้น ในส่วนจุดมุ่งหมายการลงโทษ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน เห็นว่า โทษที่จะลงต้องเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด ในขณะที่ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ มีหลักเกณฑ์ว่าจะต้องลงโทษเพื่อป้องกันสังคมและจำนวนโทษต้องมากพอที่จะป้องกันสังคมได้ แต่ปริมาณโทษต้องไม่มากเกินไปกว่าที่จำเป็นในการบรรลุผลในการป้องกันด้วย โดยจะกำหนดโทษให้สูงตามความพอใจไม่ได้ ต้องพิจารณาให้เหมาะสมไม่มากหรือน้อยเกินไป

ทฤษฎีอรรถประโยชน์ถือว่า การลงโทษก่อให้เกิดผลดีอันเกิดจากการลงโทษเพราะทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการ คือ

ประการแรก การลงโทษจะมีผลยับยั้ง (Deterrence) มิให้การกระทำผิดอาญาโดยจะมีผลเป็นการยับยั้งทั้งแก่ตัวผู้กระทำผิด และแก่บุคคลทั่วไป

ประการที่สอง การลงโทษจะมีผลเป็นการแก้ไข (Reformative effect) และฟื้นฟู (Rehabilitative effect) ผู้กระทำผิดโดยทำให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมที่จะเชื่อฟัง และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย

ประการที่สาม การลงโทษจะมีผลเป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำผิดขึ้นอีก (In capacitive effect) โดยการลงโทษจำคุกเป็นการแยกผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมผู้กระทำผิดจึงไม่มีโอกาสก่ออาชญากรรมขึ้นอีกในสังคม

การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง มีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่า การที่คนคิดจะกระทำผิดหรือไม่นั้นเขาจะต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียจากการที่ลงมือกระทำผิด เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำผิดจะเกิดผลดีมากกว่า ก็จะตัดสินใจกระทำผิด ถ้าเห็นว่าเกิดผลเสียมากกว่าก็จะไม่กระทำผิด ด้วยเหตุนี้วิธีการป้องกันมิให้คนกระทำผิดจึงต้อง “กำหนดอัตราโทษซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้กระทำผิดมากกว่าผลดีที่เขาจะได้รับจากการกระทำผิดนั้น เพื่อให้เขาล้มเลิกความตั้งใจที่จะกระทำผิด” ทั้งนี้เพราะคนทุกคนมักมีธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงความเจ็บปวดหรือไม่สะดวกสบายและแสวงหาความพอใจและความสุข

SPU CHONBURI

เบ็นแธม กล่าวด้วยว่า การกระทำให้ประชาชนกลัวไม่กล้ากระทำผิดอาญานั้น จะต้องบังคับโทษ โดยมีลักษณะ 4 ประการ ดังนี้

1) การลงโทษจะต้องแน่นอน (Certainty) หมายความว่า จะต้องลงโทษแก่บุคคลทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นบุคคลใดที่ทำผิดจะต้องถูกฟ้อง และลงโทษตามกฎหมาย

2) การลงโทษจะต้องมีความรุนแรง (Severity) หมายความว่า ความร้ายแรงของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดจะต้องร้ายแรงพอที่จะยับยั้งความต้องการในการทำผิด

3) การลงโทษต้องกระทำโดยฉับไว (Celerity) หมายความว่า กระบวนการพิจารณาและลงโทษนั้นจะต้องกระทำไปโดยรวดเร็ว มิใช่รอเป็นเวลานานจนคนทั่วไปลืมว่าบุคคลนี้ได้กระทำผิดอย่างไร

4) การลงโทษจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (Publicity) หมายความว่า การลงโทษจะต้องกระทำให้สาธารณชนได้เห็นหรือรับทราบ เพื่อผลของการข่มขู่บุคคลทั่วไป

