

(ร่าง)
รายงานผลการศึกษาวิจัย

ชุดโครงการวิจัย
การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง
การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

โดย

ผศ.ดร.นวลน้อย	ตรีรัตน์
รศ.ดร.นันทวัฒน์	บรมานนท์
รสนา	โตสิตระกุล
จันทรา	ธนะวัฒนาวงศ์

เสนอต่อ
สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
มีนาคม 2546

(ห้ามอ้างอิงก่อนได้รับอนุญาต)

สารบัญ

บทที่	หน้า
1. บทนำ	
ประเด็นปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
ขอบเขตการวิจัย.....	3
วิธีการดำเนินการวิจัย.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน.....	4
2. แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ	
แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ก่อนการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	28
แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หลังการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	32
3. ศาลรัฐธรรมนูญ	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	40
โครงสร้าง.....	42
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	46
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ.....	48
การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง...	50
ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ.....	54
ข้อเสนอแนะ.....	58
4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	63
โครงสร้าง.....	66
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	71
การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง...	73

สารบัญ (ต่อ)

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	79
ข้อเสนอแนะ.....	83
5. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	86
โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	89
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	99
การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.... 101 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน..... 118 ข้อเสนอแนะ..... 121	
6. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	
124 โครงสร้าง.....	
125 บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	
127 การพิพากษาและการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง.....	
128 ผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	
133 การดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่	

เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.....

133

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....

133

ข้อเสนอแนะ.....

134

7. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

แนวคิดพื้นฐาน.....

139

พัฒนาการของกฎหมาย.....

140

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.....

143

สารบัญ (ต่อ)

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร.....

148

ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร.....

151

บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....

159

8. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....

165

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....

170

คณะกรรมการธุรกรรม.....

170

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....

172

ผลการดำเนินงาน.....

176

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน.....

178

ข้อสรุปและเสนอแนะ.....

180

9. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง.....

183

ผลการใช้กลไกต่างๆในการตรวจสอบ.....

191

ปัญหาอุปสรรคในการใช้กลไกตรวจสอบของภาคประชาชน.....

204

ข้อเสนอแนะจากประชาชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ.....

212

10 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศาลรัฐธรรมนูญ.....

216

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....

220

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....

223

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....

226

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร.....

227

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....

230

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ.....

231

ภาคผนวก.....	233
บรรณานุกรม.....	310

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงความเห็นของข้าราชการต่อระบบราชการ.....	10
1.2 แสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อพฤติกรรมการคอร์รัปชัน.....	13
1.3: การจัดอันดับความร้ายแรงของปัญหาระดับชาติ.....	16
1.4: ความเห็นของครัวเรือนต่อความ หุจริต สุจริต ของหน่วยราชการต่างๆ.....	17
1.5 : มูลค่าสินบนที่ถูกเรียก แยกตามหน่วยงาน และ ขนาดของสินบน.....	19
1.6 แสดงจำนวนเงินจ่ายพิเศษตามขนาดและภาคของธุรกิจ.....	23
1.7 แสดงจำนวนครั้งที่ติดต่อกับ และจำนวนครั้งที่มีการจ่ายเงินพิเศษ.....	24
1.8 แสดงจำนวนเงินจ่ายพิเศษตามขนาดและภาคของธุรกิจ.....	25
1.9 แสดงจำนวนเงินพิเศษที่ธุรกิจเพื่อให้ได้สัญญาจ้างของรัฐคิดเป็น % ของมูลค่าสัญญา... 26	
1.10 ดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ขององค์กร เพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ระหว่างปี 2538 – 2544.....	27
4.1 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย..... 75	
4.2 สถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปี 2544..... 77	
4.3 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย..... 79	
5.1 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน 2542..... 10	

8	5.2 สถานะการเงินของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542.....	10
9	5.3 หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543.....	10
0	5.4 จำนวน อบต. ที่ถูกเลือกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543.....	11
1	5.5 ความคิดเห็นของ สตง. ต่องบการเงินที่ถูกตรวจสอบ.....	11
2	5.6 ความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ.....	11
3	5.7 ความเห็นต่องบการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น.....	11
4	5.8 ความคิดเห็นต่องบการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น.....	11
5	5.9 จำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ในปี งบประมาณ พ.ศ. 2543....	11
0	7.1 แสดงจำนวนคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ ตั้งแต่ปี 2541-2545.....	15
	8.1 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสำนักงาน ปปง. ระหว่างเดือนตุลาคม 2543 – สิงหาคม 2545.....	177

สารบัญตาราง (ต่อ)

9.1	ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรง
-----	--

	ตำแหน่งโดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 304.....	18
6		
	9.2 ขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่าฉ้อโกง ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 308.....	18
9		

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1: ทักษะคิดต่อกระบวนการยุติธรรม.....	20
1.2 การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง.....	21
1.3แสดง % เวลาที่สูญเสียในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามขนาดของธุรกิจ.....	22
7.1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540.....	147
8.1 โครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	175

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ประเด็นปัญหา

วัตถุประสงค์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ต้องการให้คนดีเข้ามาสู่ระบบการเมืองมากขึ้น ดังนั้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงได้มีการวางกรอบและกติกาในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้คนดีเข้ามาสู่ระบบ ในขณะเดียวกันเมื่อคนเหล่านั้นอยู่ในระบบการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบการทำงานของบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยโดยชอบด้วยกฎหมาย

องค์กรต่างๆที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยหลังจากการที่บุคคลต่างๆเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบันมีอยู่หลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรเหล่านี้เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 โดยมีได้เกิดขึ้นพร้อมกัน ขณะเดียวกันบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยก็มีมากน้อยแตกต่างกันไป จากประสบการณ์การดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ในระยะที่ผ่านมา จะพบว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบหลายประการ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ มีผลทำให้ความสำเร็จขององค์กรเหล่านี้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกันออกไป

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- 1) ปัญหาจากตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ โดยมีที่มาของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรตรวจสอบเหล่านั้นไว้อย่างไม่ชัดเจน รวมทั้งมีข้อบกพร่องบางประการที่เกิดจากรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายที่ทำให้องค์กรตรวจสอบเหล่านั้นประสบปัญหาในการดำเนินงาน อีกทั้งปัญหาเรื่องความสัมพันธ์และสถานะขององค์กรตรวจสอบต่างๆที่ยังคงเป็นที่กังขาอยู่ว่าองค์กรใดอยู่ในสถานะใด และจะตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันได้หรือไม่
- 2) ปัญหาจากตัวบุคคลในองค์กรตรวจสอบ กล่าวคือบุคคลบางคนที่จะผ่านกระบวนการกลั่นกรองให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ผู้ตรวจสอบ” ได้ ในบางองค์กรมีปัญหาเกี่ยวกับ “จริยธรรม” ของผู้ตรวจสอบ หรือความไม่เข้าใจของผู้ตรวจสอบในการที่ต้อง

ปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบที่ถูกกำหนดในสถานะของตน สิ่งต่างๆเหล่านี้เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการขององค์กรตรวจสอบบางองค์กร

- 3) ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรในการทำหน้าที่ไม่เพียงพอกับขนาดของปัญหา หรือขอบเขตงานที่จะต้องปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบของประชาชนยังมีค่อนข้างน้อย ขณะที่มีความคาดหวังในองค์กรเหล่านี้ค่อนข้างสูง ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการขององค์กร
- 5) ปัญหาการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆมีการพัฒนาที่ซับซ้อนมากขึ้นตลอดเวลา แต่การดำเนินการขององค์กรตรวจสอบยังล่าช้ากว่าปัญหาที่ดำรงอยู่
- 6) นอกจากนี้แล้วประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังขึ้นอยู่กับองค์กร และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆด้วย ได้แก่ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร และ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษาครอบคลุมประเด็นต่างๆดังนี้
 - ตัวบทกฎหมาย
 - กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ
 - ความสัมพันธ์และสถานะขององค์กรตรวจสอบต่างๆ
 - ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)
3. สัมภาษณ์หรือสนทนากับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน
4. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ครอบคลุมถึงการดำเนินงานขององค์กรต่างๆดังนี้

1. องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
2. องค์กรที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

- การค้นคว้าจากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อมวลชน เอกสารทางราชการ
- การเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านองค์กรอิสระ หน่วยงานภาครัฐ และ NGOs โดยประเด็นที่จะสัมภาษณ์จะครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การบังคับใช้ บุคลากร ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการต่างๆ
- จัดสนทนากลุ่มย่อย (focus group) ซึ่งจะเป็นแนวที่ใช้ในการศึกษาเพื่อค้นข้อเท็จจริงร่วมและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยประเด็นคำถามจะครอบคลุม
 - ปัญหาและอุปสรรคการใช้กลไกต่างๆเพื่อให้มีการเปิดเผยข่าวสารข้อมูล การร้องเรียน การติดตาม และการตรวจสอบ
 - ปัญหาและข้อจำกัดทางด้านภาคประชาชน และ NGOs
 - ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสถานะและปัญหาของการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
2. ทราบปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ
3. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมาย กระบวนการสรรหา การจัดสรรทรัพยากรให้หน่วยงาน และการปรับปรุงกลไกต่างๆเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ

1.6 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายสังคมและประเทศชาติ แม้ว่าจะเป็นปรากฏการณ์ร้ายในสังคม แต่ก็พบว่าการคอร์รัปชันสามารถพบเห็นได้ในทุกสังคมในระดับที่มากน้อยแตกต่างกัน ในประเทศไทยการคอร์รัปชันกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ปัญหาอยู่คู่กับสังคมไทยมานาน โดยมีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกวงการ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาการคอร์รัปชันแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม และการเมือง แต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง จนกระทั่งหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 โดยวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้สะท้อนปัญหารากเหง้าที่สำคัญของสังคมไทย 3 ประการ คือ (1) ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจศาสตร์มหภาค (2) ความอ่อนแอของโครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมภายในประเทศ และ (3) ความรุนแรงและการแพร่ระบาดของ การคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมามีนโยบายที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้บรรเทาลงในสังคมไทย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยกลับเป็นไปในทางตรงข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงไม่ลดระดับลง หน้าซ้ำกลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นพร้อมด้วยกลวิธีที่แยบยลขึ้นด้วย

ขณะเดียวกันประเทศไทยได้มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้ไม่นาน ประเทศไทยก็มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยแนวทางการปฏิรูปทางการเมืองให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐ (transparency) และให้มีกระบวนการตรวจสอบ (accountability) การใช้อำนาจและการดำเนินการต่างๆ ของภาครัฐในทุกระดับชั้น โดยที่ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะอธิบายความหมายของคอร์รัปชัน ในบริบทต่างๆ ทัศนคติและประสบการณ์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคอร์รัปชัน โดยจะเริ่มตั้งแต่ต้นตอของ “คอร์รัปชัน” การศึกษาการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง และการศึกษาการคอร์รัปชันในวงราชการจากมุมมองของหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมในเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม ด้วยต้นทุนที่ตกอยู่กับสังคมและประชาชน

1.6.1 คอรัปชันคืออะไร

โดยทั่วไปความหมายของการคอรัปชันที่ใช้กันค่อนข้างมากคือ “การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง” ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาผลประโยชน์ตั้งแต่การฉ้อราษฎร์ ซึ่งได้แก่การรีดไถ เรียกค่าน้ำร้อนน้ำชา การบังหลวง ซึ่งได้แก่การยกยอกเงิน ทรัพย์สิน เวลา ไปจนถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อการเลื่อนขั้นของกลุ่มหรือพรรคพวกเดียวกัน การใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายไปในทิศทางเพื่อเอื้อประโยชน์กับกลุ่มเดียวกัน

การทุจริตคอรัปชันจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามผู้ที่เกี่ยวข้องคือ

1. การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครอง โดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน
2. การทุจริตในแวดวงการเมือง จากการที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางด้านการเมือง

การทุจริตคอรัปชันอาจแบ่งออกได้ โดยดูจากกระบวนการที่ใช้ กล่าวคือ การคอรัปชันอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจในการกำหนด กฎ กติกาพื้นฐาน เช่นการออกกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆเพื่ออำนวยความสะดวกต่อกลุ่มธุรกิจของตนหรือพวกพ้อง และการคอรัปชันที่เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎ และระเบียบที่ดำรงอยู่ ซึ่งมักเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎและระเบียบเหล่านั้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้

โดยรูปธรรมแล้วการทุจริตคอรัปชันอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบคือ

- **การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ เพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ** กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่นการจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ
- **การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของสิ่งของ และบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชน** เช่นการออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
- **การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ** เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่นการสร้างความล่าช้าในการให้บริการ เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา

โดยรูปแบบการคอร์รัปชันประเภทที่ 1 และ 3 สามารถพบเห็นได้ง่าย กระบวนการและวิธีการไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด แต่การคอร์รัปชันในรูปแบบที่ 2 มักมีการดำเนินการอย่างสลับซับซ้อน เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยมีการใช้โครงสร้างทางอำนาจของรัฐเพื่อแสวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย อำนาจในการผูกขาดจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินหรือกำไรที่มากผิดปกติ และกระบวนการแสวงหาค่าเช่าและการกระจายผลประโยชน์ส่วนเกินเหล่านี้มักจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกิน ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึงกิจกรรมการเมืองที่ถูกกฎหมายเช่นการชักนำและกดดันเป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้มีผลกระทบต่อ การตัดสินใจหรือเลือกใช้นโยบายของภาครัฐอย่างมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ตัวแทนของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ กำหนดนโยบาย

