



สรุปผลการวิจัย

เรื่อง

บทบาทของคณะกรรมการวุฒิสภาในการสอบสวนการทุจริต
และประพฤติมิชอบ

โดย

นางสาวสิริวิภา หาญศิริเพชร

ทนายความ/นักวิจัยอิสระ

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

พฤษภาคม 2549

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เรื่อง

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิการ วุฒิสภา ในการสอบสวน การทุจริตและประพฤติมิชอบ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สิทธิการ วุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติไว้ว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้ รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้น ดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่ เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของ แผ่นดิน ให้ถือว่า เป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง”

คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก ถือเป็นองค์กรหนึ่งในอำนาจอธิปไตย โดยเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่ายบริหาร (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา182) และในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีการเรียก เอกสารหรือบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการ ที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องที่สุดและเป็นธรรมกับ ทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากแต่ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 189 ดังกล่าวข้างต้นไม่มีบทกำหนดโทษ (Sanction) ไว้ ถ้ากรณีที่ถูกเรียกไม่มาหรือไม่ส่งเอกสารให้คณะกรรมการก็ไม่สามารถที่จะ

บังคับได้ และกรณีเป็นตามวรรคสามก็ต้องส่งเรื่องให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา โดยรัฐธรรมนูญฯ ให้
 อำนาจอรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการในการปฏิบัติ
 หน้าที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากการที่คณะกรรมการต้องการที่จะสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ใน
 อำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องการปฏิบัติหน้าที่ย่อมไม่สมบูรณ์และมี
 ปัญหาอุปสรรคตามมาอีกนับประการ โดยเฉพาะเรื่องสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่เป็น
 ปัญหาอันยิ่งใหญ่และร้ายแรงของสังคมที่ทุกๆ ฝ่ายต่างก็ตระหนักถึงปัญหานี้เป็นอย่างดีและ
 ต้องการที่จะแก้ไขเพื่อให้การทุจริตและประพฤติมิชอบให้ลดน้อยลงหรือกระทำการได้ยากยิ่งขึ้น
 เพราะมีมาตรการทางกฎหมายบัญญัติไว้ครอบคลุม เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ
 ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีบทกำหนดโทษไว้สำหรับผู้กระทำความผิดในทุกกรณี โดยไม่มี
 ข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น แม้แต่เหตุสุดวิสัยก็ตาม

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจอสูงสุดที่ใช้ใน
 การปกครองประเทศและเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่เหนือกว่าอำนาจทั้งปวง หมายถึง อำนาจนิติบัญญัติ
 อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งองค์กรทั้งสามต่างใช้อำนาจเป็นอิสระแก่กันและกันอำนาจ
 ซึ่งกันและกันด้วย ถ้าหากให้องค์กรเดียวใช้อำนาจทุกชนิดภายในองค์กรนั้นมักจะใช้อำนาจ
 อย่างเผด็จการและเกินขอบเขตได้ ที่เป็นดังนี้ เพราะเป็นนิสัยของคนเมื่อมีอำนาจและมีทางที่จะใช้
 อำนาจได้อย่างกว้างขวางก็มักจะใช้อำนาจอย่างเต็มที่และตามอำเภอใจของตนเอง ดังนั้น จึงสมควร
 อย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดอำนาจเพื่อยับยั้งและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันไว้ โดยไม่ต้องการให้
 องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจอย่างอิสระจนปราศจากการตรวจสอบและควบคุมได้ และการใช้
 อำนาจต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและตรงตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตราขึ้นไว้เพื่อการบังคับใช้
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการตรวจสอบและกันอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ระหว่าง
 อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและต้องมีความเสมอ
 ภากระหว่างองค์กรทั้งสองด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้ ต้องการวิเคราะห์ถึงบทบาทของคณะกรรมการ วุฒิสภา ในการสอบสวน
 การทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อน
 ซึ่งเป็นปัญหาอันยิ่งใหญ่ของประเทศชาติและได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอันมาก เพื่อให้
 เห็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่
 เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 189 วรรคสาม อันเนื่องมาจากความไม่เสมอภาค
 ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร

จากการศึกษาผลรายงานพบว่า บทบาทของคณะกรรมการ วุฒิสภา ในการสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบยังคงเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น เพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ และจากการศึกษาเอกสารต่างๆ ที่คณะกรรมการ วุฒิสภา ใช้ประกอบการพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ มีข้อสรุปดังนี้

1. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้อำนาจแก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อวินิจฉัยและสั่งการเรื่องซึ่งเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะใช้ดุลยพินิจโดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือใช้อำนาจดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นเชิงผลประโยชน์ทับซ้อน ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจของบุคคลในหน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงานไม่ค่อยชัดเจน จึงเอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจดุลยพินิจเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจของตนเอง

2. โครงสร้างทางอำนาจยังรวมอยู่ที่ศูนย์กลางและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตในโครงการใหญ่ๆ ที่ใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก โดยให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อการอนุมัติ ในการปฏิบัติงานมีช่องทางการทุจริตที่นำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยแท้จริง มีการดำเนินการทุจริตอย่างเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับการเมืองและนักธุรกิจ ซึ่งทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง

ผลของการศึกษาพบว่า บทบาทของคณะกรรมการ วุฒิสภา ในการสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ กฎหมายไม่เอื้อประโยชน์ให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควรประกอบกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 189 ยังไม่มีบทกำหนดโทษกรณีการละเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมาพบหรือส่งเอกสารมาให้คณะกรรมการ

ดังนั้น ควรบัญญัติกฎหมายออกมารองรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายรัฐสภา โดยมีรายละเอียดทุกประการในการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงการให้ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ และต้องให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่สมบูรณ์ตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตย

Executive Summary

The roles of the Senate Committees to investigate alleged corruption and misconduct of Government officials

The Background and the Significance of the Problems.