การลงโทษเพื่อแก้ไข หรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำผิด มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนหรือแก้ไขหรือเยียวยารักษาจิตใจของผู้กระทำผิดให้ลดความรู้สึกต่อต้านกฎหมาย และกลับมามีความเห็นดีเห็นชอบด้วยกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมีความยับยั้งตนเองมิให้คิดหรือกระทำการอันเป็นความผิดอีกต่อไป ผลของการลงโทษในลักษณะนี้จึงคล้ายคลึงกับการข่มขู่โดยเฉพาะตัวผู้กระทำผิด เพราะมีความประสงค์จะมิให้บุคคลนั้นกระทำผิดขึ้นอีก แต่ต่างกันตรงที่การสร้างแรงจูงใจมิให้กระทำผิด กล่าวคือการข่มขู่ใช้การลงโทษที่รุนแรงเป็นวิธีทำให้ผู้นั้นกลัวและเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำผิดอีกเมื่อนึกถึงโทษที่ตนเคยได้รับกับผลดีที่จะได้จากการกระทำผิด แต่การแก้ไขฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำผิดใช้โทษเป็นเครื่องมือทำให้จิตใจของผู้นั้นยอมรับว่าการกระทำผิดเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง และตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามกฎหมายแทนการกระทำผิด

ส่วนการลงโทษเพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำผิด มุ่งป้องกันการกระทำผิดซ้ำ โดยวิธีการทำให้หมดโอกาสในการกระทำผิด เพื่อให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำผิดวิธีการลงโทษต้องเป็นวิธีที่ทำให้ผู้นั้นหมดโอกาสกระทำผิดตลอดไป เช่น การประหารชีวิต การเนรเทศ หรือจำคุกมีกำหนดเวลาจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้นั้นไม่เป็นอันตรายแก่สังคมอีก

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำผิดหวังไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก และขณะเดียวกันก็ป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งไม่ให้บุคคลอื่นเอาเยี่ยงอย่างด้วย นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดีอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมโดยลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งมุ่งเน้นไปเพื่อประโยชน์ 3 ประการคือ

SPUCHONBURI

(1) เพื่อป้องกันอาชญากรรมอย่างถาวร หรือชั่วคราว ซึ่งได้แก่ การลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกหรือกักขังตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้

(2) เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ได้แก่ การลงโทษเพื่อให้มีผลป้องกันแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง (Special Prevention or Individual Deterrence or Specific Deterrence) คือ ทำให้ผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษ มีความเกรงกลัว เข็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำผิดซ้ำขึ้นอีกและ/หรือการลงโทษเพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคคลทั่วไป (General Prevention or General Deterrence) คือ ทำให้บุคคลทั่วไปเห็นว่า เมื่อผู้ใดกระทำผิดแล้วจะต้องได้รับโทษทำให้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

(3) เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิด ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงที่เกิดจากการลงโทษโดยตรง และและแก้ไขปรับปรุงอันเป็นส่วนที่เกิดสืบเนื่องมาจากการลงโทษ

การลงโทษจะต้องมีปริมาณโทษมากพอที่จะบรรลุผลเป็นการป้องกันการกระทำผิด แต่ต้องไม่มากเกินกว่าที่จำเป็นในการที่จะบรรลุผลนั้น การลงโทษที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความแน่นอน เสมอภาค และรวดเร็ว เพื่อให้ผู้กระทำผิดและบุคคลอื่นเห็นผลเสียจากการกระทำผิดนั้น

3. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitative Theory)

แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด คือ ผู้กระทำผิดเป็นผู้ป่วย การแก้ไขผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี ต้องมีขั้นตอนหลายขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ตรวจสอบหาสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนที่สอง วิเคราะห์สาเหตุ และขั้นตอนสุดท้าย รักษาหรือแก้ไขที่สาเหตุนั้น ทฤษฎีนี้มีความมุ่งหมายเพียงจะป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำผิดมาแล้วกลับมากระทำผิดซ้ำอีก ไม่ได้มุ่งหมายจะให้มีผลถึงบุคคลอื่นโดยตรง วิธีการตามทฤษฎีนี้คือ นอกจากจะพยายามหาทางให้ผู้ที่ได้กระทำผิดมาแล้วเกิดความประสงค์ที่จะยับยั้งไม่กระทำผิดซ้ำอีกแล้ว ยังจะต้องทำให้ผู้นั้นเกิดความสามารถที่จะยับยั้งเช่นนั้นด้วย มีผู้เห็นว่าไม่ควรใช้คำว่า การลงโทษ (Punishment) แต่ควรใช้คำว่าการปฏิบัติ (Treatment) แทน เพราะการทำให้ได้รับความยากลำบากด้วยการลงโทษไม่น่าจะทำให้คนประพฤติดีขึ้น

วิธีการปรับปรุงแก้ไขที่สำคัญ ๆ ซึ่งประเทศต่าง ๆ นำมาใช้มีดังนี้

1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่จะทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขาทั้งนี้เพราะเมื่อผู้กระทำผิดได้มาถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ อย่างน้อยก็ทำให้ฐานะและชื่อเสียงของเขาเสื่อมลงในสายตาของผู้อื่น ทำให้โอกาสที่จะกลับตัวได้ลดน้อยถอยลง และที่สำคัญก็คือ เมื่อผู้กระทำผิดที่ยังพอมีโอกาสจะกลับตัวได้ต้องมาอยู่ปนเปกับผู้กระทำผิดชนิดที่เป็นอาชญากรอาชีพอิทธิพลของคนพวกหลังก็จะครอบงำคนจำพวกแรก เพราะคนเรานั้นเลวลงได้ง่ายกว่าดีขึ้น มีผลทำให้ผู้ที่พอจะกลับตัวได้หมดโอกาสที่จะทำเช่นนั้นวิธีการป้องกันก็คือ

SPU CHONBURI

(1) ปล่อยตัวผู้กระทำผิดโดยไม่ลงโทษจำคุก คือ มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้ดุลยพินิจรอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดได้ ในระหว่างที่จำเลยถูกรอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษอยู่นั้นศาลอาจกำหนดให้จำเลยอยู่ภายใต้เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติก็ได้ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้เจ้าพนักงานได้สอบถามหรือให้คำแนะนำ หรือตักเตือนเกี่ยวกับ ความประพฤติหรือการประกอบอาชีพ เป็นต้น

กรณีที่จะใช้วิธีการรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษนี้บางประเทศก็กำหนดไว้อย่างกว้าง คือ โดยทั่วไปแล้วใช้วิธีการดังกล่าวได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีกระทำผิดบางอย่างเท่านั้นจึงจะรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษไม่ได้ แต่บางประเทศก็กำหนดไว้แคบ คือ กำหนดไว้เพียงว่ากรณีกระทำผิดบางอย่างเท่านั้นที่จะรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษได้ วิธีการนี้มีผลเบาที่สุดแก่ผู้กระทำผิด คือ ผู้กระทำผิดมีโอกาสที่จะไม่ต้องรับโทษเลย ทำให้ไม่ประสบกับอิทธิพลที่จะทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา

(2) การปล่อยตัวหลังจากได้รับโทษจำคุกแล้ว คือ มีวิธีการที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานพิจารณาปลดปล่อยผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนดโทษได้ หากเห็นว่าความเหมาะสมในอันจะมีชีวิตอยู่ในสังคมของผู้นั้นจะเสื่อมทรามลง หากกักขังอยู่ในเรือนจำต่อไปและการปล่อยตัวผู้นั้นออกมาจะไม่เป็นอันตรายแก่สังคม แต่วิธีการนี้มักมีกฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ไม่ให้ใช้แก่ผู้กระทำผิดฉกรรจ์บางประเภท เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาหรือฐานกบฏ เป็นต้น วิธีการปล่อยตัวผู้กระทำผิดก่อนครบกำหนดโทษนี้อาจมีเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติชั่วระยะเวลาหนึ่งหลังจากได้รับการปลดปล่อยก็ได้