ในขณะที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบแบบ เบ็ดเสร็จ และมีดุลพินิจมาก จะมีความเสี่ยงที่จะทุจริตและคอร์รัปชันได้มาก อย่างไรก็ตามถ้ามีการสร้างกรอบความรับผิดชอบ ของการใช้อำนาจอย่างชัดเจน และมีการกำหนดระบบและ ขั้นตอนการทำงานที่โปร่งใส ก็จะช่วยลดและป้องกันการทุจริตลงได้ อย่างไรก็ตามการสร้างระบบ การทำงานที่มีความรับผิดชอบและความโปร่งใสมีองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำงานของภาครัฐ นับตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติ และการตรวจสอบหรือประเมินผล

$$\text{การคอร์รัปชัน} = \text{การผูกขาด} + \text{การใช้ดุลพินิจ} - \text{ความรับผิดชอบ} - \text{ความโปร่งใส}$$

1.6.2 ทศนคติและประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหาการคอร์รัปชันใน สังคมไทย

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกสังคม จะแตกต่างกันก็เพียงระดับความรุนแรงของปัญหา สำหรับสังคมไทยการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมของปัญหาการคอร์รัปชันในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาได้มีการศึกษาที่สำคัญคือ

1. การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง

การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากในสังคมไทยยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทำให้สามารถพบเห็นข่าวสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ของรัฐอยู่เสมอ จากการศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ¹ พบว่ากระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจะเกิดขึ้นในภาครัฐมากกว่าการจัดซื้อจัดจ้างของภาคเอกชน (สอดคล้องกับงานของเสาวณีย์ ไทยรุ่งเรือง และคณะ (2544) ที่พบว่าหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐติดลำดับต้นของหน่วยงานรัฐที่ภาคธุรกิจจ่ายเงินพิเศษให้) โดยการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการเกิดจาก การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร

การศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ พบว่าการทุจริตในวงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีการดำเนินการที่เป็นระบบทั้งในขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนของการแบ่งสรรผลประโยชน์ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ มีการกำหนดเอกชนที่จะได้รับสิทธิเป็นผู้รับเหมาโครงการไว้แล้ว เป็นขบวนการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับธุรกิจ ซึ่งได้สร้างสายสัมพันธ์กันมานานโดยอาศัยกระบวนการแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสิทธิในการผูกขาดในอำนาจที่กล่าวถึงทั้ง 2 ประการข้างต้นเป็นเครื่องมือที่สำคัญ โดยความสำเร็จของการการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐจะต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือที่ไว้วางใจได้ และการจัดสรรผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายอย่างลงตัว

¹ นิพนธ์ พัวพงศกร เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตูลยวสินพงษ์. 2543. “คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์” ใน นิพนธ์พัวพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543. ได้รับทุนสนับสนุนจาก ธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

นิพนธ์และคณะ ได้ศึกษากรณีการทุจริตในการสร้างศูนย์กีฬาเฉลิมฉลองพระเกียรติที่ คลอง 6 ซึ่งเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่าการทุจริตประเภทนี้เป็นการหยิบยื่นผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ มีความซับซ้อนและมีความโยงใยระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำ ทั้งระดับบนและระดับล่าง และกับนักธุรกิจ ทั้งนี้เพราะการหยิบยื่นผลประโยชน์ในลักษณะ สัมปทาน หรือจัดซื้อจัดจ้างเป็นการหยิบยื่นผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีมูลค่าสูงโดยอาจมีมูลค่า หลายหมื่นล้านบาท ทำให้ต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบหลายชั้น จึงมีผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่เข้ามารับส่วนแบ่งผลประโยชน์หลายราย ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะที่เป็นระบบ (systemic) ดังเช่นกรณีของธุรกิจการก่อสร้าง²

การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นระบบนั้น จะต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ช่องว่างของกฎระเบียบเพื่อเป็น ประโยชน์ต่อตนเอง ซึ่งนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้ข้อมูลกับนิพนธ์และคณะว่า กระบวนการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาความเป็นไป ได้ของโครงการ การออกแบบรายละเอียดโครงการเพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการ การ ประเมินราคากลางแบบรายละเอียด การประมูลงานจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินงานก่อสร้าง การ ตรวจสอบงาน ตลอดจนการเบิกจ่ายเงินแต่ละงวด

งานวิจัยชิ้นดังกล่าว ยังพบลักษณะสำคัญของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยว่า เกิดจากการใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มี ผลประโยชน์ร่วมกัน อันประกอบด้วย ข้าราชการและพ่อค้า ที่มีการสมรู้ร่วมคิดกัน อันส่งผลให้ หลักฐานในการเปิดโปงเรื่องการทุจริตค้นพบได้ยาก

2. การคอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากข้าราชการ

จากการศึกษาของ ศุภชัย ยาวะประภาส³ โดยการสัมภาษณ์ข้าราชการ จำนวน 597 รายทั้งจากส่วนภูมิภาคและกรุงเทพ พร้อมทั้งการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ซึ่งได้รับการตอบ รับคืนมา 1,200 ชุด เพื่อสำรวจทัศนคติของข้าราชการต่อปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดในวงราชการว่ามี ลักษณะอย่างไร และมีอยู่จริงหรือไม่อย่างไรในความคิดเห็นของข้าราชการเอง การศึกษาดังกล่าว พบประเด็นสำคัญดังนี้

² อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. **ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน**. สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.2545

³ ศุภชัย ยาวะประภาส. 2543. “คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการและแผนปฏิบัติการ สร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน” ใน นิพนธ์พิวพงศ์กร ศุภชัย ยาวะประภาส ผาสุก พงษ์ไพจิตร เสาวนีย์ไทย รุ่งโรจน์. **ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543**. ได้รับทุนสนับสนุนจาก ธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

- พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม การรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป โดยตัวข้าราชการเองมุ่งที่จะทำงานเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่าพฤติกรรมการให้เงินรางวัลหรือเงินใต้โต๊ะเพื่อให้ได้รับการบริการหรือใบอนุญาตประกอบการจากหน่วยราชการยังมีอยู่ ทำให้หากมีโอกาสจะได้ประโยชน์ ข้าราชการกลุ่มหนึ่งมีแนวโน้มจะทุจริตได้ ขณะเดียวกันเมื่อสอบถามถึงการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรตนเอง พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่าองค์กรของตนเองมีปัญหาการคอร์รัปชัน และเห็นว่าสถานการณ์เรื่องคอร์รัปชันมีสถานะที่ดีกว่าเมื่อ 5 ปีที่ผ่านมา

งานชิ้นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยอมรับว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม และเห็นว่าการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นหน้าที่ของตน แต่ยังเห็นว่าเพื่อนข้าราชการคนอื่นยังให้ความสำคัญกับการต่อต้านคอร์รัปชันน้อยกว่าตนเอง (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 แสดงความเห็นของข้าราชการต่อระบบราชการ