The roles and functions of the National Assembly are contained in Article 189 paragraphs 1, 2 and 3 of the Constitution of the Kingdom of Thailand which read as follows:

“The House of Representatives and the Senate have the power to select and appoint members of each house to constitute a standing committee and have the power to select and appoint persons, being or not being its members, to constitute an ad hoc committee in order to perform any act, inquire into or study any matter within the powers and duties of the House and report its finding to the House. The resolution appointing such an ad hoc committee must specify the activity or the matter concerned clearly and without repetition or duplication.

“The committees under paragraph one have the power to demand documents from any person or to summon any person to give statements of facts or opinion pertaining to any act or matter under their jurisdiction.

“In case the person under paragraph two is a government official, or an employee of a state agency, state enterprise or local government organization, the chairman of the committee shall notify the minister who supervises and controls the agency to which such person is attached, in order to instruct him or her to act as prescribed in paragraph two, except that, in the case of the safety or benefit of importance to the State, it shall be deemed as a ground of an exemption to the compliance with paragraph one”

The standing committees and the ad hoc committees of the House of Representatives and the Senate are considered to be institutions of sovereign power whereby the legislative branch possesses the supervisory power over the executive branch in its administration of the affairs of State. In the performance of their duties, the various committees are empowered to summon documents or to summon any concerned parties to present any facts or to express their views on any actions or any subject matter under investigation or study in order to obtain the most accurate information possible and to be fair to every party concerned. However, Article 189 does not provide any sanctions in the event that the persons summoned do not comply with the summons or fail to present the documents requested. In such circumstances the committees cannot force them to comply with their orders, and in the situation under paragraph three, the committees can only refer the matters to the responsible minister who has the sole discretion to handle the matters referred to him.

The aforementioned provision of the Constitution is significant to the roles of the committees in the performance of their duties to investigate matters under their scope of power. If they do not receive adequate cooperation from the parties concerned, the performance of the duties of the committees can not be fully accomplished. Such problems can not be avoided, especially in the area of investigation of corruption and irregular conduct of politicians and government officials. These are important and serious problems prevalent in almost every society and everyone is aware of these problems. There have been attempts to eradicate or at least to minimize corruption and irregular conduct of the politicians and government officials or at least make it more difficult for them to accomplish the irregularities. These laws subject the violators to punishment.

Under the democratic system of government, the sovereign power is regarded as the highest power in the land and this power is exercised by the legislature, the executive branch and the judiciary. These three branches of government are

independent of each other, but subject to scrutiny and are balanced by the other branches of the government as well. If the sovereign power is exercised by a single branch, tyranny and transgression of power would certainly follow, as it is the nature of human beings to exercise their power without limit and at their own will. Therefore, it is necessary to create a system of checks and balances between the different branches of government so that neither branch of government can exercise power which is beyond the control and scrutiny of the other branches. The exercise of power of any branch of government should be within the scope and the objectives established by law. The system of checks and balances between the legislative branch and the executive branch must be closely scrutinized and fair.

The present research studies of the roles of the standing committees of the Senate in investigating corruption and irregular conduct of politicians and government officials, especially corruption based on policies or benefits derived there from. These problems are significant for the country and receive wide attention from the public. The problems and hindrances in the performance of the duties of the standing committees are identified and guidelines for the resolution of the problems due to the power imbalances of the legislative branch and the executive branch incurred under paragraph three of Article 189 of the Constitution are proposed.

The result of the study of the various reports reveals that the roles of the Senate standing committees and irregular conduct of the politicians and government officials are only in the form of recommendations so that the agencies concerned can put them into action according to their functions. In addition, the study of the documents used by the Senate standing committees in conjunction with the investigation of corruption and irregularities of the government agencies can be summarized as follows:

1. The laws, rules and regulations which give the power to the government officials or employees to use their discretion to give incentives or disincentives to the individuals concerned are usually carried out without taking into account of the

interests of the public. This power is used for the benefit of the various government officials or their friends and associates. Besides, the laws which refer to the authority of the officials of various agencies and their scope of authority are not clearly defined so it is possible that the officials can use their discretion improperly.

2. There is a centralization of power which provides the opportunity for corruption in large projects. The budgets for these projects and the decisions for the funding authorizations are under the complete control of the Ministry concerned. It is possible that the Ministry's appropriations may not be used for the benefit of the public. This results in a potential for corruption which is usually carried out by a network of politicians and businessmen. The corruption is usually well organized by taking advantage of loopholes in the current laws.

The problems related to the performance of the duties of the Senate Committees are that the laws do not contain enforcement provisions. Article 189 of the Constitution does not contain any sanction for refusing to comply with the orders of the Senate Committees to produce evidence and give statements or testimony. As a result, the Senate Committees do not have the enforcement powers they need.

Therefore, it is recommended that there should be some kind of organic law related to parliament which supports the enforcement authority of the Senate Committees. Such legislation may be in the form of laws or regulations which define the powers and duties of the members of the House of Representatives and the Senate.