(3) การแยกประเภทนักโทษ ผลร้ายของการที่นักโทษประเภทต่าง ๆ ต้องอยู่ร่วมกันในเรือนจำอาจลดน้อยลงได้ โดยการแยกประเภทของนักโทษให้อยู่ต่างเรือนจำกัน หรือหากจะอยู่ในเรือนจำเดียวกันก็พยายามแบ่งแยกเขตไม่ให้นักโทษต่างประเภทมาติดต่อกันได้ เช่น แยกนักโทษอายุน้อยออกจากพวกผู้ใหญ่แยกพวกทำผิดครั้งแรกออกจากพวกที่ทำผิดมาแล้วหลายครั้ง แยกพวกที่ค่อนข้างบริสุทธิ์ออกจากพวกที่ชั่วร้ายจริง ๆ เป็นต้น

2) วิธีการปรับปรุงผู้ต้องโทษในระหว่างคุมขัง

(1) ฝึกหัดอาชีพ มีนักอาชญาวิทยาอ้างว่าความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการกระทำผิด และความยากจนมักจะเนื่องมาจากการที่ไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เพราะขาดความรู้ความชำนาญในอาชีพ การฝึกหัดอาชีพย่อมเป็นวิธีการป้องกันการกระทำผิดที่ได้ผล เมื่อผู้ต้องโทษได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพไปเมื่อพ้นโทษแล้วก็มีโอกาสใช้ความรู้นั้นไปหากินในทางสุจริตได้ เป็นการเพิ่มโอกาสที่จะกลับตัวไม่ประพฤติผิดอีกต่อไป ฉะนั้นการจัดให้ทำงานต้องดูว่างานนั้นเหมาะสมและจะให้ประโยชน์แก่ผู้ต้องโทษคนนั้นหรือไม่

SPU CHONBURI

(2) การศึกษาทั่วไป การให้การศึกษาแก่ผู้ต้องโทษก็เป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มความสามารถของผู้ต้องโทษในอันจะหาเลี้ยงชีพโดยสุจริตเมื่อพ้นโทษไปแล้ว

(3) การอบรมทางศีลธรรมและศาสนา ทฤษฎีปรับปรุงแก้ไขมุ่งที่จะทำให้ผู้กระทำผิดมาแล้วกลับตัวได้ไม่กระทำผิดซ้ำอีกโดยให้ผู้นั้นเกิดความรู้สึกผิดชอบในตัวเองว่าการกระทำผิดเป็นของไม่ดี ไม่ควรปฏิบัติการอบรมทางศีลธรรมและศาสนาจึงเป็นสิ่งสำคัญของการปฏิบัติตามทฤษฎีนี้

(4) การรักษาพยาบาล นักอาชญาวิทยาบางคนมีความเห็นว่า การกระทำผิดทั้งสิ้นมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของร่างกายและจิตใจ ฉะนั้น การป้องกันการกระทำผิดที่ได้ผลจริง ๆ ก็คือ ให้การรักษาพยาบาลผู้กระทำผิดเพื่อแก้ไขความผิดปกติดังกล่าว แม้เราไม่ยอมรับความคิดเห็นดังกล่าวว่าถูกต้องโดยสมบูรณ์ แต่บางกรณีการกระทำผิดก็มีสาเหตุเนื่องมาจากความผิดปกติในทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งอาจจะแก้ไขได้และในกรณีเช่นนี้ก็ควรจะได้มีการรักษาไม่ว่าจะทางยาหรือทางศัลยกรรมก็ตามเพื่อเป็นการตัดสาเหตุอันจะทำให้ผู้นั้นกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