คำถาม	ส่วนกลาง						ส่วนภูมิภาค						กรุงเทพมหานคร					
	1	2	3	4	5	M	1	2	3	4	5	M	1	2	3	4	5	M
	น้อย → มาก						น้อย → มาก						น้อย → มาก					
ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต	1.3	10.3	40.0	44.5	3.9	8	3.3	8.4	44.7	36.3	7.2	3	-	1.1	29.5	60.0	9.5	3
ถ้าเลือกระหว่างการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการกับส่วนตัว ข้าราชการส่วนใหญ่เลือกทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว	3.8	21.2	35.3	32.7	7.1	7	11.6	21.2	32.8	28.4	6.0	1	15.8	31.6	35.8	15.8	1.1	3
ข้าราชการสนใจที่จะมุ่งทำเพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนเองมากกว่าการเป็นข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ	3.9	14.8	38.7	34.2	8.4	8	5.4	17.9	33.1	30.4	13.1	1	7.4	25.3	35.8	27.4	4.2	3
การรับราชการดีกว่าการทำงานภาคเอกชน	5.2	7.7	32.3	36.1	18.7	8	2.7	9.6	21.5	43.6	22.7	1	21.1	8.3	33.3	32.3	24.0	2
ท่านพอใจในคำตอบแทนที่ได้รับอยู่ขณะนี้	14.4	17.0	32.7	26.8	9.2	10	11.1	14.1	26.6	31.5	18.6	3	9.5	20.0	28.4	30.5	11.6	3
ท่านพอใจในสวัสดิการที่ได้รับ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร หรือค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ	16.8	20.6	29.7	23.2	9.7	8	7.8	15.5	24.8	32.2	19.7	1	15.6	14.6	33.3	24.0	12.5	2
คอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ข้าราชการช่วยเหลือข้าราชการด้วยกันเอง มากกว่าที่ข้าราชการจะช่วยเหลือคนอื่น	13.4	28.2	32.2	18.1	8.1	14	12.6	26.1	28.5	24.0	8.7	3	28.1	24.7	32.6	14.5	1.1	9
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในงานด้านการบริการภาครัฐมีจำนวนที่เหมาะสมแล้ว	7.8	24.2	27.5	24.8	15.7	10	7.8	20.6	30.1	29.3	12.2	1	2.1	20.0	44.2	30.5	32.2	3
การคอร์รัปชันในระบบราชการมีให้เห็นได้โดยทั่วไปในปัจจุบัน	2.6	17.4	31.6	28.4	20.0	8	4.5	16.5	21.0	33.5	24.6	2	24.2	27.4	23.2	15.8	9.5	3
วัฒนธรรมของสังคมไทยเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อให้เกิดการคอร์รัปชัน	7.1	13.5	21.8	31.4	26.3	7	8.4	12.3	18.6	36.0	24.6	3	16.1	12.9	33.3	25.8	11.8	5
ข้าราชการส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎระเบียบข้อบังคับของกรม หากเห็นช่องทางการหาผลประโยชน์	12.2	28.2	31.4	17.9	1.3	7	9.6	21.9	26.3	29.3	12.9	2	28.4	41.1	21.1	8.4	1.1	3
การให้สินน้ำเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตประกอบการจากรัฐเป็นเรื่องปกติอย่างมากในวงราชการ	7.8	25.3	28.6	23.4	14.9	9	9.3	16.9	29.2	28.9	15.7	4	17.0	29.8	34.0	14.9	4.3	4

คำถาม	ส่วนกลาง						ส่วนภูมิภาค						กรุงเทพมหานคร					
	1	2	3	4	5	M	1	2	3	4	5	M	1	2	3	4	5	M
	น้อย → มาก					M	น้อย → มาก					M	น้อย → มาก					M
ในทัศนะของท่านการซื้อขายตำแหน่งเป็นการคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายให้กับสังคม	1.3	2.6	4.6	23.7	67.9	7	0.3	0.6	7.2	26.0	66.0	1	1.0	6.3	9.4	31.3	52.1	2
ท่านสนับสนุนการปฏิรูประบบการจัดการงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น	1.9	1.9	13.5	37.8	44.9	7	3.6	4.8	16.0	40.1	35.5	4	1.1	3.2	22.1	42.1	31.6	3
ท่านสนับสนุนระบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐให้การเลื่อนขั้นและการทดแทนค่าสวัสดิการเป็นไปตามหลักความสามารถ	0.6	0.6	3.2	27.6	67.9	7	0.9	1.2	9.3	29.9	58.8	1	-	2.1	6.3	35.4	56.3	2
ท่านสนับสนุนการลดกำลังคนภาครัฐเพื่อเป็นการเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่นๆ ให้กับข้าราชการที่เหลืออยู่	4.5	4.5	18.6	37.2	35.3	7	7.5	12.9	18.3	28.1	33.2	2	9.5	14.7	23.2	30.5	21.1	3
ท่านสนับสนุนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น	1.9	2.6	15.4	39.7	40.4	7	2.7	5.1	12.9	29.9	49.4	2	-	-	11.5	31.3	57.3	2
ท่านสนับสนุนให้มีการปฏิรูประบบราชการและรัฐวิสาหกิจ	0.6	2.6	7.1	31.4	58.3	7	0.9	1.5	9.9	30.2	57.5	2	-	1.1	11.6	28.4	58.9	3
ท่านสนับสนุนให้มีการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการโดยสาธารณะชนและองค์กรอิสระอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	-	3.8	12.2	36.5	47.4	7	2.4	3.1	13.2	34.7	47.6	2	-	2.1	15.6	36.5	45.8	2
ท่านสนับสนุนให้มีการออกกฎข้อบังคับให้นักการเมืองแสดงบัญชีทรัพย์สินเป็นระยะๆ	-	0.6	4.5	16.7	78.2	7	0.9	1.5	5.1	19.5	73.1	2	-	-	7.4	28.4	64.2	3
ท่านคิดว่ารัฐบาลปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย) มีความจริงใจอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	19.4	19.4	37.4	16.1	7.7	8	14.4	18.9	37.2	19.5	9.9	3	10.6	20.2	51.1	14.9	3.2	4

ที่มา : ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2543.

