

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไ
ของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544¹**

สุกัญญา สุขช่วง²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าประวัติความเป็นมาในการควบคุมการเรียไนั้น เกิดจากช่องว่างทางกฎหมายของพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไ พ.ศ. 2487 ตามมาตรา 6 มิได้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในขณะนั้น ซึ่งในปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เสนอมাত্রการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรื่องการเรียไของทางราชการ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ในการเรียไรับเงินโดยใช้วิธีการเรียไเงินหรือทรัพย์สิน จากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ บริษัท ห้างร้าน และประชาชนทั่วไป

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐนั้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 นั้น ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐนั้นปัญหานิยามคำว่าเรียไตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มีความหมายไม่ชัดเจนมีความสับสนกับการบริจาค ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการให้หรือการรับบริจาค พ.ศ. 2526 ซึ่งการเรียไและการรับบริจาคนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพราะเป็นการได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น และเป็นการดำเนินการที่มีความผูกพันในฐานะที่เป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิทอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และ ดร. ธาตุกร ศิริยุทธ์วัฒนา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อาจจะให้ผู้อื่นให้โทษในการใช้อำนาจหน้าที่แก่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องได้

ปัญหาที่สองการบังคับใช้ตามข้อ 4 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ตามเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเรียไของหน่วยงานของรัฐ มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติเป็นการเฉพาะ มีการดำเนินการที่โปร่งใส และมีความเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง ในการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 นั้น ใช้บังคับกับ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในกำกับทุกระดับทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ จึงไม่รวมถึงองค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่จึงมีปัญหว่าในกรณีที่ต้องจัดการมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น ซึ่งดำเนินการจัดให้มีการเรียไหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไ พ.ศ. 2487 ย่อมไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ปัญหาที่สามการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุมัติตามข้อ 19 (4) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 หากเป็นการเรียไที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้เงินหรือทรัพย์สินรวมกันไม่เกิน 500,000 บาท ย่อมได้รับการยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐทำการเรียไได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ (กกร.) หรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไจังหวัด (กกร. จังหวัด) แล้วแต่กรณี ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่ได้มีการตรวจสอบและมีการควบคุมจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ (กกร.) หรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไจังหวัด (กกร.จังหวัด) ย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการเรียไบ่อยขึ้น อาจจะทำให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และประชาชน ที่ถูกหน่วยงานของรัฐทำการเรียไก่อให้เกิดความอึดอัดใจแก่บุคคลที่ถูกร้องขอให้ช่วยทำการเรียไได้

ปัญหาที่สี่การกำหนดบทลงโทษตามข้อ 7 สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 หากหน่วยงานดังกล่าวทำการเรียไโดยที่ไม่ได้ยื่นคำขออนุมัติจัดให้มีการเรียไต่อคณะกรรมการคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ (กกร.) หรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไจังหวัด (กกร.จังหวัด) แล้วแต่กรณี ก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว นั้น ไม่ได้เข้าสู่การควบคุมและตรวจสอบจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ (กกร.) หรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไ

จังหวัด (กคร.จังหวัด) แล้วแต่กรณี อีกทั้งในเรื่องการเรียไของหน่วยงานของรัฐ นั้นจะเกี่ยวข้องกับการเรียไขอรับเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียไกรับเงินหรือทรัพย์สินจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน ประชาชนทั่วไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอาจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การลงโทษทางวินัยอาจเป็นการไม่เพียงพอต่อการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

จากการศึกษาค้นคว้าการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเรื่องนิยามคำว่า การเรียไ ตามข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

ควรแก้ไขคำนิยามของคำว่า การเรียไ ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 นั้น เพื่อให้ความหมายของการเรียไนั้นมีความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่ากรณีใดบ้าง หรือกรณีใดที่จะเป็นการเรียไของหน่วยงานของรัฐ และมีความสับสนกับคำว่า การเรียไ และการรับบริจาค ว่ากรณีใดคือการบริจาค หรือกรณีใดคือการเรียไ เนื่องจากการเรียไและการรับบริจาคมีความคล้ายคลึงกันเพราะเป็นการได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น และเป็นการดำเนินการที่มีความผูกพันในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อาจจะให้ผู้อื่นให้โทษในการใช้อำนาจหน้าที่แก่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องได้ ดังนั้นเพื่อให้ความหมายของคำว่า การเรียไมีความหมายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

แก้ไขจาก “การเรียไ หมายความว่า การเก็บเงินหรือทรัพย์สิน โดยขอร้องให้ช่วยออกเงินหรือทรัพย์สินตามใจสมัคร และให้หมายความรวมถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือให้บริการซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยายว่ามีใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นด้วย”

เป็น “การเรียไ หมายความว่า การเก็บเงินหรือทรัพย์สิน โดยขอร้องให้ช่วยออกเงินหรือทรัพย์สินตามใจสมัครเพื่อรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปในกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นด้วย และให้หมายความรวมถึงการที่หน่วยงานของรัฐจัดกิจกรรม ซึ่งมีการจำหน่ายบัตรการเข้าร่วมการแข่งขัน หรือขอรับเงินสนับสนุนในการจัดกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐเพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐนั่นเอง หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ และให้รวมถึงการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการเรียไในโครงการทอดกฐิน ทอดผ้าป่าประจำปี ด้วย หรือจัดกิจกรรมอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน”

2. ปัญหาการบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ควรแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4 ให้มีความหมายที่ครอบคลุม ชัดเจนว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินการจัดให้มีการเรียไหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไ นั้นจะต้องปฏิบัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4 “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐทุกระดับทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ”

แก้ไขเป็น ข้อ 4 “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐทุกระดับทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานรูปแบบพิเศษ หรือหน่วยงานของรัฐในลักษณะอื่น”

3. ปัญหาข้อยกเว้น ไม่ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไจังหวัด แล้วแต่กรณีตามข้อ 19 (4) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรยกเลิก ข้อ 19 (4) และยกเลิกประกาศคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ เรื่องการยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐทำการเรียไได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อ คณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไจังหวัด ตามข้อ 19 (4) และ (5) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556

4. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรมีการเพิ่มหมวดในการลงโทษผู้กระทำความผิดออกเป็นอีก 1 หมวด เนื่องจากการกำหนดการลงโทษกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งอยู่ในหมวด 3 ซึ่งเป็นบททั่วไปควรเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการควบคุมการเรียไของหน่วยงานของรัฐ (กคร.) หรือ คณะกรรมการควบคุมการเรียไจังหวัด (กคร.จังหวัด) ในการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ควรมีมาตรการในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และควรมีช่องทางการ

ร้องเรียน หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ บุคคลใดๆ ที่พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวมีสิทธิร้องเรียนต่อ คณะกรรมการควบคุมการเรียไ้รของหน่วยงานของรัฐ (กคร.) หรือคณะกรรมการควบคุมการเรียไ้รจังหวัด (กคร.จังหวัด) แล้วแต่กรณี

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.

ไพโรจน์ อารักษ์ยา. รับของขวัญอย่างไรไม่ผิดกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.