3) การให้ความช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษผู้ที่พ้นโทษมาใหม่ ๆ ย่อมต้องการคำแนะนำในการดำเนินชีวิต และความช่วยเหลือในการหาอาชีพ และที่สำคัญก็คือต้องการทรัพย์เพื่อที่จะจับจ่ายก่อนที่จะมีงานทำและรายได้ หากไม่ได้รับการช่วยเหลือในเรื่องเหล่านี้แม้ผู้ที่พ้นโทษมาอยากจะกลับตัวประกอบอาชีพโดยสุจริตก็อาจจะเกิดความจำเป็นที่จะหันไปหาทางทุจริตอีก ในบางแห่งจึงมีการตั้งเงินทุนไว้ก้อนหนึ่งให้ผู้ที่พ้นโทษกู้ยืมไปใช้ในการก่อร่างสร้างตัวและมีบริการให้คำแนะนำและจัดหาอาชีพให้ด้วย

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข ฟื้นฟูมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข ผู้กระทำผิดให้เป็นคนดีไม่หวังไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยใช้โทษจำคุก เป็นแนวคิดของสำนักคลาสสิก ด้วยเหตุผลที่ว่าการลงโทษจะทำให้เกิดความกลัวและทำให้เกิดสำนึกว่าการกระทำผิดให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษที่ได้รับ ถ้าเป็นโทษจำคุกระยะยาวจะมีผลต่อการปรับปรุงมากยิ่งขึ้น คือ ผู้กระทำผิดเคยชินที่จะไม่ฝ่าฝืนกฎหมายจนกลายเป็นนิสัยส่วนการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเป็นแนวคิดของสำนักโพซิติที่เห็นว่า ผู้กระทำผิดไม่มีเจตนาในการประกอบอาชญากรรม แต่กระทำผิดไปเพราะถูกกำหนดโดยปัจจัยที่เกี่ยวกับความบกพร่องทางสภาพร่างกาย จิตใจและสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดต้องหาสาเหตุของการกระทำผิดก่อน เมื่อพบสาเหตุจึงแก้ไขที่สาเหตุนั้น โดยดำเนินการแก้ไขผู้กระทำผิดทั้งเป็นรายบุคคล และเป็นรายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขภายในสถานที่ควบคุม หรือในชุมชน ผู้ที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุงฟื้นฟูนั้น ควรจะต้องมีความรู้และความชำนาญในการแก้ไขสาเหตุที่เกิดขึ้นตามแขนงสาขาวิชาที่ได้ศึกษามาด้วย เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น เมื่อ

SPU ONLINE

แก้ไขผู้กระทำความผิดได้สำเร็จแล้ว ผู้กระทำผิดก็จะไม่ไปกระทำความผิดขึ้นอีกต่อไป แต่สำหรับผู้กระทำผิดที่แก้ไขไม่ได้ต้องกำจัดให้พ้นไปจากสังคม เช่น การประหารชีวิต หรือ จำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น กล่าวโดยสรุปคือ ต้องลงโทษผู้กระทำผิดให้เหมาะสมเป็นรายบุคคลไป ส่วนวิธีการแก้ไขฟื้นฟู อาจทำเป็นรายบุคคล หรือรายกลุ่ม และก่อนทำการแก้ไขฟื้นฟูควรศึกษาสาเหตุของปัญหาโดยใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ เพื่อแก้ปัญหาให้ถูกจุด

4. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)

ปัจจุบันนักอาชญาวิทยาของสำนักป้องกันสังคมให้ความสนใจในสิ่งสำคัญ คือ บุคลิกภาพของผู้กระทำผิด กฎหมายอาญาและการควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อทำให้สังคมดีขึ้นและเพื่อป้องกันอาชญากรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้พัฒนาเป็นแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ

1. ควรจะมีการมองวิธีดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมมากกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

2. การลงโทษผู้กระทำผิด ไม่อาจใช้หลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ จำเป็นจะต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล และสถานการณ์ของอาชญากรรม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาร่วมกันด้วย