- ในส่วนของพฤติกรรมคอร์รัปชันของข้าราชการ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางที่เป็นบวกต่อหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับสินบน การแบ่งสรรปันส่วนเงินได้ได้ การใช้งบประมาณของรัฐอย่างไม่เหมาะสม ว่ามีลักษณะที่ไม่ค่อยพบในหน่วยงานราชการ โดยภาพรวมของคำตอบจึงเห็นว่าข้าราชการมักจะไม่ได้แสดงความคิดเห็นต่อพฤติกรรมที่เป็นภาพลบต่อหน่วยงานของตนเอง (ตารางที่ 1.2)

- การศึกษาการคอร์รัปชันจากมุมมองของข้าราชการได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการซื้อขายตำแหน่งในวงราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากการซื้อขายตำแหน่งเป็นสาเหตุที่สำคัญของการคอร์รัปชันทำให้เกิดการสมยอมและผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นสาเหตุที่บ่อนทำลายคุณธรรมและจริยธรรมในระบบราชการ กรณีการซื้อขายตำแหน่งเป็นประเด็นที่ได้รับการสนใจจากสังคมค่อนข้างมากเช่นกัน เพราะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมโดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูง ที่มีอำนาจในการบัญชาการคำสั่งต่างๆ จากงานวิจัยของ ศุภชัย ยาวประภาษ ที่ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลางและภูมิภาค ระบุถึงสาเหตุของการซื้อขายตำแหน่งว่าเกิดจาก (1) ระบบบริหารงานบุคคลไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกสูง (2) ภารกิจของตำแหน่งเพื่อให้สามารถหาผลประโยชน์นอกระบบได้ (3) เงินเดือนไม่เพียงพอ และจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประมาณครึ่งี่ชี้ว่ามีการซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของตน และตำแหน่งที่ซื้อขายก็คือตำแหน่งอธิบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ สำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการโรงเรียน โดยการซื้อขายตำแหน่งมักจะทำผ่านนักการเมือง ผู้ใกล้ชิด หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง (ศุภชัย ยาวประภาษ.2543 : ตารางที่ 3.11. หน้า 130)

คำถาม	ภาพรวม			ส่วนกลาง			ส่วนภูมิภาค			กรุงเทพมหานคร		
	Mean	S.D.	Missing	Mean	S.D.	Missing	Mean	S.D.	Missing	Mean	S.D.	Missing
ข้าราชการในกรมของท่านจะเรียกสินน้ำใจจากบุคคลกลุ่มใด												
1. ผู้ที่เข้ามาให้บริการ	2.3903	1.2605	205	2.3030	1.2160	64	2.4268	1.2710	97	2.3889	1.3091	44
2. กลุ่มธุรกิจภายในประเทศ	2.3113	1.2908	279	2.2588	1.1868	78	2.4188	1.3347	145	1.9286	1.2375	56
3. กลุ่มธุรกิจต่างประเทศ	1.6239	0.9781	263	1.5264	0.8312	98	1.7630	1.0873	201	1.2647	0.6183	64
4. อื่นๆ โปรดระบุ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ในการรับสินน้ำใจข้าราชการมักอ้างว่าจำเป็นต้องแบ่งปันผลประโยชน์กับใครบ้าง												
1. ผู้บังคับบัญชา	2.9543	1.3899	203	2.7527	1.4496	70	3.1004	1.3214	97	2.6935	1.4996	36
2. เพื่อนร่วมงาน	2.4149	1.2276	262	2.4023	1.2981	76	2.4322	1.2078	137	2.3673	1.2023	49
3. นักการเมือง/ พรรคการเมือง	2.1741	1.3578	350	2.4211	1.3977	87	2.2296	1.4086	201	1.4444	0.6947	62
4. เก็บไว้คนเดียวไม่แบ่งใคร	2.2404	1.2688	310	2.0759	1.1632	84	2.3855	1.3011	170	1.9762	1.2781	56
ท่านเคยพบเห็นพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงานที่ใช้ทรัพยากร และ/หรืองบประมาณของรัฐอย่างไม่ถูกต้องตามความจำเป็นหรือตามค่าใช้จ่ายจริง เนื่องจากการฉ้อฉล การบิดเบือน และมีพฤติกรรมเอารัดเปรียบหน่วยงานรูปแบบอื่นๆ	2.1938	1.1862	81	2.0438	1.2119	26	2.3795	1.1979	33	1.7237	0.9300	22
ในกรมของท่านการรายงานเรื่องคอร์รัปชันมีลักษณะอย่างไร												
1. มีประสิทธิภาพสูง	2.7694	1.2361	159	2.8443	1.1785	41	2.6808	1.2528	76	3.0179	1.2576	42
2. มีความปลอดภัยสูง	2.7599	1.1583	218	2.8850	1.0670	50	2.6381	1.1376	126	2.9643	1.3613	42
3. ไม่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเลย	2.5316	1.2482	249	2.5392	1.1746	61	2.4611	1.2655	143	2.7736	1.3103	45
4. อื่นๆ โปรดระบุ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา : ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2543

3. การคอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากภาคครัวเรือน

การศึกษาการคอร์รัปชันในมุมมองจากภาคครัวเรือนเป็นการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการบริหารจัดการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เนื่องจากระบบการปกครองและบริหารประเทศเป็นระบบที่มีหน้าที่หลักในการให้บริการแก่ภาคประชาชน แต่มักปรากฏว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ผูกขาดในการให้บริการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว จึงมักจะมีการร้องเรียนจากประชาชนที่เข้าไปใช้บริการจากภาครัฐว่ามีการเรียกเงินใต้โต๊ะเพื่อให้งานที่ติดต่อดำเนินการไปได้เร็วขึ้น

การศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2544) เรื่อง คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน เพื่อให้ทราบถึงทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นของครัวเรือนด้วยการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศจำนวน 4,000 คน พบประเด็นสำคัญดังนี้

- หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาการคอร์รัปชัน โดยเห็นว่าปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับประเทศ รองจากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาค่าครองชีพ ทั้งนี้จากทัศนะของหัวหน้าครัวเรือนเชื่อนักการเมืองคอร์รัปชันมากกว่าข้าราชการ และเชื่อว่าปัญหาการคอร์รัปชันจะเลวร้ายลงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดานักการเมือง ดังแสดงในตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3: การจัดอันดับความร้ายแรงของปัญหาระดับชาติ

		-----ค่าเฉลี่ย (1-7)-----			
		รวม	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัดเขตเทศบาล	ชนบท
	%	%	%	%	%
เศรษฐกิจไม่ดี	96.2	5.76	5.72	5.67	5.81
ค่าครองชีพสูง	96.2	5.21	5.17	5.10	5.26
คอร์รัปชันในวงราชการ	63.2	4.70	5.55	4.58	4.42
ปัญหายาเสพติด	67.0	4.62	5.85	4.53	4.18
บริการสาธารณะมีราคาแพง	82.3	4.37	4.78	4.10	4.34
ค่าเล่าเรียนแพง	70.1	4.23	4.46	4.19	4.18
ถนนไม่ดี หรือ ไม่เพียงพอ	77.0	4.13	4.12	3.60	4.31
ค่ารักษาพยาบาลแพง	74.0	4.12	4.59	3.98	4.02
บริการสาธารณะไม่มีคุณภาพ	76.1	4.00	4.34	3.70	4.01
อาชญากรรมและความรุนแรง	61.2	3.99	5.14	3.84	3.57
คอร์รัปชันในบริษัทเอกชน	42.5	3.95	4.40	3.76	3.83

ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544)

● นอกจากนั้นแล้วการศึกษาพบว่าการคอร์รัปชันที่รุนแรงในปัจจุบันมักจะเกี่ยวข้องกับการติดต่อกับหน่วยราชการที่มีอำนาจหรือบทบาทเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและการแลกเปลี่ยนที่มีมูลค่าสูง ได้แก่ ตำรวจ ศาลากร สรรพากร สำนักงานที่ดิน และศาล หัวหน้าครัวเรือนยังมีความเห็นว่าการคอร์รัปชันของตำรวจเป็นปัญหามาก และการคอร์รัปชันของนักการเมืองเป็นเรื่องที่ร้ายแรง สำหรับการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประจำวันมีความรุนแรงน้อย และในทัศนะของครัวเรือนนั้นไม่ถือเป็นการคอร์รัปชันแต่เป็นเรื่องของสินน้ำใจ ดังแสดงในตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4: ความเห็นของครัวเรือนต่อความ ทุจริต สุจริต ของหน่วยราชการต่างๆ

	% ผู้ตอบ	---อันดับความทุจริต (คะแนน 1-7)---			
		รวมทุกพื้นที่	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด เขตเทศบาล	ชนบท
ไม่สุจริตเลย					
ตำรวจ	92.6	4.7	5.4	4.8	4.5
ส.ส.	86.3	4.7	5.3	4.8	4.4
กระทรวงมหาดไทย	62.3	4.5	5.0	4.5	4.3
กรมศุลกากร	43.9	4.3	4.8	4.3	4.0
กระทรวงคมนาคม	53.7	4.2	4.6	4.3	4.0
กระทรวงการคลัง	46.7	4.2	4.4	4.2	4.1
กระทรวงพาณิชย์	47.3	4.2	4.3	4.2	4.1
กรมที่ดิน	69.2	4.2	4.5	4.3	4.0
สภาก.ท.ม.	18.1	4.2	4.2	-	-
สภาเขตก.ท.ม.	17.6	4.2	4.2	-	-
สำนักงานประมาณ	40.1	4.1	4.1	4.0	4.1
กระทรวงเกษตร	60.4	4.0	4.3	4.1	3.9
กรมการขนส่ง	65.0	4.0	4.5	4.1	3.8
กรมสรรพากร	54.0	4.0	4.4	3.9	3.8
ธนาคารแห่งประเทศไทย	44.3	4.0	4.2	4.1	3.8
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	56.3	4.0	4.4	4.0	3.8
กระทรวงอุตสาหกรรม	42.4	3.9	4.1	3.8	3.9
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	58.1	3.8	4.0	3.9	3.7
อัยการ	42.3	3.8	3.8	3.7	3.8
เทศบาล	57.5	3.7	4.0	3.7	3.6
สุขาภิบาล	42.5	3.7	3.8	3.7	3.6
องค์การบริหารส่วนตำบล	75.1	3.7	4.3	4.0	3.5
กรมชลประทาน	50.3	3.6	3.8	3.7	3.6
องค์กรพัฒนาเอกชน (อพช. หรือ เอนจีโอ)	24.8	3.6	3.3	3.5	3.8
กระทรวงสาธารณสุข	71.5	3.5	3.8	3.6	3.4
หอการค้า	28.6	3.5	3.3	3.6	3.6
ธนาคารพาณิชย์	44.2	3.5	3.5	3.6	3.5

ตารางที่ 1.4 (ต่อ)

	% ผู้ตอบ	---อันดับความทุจริต (คะแนน 1-7)---			
		รวมทุกพื้นที่	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด เขตเทศบาล	ชนบท
องค์การโทรศัพท์	64.6	3.5	3.7	3.4	3.4
สถาบันการศึกษาเอกชน	42.6	3.5	3.5	3.5	3.4
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	83.0	3.3	4.0	3.3	3.1
กระทรวงศึกษาธิการ	69.2	3.2	3.6	3.3	3.0
ป.ป.ป.	52.1	3.2	3.4	3.2	3.0
กระทรวงยุติธรรม	55.2	3.1	3.3	3.1	3.0
กองทัพ	54.8	3.0	3.3	3.2	2.9
ศาลฎีกา	46.1	2.9	3.0	2.9	2.9
ไปรษณีย์	76.9	2.4	2.8	2.4	2.3
สุจริตมาก					

ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544)

● ในเรื่องการเรียกเงินสินบน จากการสำรวจพบว่าร้อยละ 10 ของหัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศมีประสบการณ์เคยถูกเรียกค่าสินบนจากข้าราชการ มูลค่าของสินบนที่ครัวเรือนทั่วประเทศถูกเรียกร้องเป็นจำนวนประมาณ 1,000 บาทต่อครัวเรือน เมื่อคำนวณมูลค่าของเงินที่ถูกเรียกร้องทั้งหมดพบว่า ร้อยละ 88 ถูกเรียกร้องโดยหน่วยงาน 3 แห่ง คือ สำนักงานที่ดิน ตำรวจ และกรมสรรพากร เฉพาะครัวเรือนที่ถูกเรียกร้องสินบน โดยเฉลี่ยจะจ่ายเงินค่าสินบนประมาณ 10,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี⁴

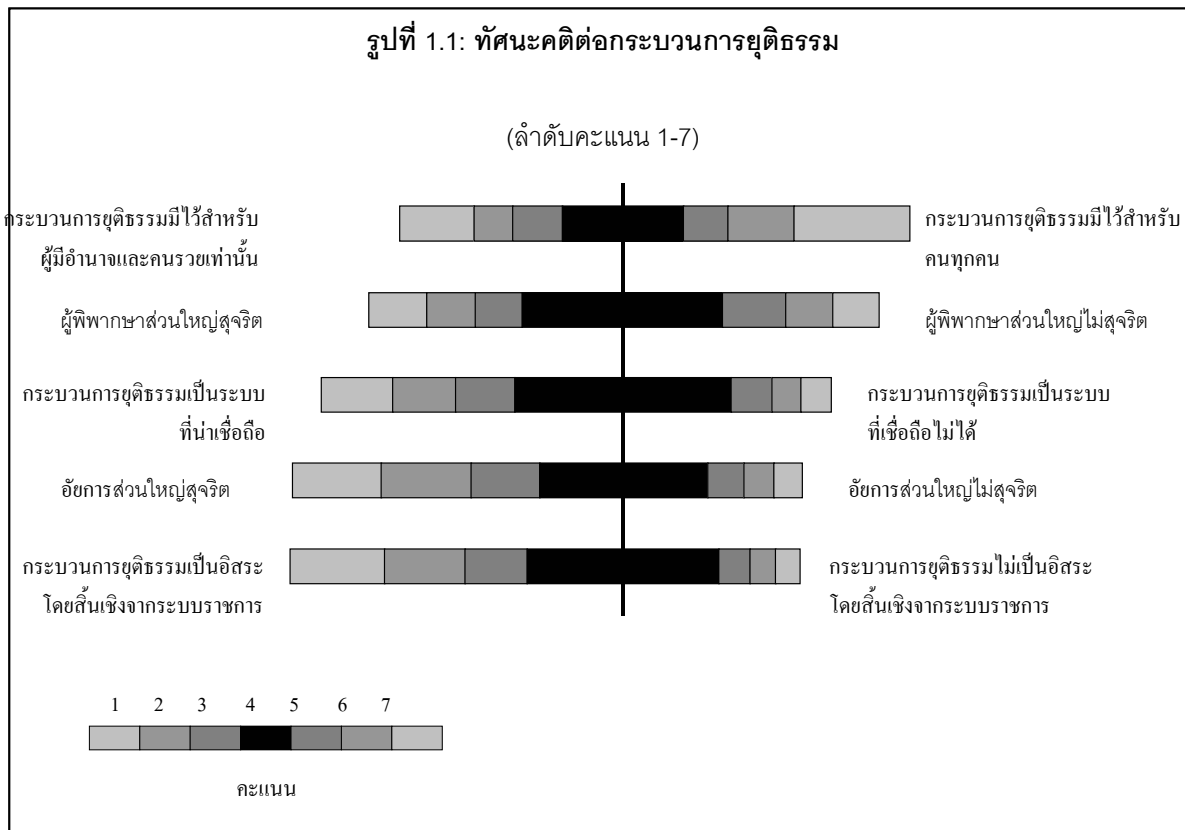
⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย .2534. หน้า 154