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันสังคมมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย โดยวิธีแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำผิดได้กระทำผิดขึ้นอีก สำหรับการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมนั้นมีหลักการสำคัญ คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และอบรมบ่มนิสัยมากกว่าการลงโทษโดยเน้นการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม ส่วนการลงโทษจะเน้นให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นคนดีโดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการป้องกันควบคุม และการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดไว้ในกฎหมายอาญาด้วย เช่น หลักเกณฑ์การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำผิด เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมจึงเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญ อันจะนำมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดที่กลับตัวเป็นคนดียาก มาตรการเสริมอาจนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษไว้น้อยไปไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดบางประเภท จึงต้องนำมาตรการเสริมมาผนวกใช้ด้วยเช่น การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น

SPUCHONBURI

วัตถุประสงค์การลงโทษ

วัตถุประสงค์ในการลงโทษอาจกล่าวได้เป็น 4 กลุ่ม คือ เพื่อเป็นการแก้แค้นการกระทำความผิด เพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมและเพื่อปรับปรุงและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

กลุ่มที่ 1 การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือชดเชยความผิด แยกออกเป็น

1) การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น (Punishment as a Retribution, Retaliation or Revenge) นับว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีมาแต่สมัยโบราณและแพร่หลายที่สุด แม้กระทั่งในปัจจุบันระบบการลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟันก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น ซึ่งกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าผู้กระทำความผิดสมควรจะได้รับการโต้ตอบด้วยการลงโทษอย่างสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เช่น ผู้ที่ฆ่าผู้อื่นตายโดยเจตนาก็สมควรจะได้รับโทษให้ ตายตกไปตามกัน ทั้งนี้ เพื่อเน้นให้เห็นผลกรรมที่ได้กระทำไว้ต่อผู้อื่น

2) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิด (Punishment as an Expiation or Atonement) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิด ก็เป็นเหตุผลที่เก่าแก่พอ ๆ กับการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นตามวัตถุประสงค์นี้ผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ความผิดด้วยความทุกข์ทรมาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าการลงโทษได้กระทำต่อหน้าสาธารณชนวัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้ก็จะมากยิ่งขึ้น

กลุ่มที่ 2 การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน (Punishment as a Deterence or Restraint or Prevention) การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน เพิ่งจะมีขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตามแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาแห่งสำนักคลาสสิกซึ่งมีซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesare Beccaria) เป็นผู้นำ เบ็คคาเรียได้กล่าวไว้ว่าเจตนาของการลงโทษ ไม่ควรจะเป็นการทรมานผู้กระทำความผิด หรือชดเชยความผิด แต่ควรจะป้องกันบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้น และการลงโทษที่ยุติธรรมควรจะมีอัตราความรุนแรงพอเพียงที่จะยับยั้งบุคคลอื่น ๆ การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ก็เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบและเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิดเพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน

กลุ่มที่ 3 การลงโทษเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม (Punishment as a Protection of Society or an Incapacitation) การลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันสังคมเริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจำคุกมาใช้ แต่ก่อนหน้านี้การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นเพื่อเป็นการทดแทน และเพื่อเป็น

SRU CHONBURI

การยับยั้งมีใช้อยู่เป็นอันมาก เช่น ในการกำจัดศัตรูทางการเมือง ผู้มีอำนาจปกครองเนรเทศนักโทษการเมือง หรืออาจกำจัดด้วยวิธีการประหารชีวิตหรือขังในห้องใต้ดิน

กลุ่มที่ 4 การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงหรือแก้ไขฟื้นฟู (Punishment as a means of Reformation or Rehabilitation) การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงผู้กระทำความผิดโดยการใช้โทษจำคุกมีที่มาจากทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิกดังกล่าวมาแล้ว เหตุผลก็มีอยู่ว่า การลงโทษมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงผู้กระทำความผิดและอาจจะปรับปรุงแก้ไขได้สำเร็จ โดยการก่อให้เกิดความกลัวว่าจะมีการลงโทษซ้ำอีกโดยการก่อให้เกิดความสำนึกว่าอาชญากรรมให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษหรือโดยการทำลายนิสัยต่าง ๆ ที่อาชญากรได้สร้างขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโทษเป็นการจำคุกระยะยาว ผู้กระทำความผิดก็จะไม่มีโอกาสแสดงนิสัยเหล่านั้น ส่วนการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟู มีที่มาจากทฤษฎีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดของนักอาชญาวิทยาสำนักโพซิติฟดังกล่าวมาแล้วเช่นกันด้วยวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่มแบบต่าง ๆ

การนำทฤษฎีมาปรับใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษจากการศึกษาปรัชญาอาชญาวิทยา และทฤษฎีการลงโทษ จะเห็นว่าวัตถุประสงค์การลงโทษในแต่ละทฤษฎีมีส่วนที่เหมือนกัน และความแตกต่างกัน จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดโทษโดยอาศัยทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งแต่เพียงทฤษฎีเดียวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทุกเรื่องได้ จึงต้องนำทฤษฎีการลงโทษมาใช้ร่วมกันเพื่อให้ได้รับผลดีอันเป็นที่น่าพอใจ เรียกว่า “ทฤษฎีผสม” (Vereinigungstheorie) ซึ่งมีหลักการว่าจะต้องลงโทษให้เหมาะสมกับจุดประสงค์การลงโทษต่าง ๆ โดยพิจารณาเฉลี่ยกันไป ซึ่งไม่เน้นหนักไปทางทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งแต่เพียงทฤษฎีเดียว ในกรณีที่ความประสงค์ของการลงโทษขัดแย้งกัน จะต้องประสานความขัดแย้ง โดยเอาจุดประสงค์ของการลงโทษมาชั่งน้ำหนักดูว่าควรจะให้การลงโทษเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ตามทฤษฎีใดจึงจะเหมาะสมมากที่สุด

นอกจากการพิจารณาเฉลี่ยดังกล่าวแล้ว การประสานความขัดแย้งระหว่างทฤษฎีอาจทำโดยการยึดทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาเป็นหลัก และนำทฤษฎีอื่นมาเสริมในส่วนที่ควรเป็นประโยชน์ ในส่วนของประเทศไทย มีผู้เห็นว่าทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) ควรเป็นทฤษฎีหลักในการนำมาใช้ประกอบพิจารณากำหนดอัตราโทษหรือเพื่อใช้เป็นกรอบของปริมาณโทษในลักษณะความผิดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และนำมาใช้เป็นหลักในการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดโดยทั่วไป ซึ่งหากมีความรุนแรงเกิดขึ้นมาก ก็กำหนดโทษสูงหรือลงโทษหนักตามสัดส่วนของความผิดที่เกิดขึ้น โดยถือว่าเป็นทฤษฎีแห่งความยุติธรรม (Justice Theory) ซึ่งสัดส่วนของโทษยังจะมีผลเป็นการข่มขู่เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดขึ้นได้อีกด้วย ส่วนกรณีความรุนแรงน้อย ผู้กระทำผิดจะได้รับโทษต่ำตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน โทษจึง

SUCHONBURI

ไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู และการลงโทษจำคุกในระยะสั้นโดยอาศัยเรือนจำในการปรับปรุงแก้ไขนั้นยังเป็นผลเสีย ไม่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขอีกด้วย เช่นทำให้ผู้กระทำผิดมีมลทิน (Stigma) อันเป็นผลให้การปรับตัวเข้ากับสังคมได้ยากขึ้น เป็นต้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิด จึงควรผ่อนปรนวิธีการลงโทษโดยบางกรณีอาจนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูมาเป็นทฤษฎีหลักแทน และนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนมาเป็นทฤษฎีรอง สำหรับผู้กระทำผิดซ้ำมีแนวโน้มแก้ไขได้ยาก ต้องนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันมาเป็นหลัก เพื่อให้มีปริมาณโทษเพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู และให้มีผลเป็นการข่มขู่ยับยั้งให้ไม่กล้ากระทำผิดอีกด้วย

SPU CHONBURI