ตารางที่ 1.5 : มูลค่าสินบนที่ถูกเรียก แยกตามหน่วยงาน และ ขนาดของสินบน

	----% สินบนทั้งสิ้น แยกตามขนาด ----			
	>100,000 baht	10,000-100,000	1,000-10,000	<1,000
ศุลกากร	59	33	8	0
สรรพากร	88	10	2	0
สำนักงานที่ดิน	58	28	13	1
ตำรวจ	63	29	7	1
ใบขับขี่	-	48	32	20
อำเภอ	-	82	14	4
โทรศัพท์	-	-	45	55
หนังสือเดินทาง	-	-	-	100
โรงพยาบาลของรัฐ	-	52	36	12
โรงเรียนรัฐบาล	-	67	28	5
ไปรษณีย์	-	-	54	46
บริการเก็บขยะ	-	74	12	14
ประปา	-	-	72	28
ชลประทาน	-	-	-	100
ไฟฟ้า	-	-	81	19
รวมทั้งสิ้น	61	27	10	2

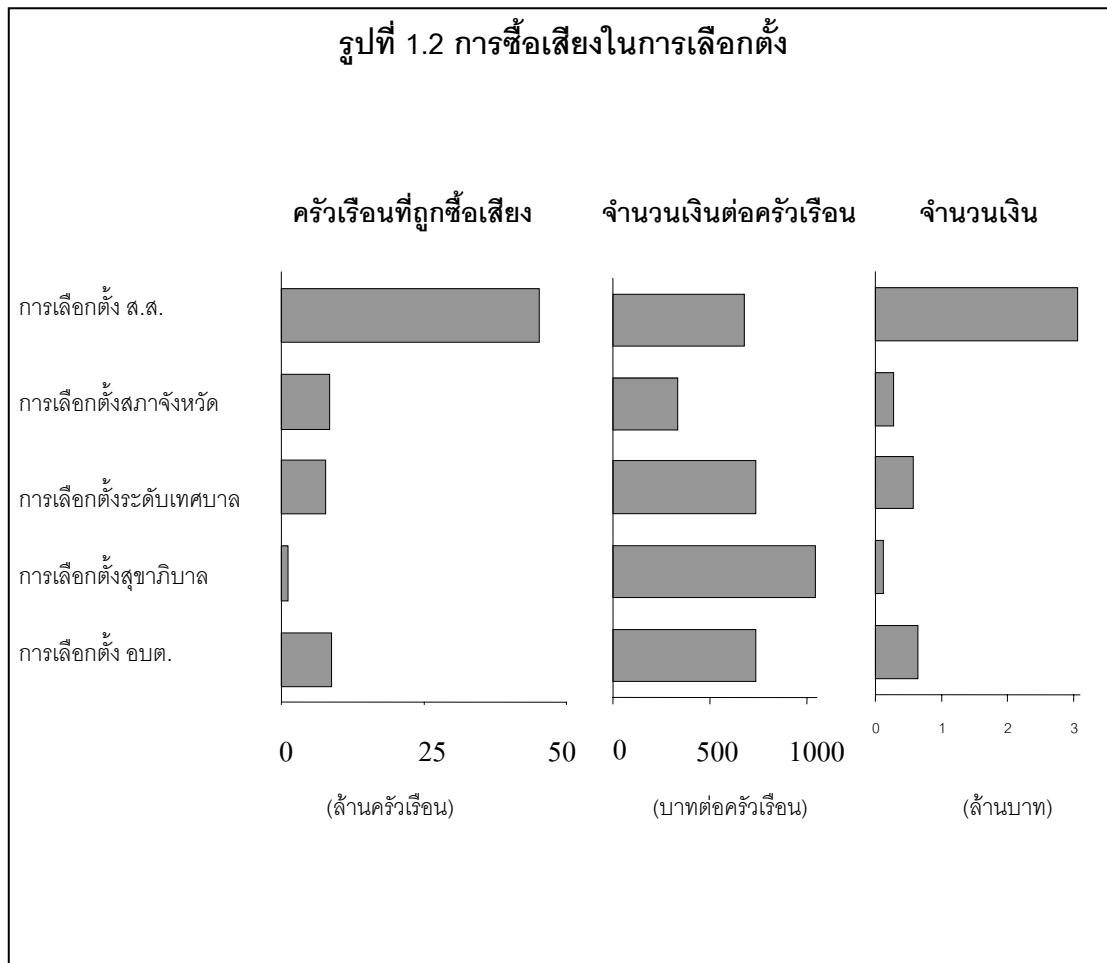
ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544)

● ในส่วนของการคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม งานศึกษาพบว่าหัวหน้าคร้วเรือนมีมุมมองต่อกระบวนการยุติธรรมยังไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่เคยมีประสบการณ์ในด้านกระบวนการยุติธรรมโดยตรง (รูปที่ 1.1) ทำให้หัวหน้าคร้วเรือนมีทัศนคติต่อกระบวนการยุติธรรมในเรื่องความน่าเชื่อถือมากกว่าความไม่น่าเชื่อถือเพียงเล็กน้อย และจำนวนผู้ที่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมมีไว้เพื่อทุกๆ คนมีมากกว่าผู้ที่เห็นว่ามีไว้สำหรับผู้มีอำนาจและร่ำรวยเท่านั้นเพียงเล็กน้อย



ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544)

● นอกจากนั้นแล้ว งานศึกษาชิ้นดังกล่าวยังได้ทำการสำรวจทัศนคติของหัวหน้าครัวเรือนเรื่องชื่อเสียงในการเลือกตั้งโดยศึกษาจากการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539 พบว่า มีการชื่อเสียงจริงในอัตราตั้งแต่เสียงละ 10-13,000 บาท จำนวนเงินชื่อเสียงเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 678 บาท เงินที่ใช้ในการชื่อเสียงการเลือกตั้ง ส.ส. ทั่วประเทศมีมูลค่ารวมกว่า 3,000 ล้านบาท โดยครึ่งหนึ่งเป็นการชื่อเสียงในต่างจังหวัด (รูปที่ 1.2)



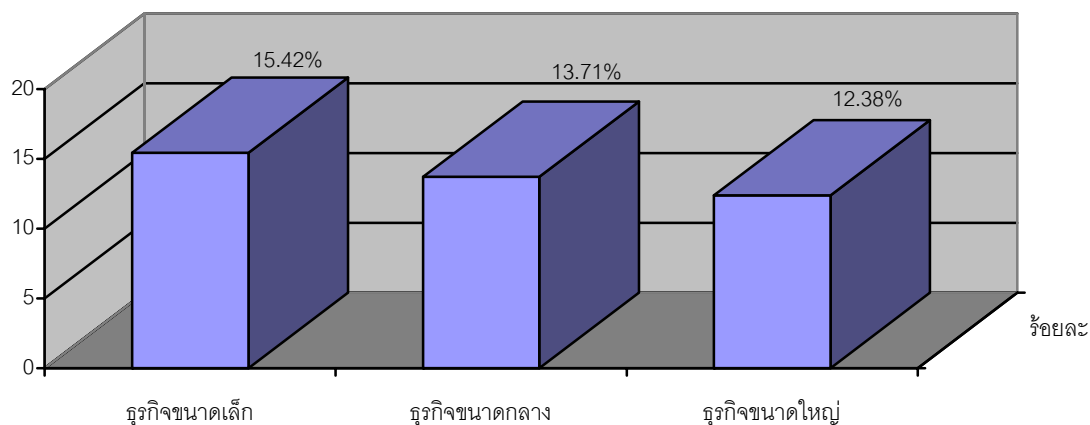
ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544)

4. การคอร์รัปชัน: มุมมองนักธุรกิจ

การสำรวจสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐโดย เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2544) พบว่าระบบราชการไทยมีความล่าช้าและมีขั้นตอนยุ่งยาก อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเรียกเก็บเงินใต้โต๊ะหรือ ค่าน้ำร้อนน้ำชา ภาคธุรกิจต้องจ่ายเงินพิเศษให้กับข้าราชการเพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาและกฎระเบียบที่ซับซ้อน งานศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีการจ่ายเงินสินบนสูงได้แก่กรมศุลกากร ตามด้วยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การศึกษาพบประเด็นสำคัญต่างๆดังต่อไปนี้

- การติดต่อกับระบบราชการมีความล่าช้าและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งมีผลให้จะต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลการศึกษาพบว่าผู้บริหารระดับสูงของภาคเอกชนต้องใช้เวลาเพื่อติดต่อ ประสานงานเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้และตีความตามกฎหมายตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 14 ของเวลาทำงานทั้งปี (รูปที่ 1.3)

รูปที่ 1.3 แสดง % เวลาที่สูญเสียในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามขนาดของธุรกิจ



ที่มา : เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544

- เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าจากการดำเนินงานของภาครัฐ และความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ ทำให้ภาคเอกชนยอมจ่ายเงินพิเศษหรือค่าสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การติดต่อราชการเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว การจ่ายเงินพิเศษดังกล่าวได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจและเป็นเรื่องปกติในการดำเนินธุรกิจในประเทศ โดยร้อยละ 79 ของผู้ประกอบการยอมรับว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่จะต้องจ่ายเงินพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และร้อยละ 75 ของภาคธุรกิจที่ต้องจ่ายเงินพิเศษดังกล่าวรู้ล่วงหน้าว่าจะต้องจ่ายเท่าใดและจ่ายอย่างไร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องเอ่ยปาก อย่างไรก็ตามประมาณหนึ่งในสี่ของผู้ประกอบการตอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อง (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6 แสดงจำนวนเงินจ่ายพิเศษตามขนาดและภาคของธุรกิจ

บริการของเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวนเงินจ่ายพิเศษ (บาท)							
	ขนาดของธุรกิจ			ภาคธุรกิจ				
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	การผลิต	บริการ	การค้า	เกษตร	ก่อสร้าง
การไฟฟ้า	12,879	18,949	1,894	10,833	470	3,434	154,250	7,600
องค์การโทรศัพท์	1,590	2,559	1,100	2,171	441	2,023	7,500	-
กรมทะเบียนการค้า	717	1,783	-	1,549	271	92	-	-
กรมสรรพากร	14,189	42,638	7,348	20,611	15,655	9,000	11,428	68,000
หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ	21,366	77,566	294	7,889	8,046	32,790	1,428	304,571
ศุลกากร	4,368	180,262	48,029	122,009	20,149	4,302	-	-
ผู้พิพากษา/ ศาล	754	1,639	281	1,090	1,191	113	-	-
ตำรวจจราจร/ ตำรวจอื่นๆ	3,363	7,025	3,652	4,558	4,854	1,643	8,571	75,310
นักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อ กิจการ	4,471	16,671	-	9,177	7,537	-	-	20

ที่มา : เสวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

● จำนวนเงินพิเศษที่ผู้ประกอบการจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐสอดคล้องกับความถี่ของการติดต่อใช้บริการ และมูลค่าของสัญญาหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องในการติดต่อ การสำรวจพบว่าหน่วยงานและบุคคลภาครัฐที่ธุรกิจจ่ายเงินพิเศษเฉลี่ยต่อปีอันดับต้นๆ ได้แก่ กรมศุลกากร หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ กรมสรรพากร ตำรวจจราจร/ตำรวจอื่นๆ การไฟฟ้า และนักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกิจการ (ตารางที่ 1.7)

ตารางที่ 1.7 แสดงจำนวนครั้งที่ติดต่อ และจำนวนครั้งที่มีการจ่ายเงินพิเศษ

การบริการของรัฐ	จำนวนครั้งที่ติดต่อเฉลี่ยต่อปี	การจ่ายเงินพิเศษ	
		จำนวนครั้งที่มีการจ่ายเงินพิเศษ	คิดเป็น %
การไฟฟ้า	5.49	1.01	18.30
องค์การโทรศัพท์	5.08	0.51	10.00
กรมทะเบียนการค้า	3.54	0.44	12.40
กรมสรรพากร	5.65	1.12	12.90
หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ	2.20	1.26	57.30
ศุลกากร	14.90	2.87	19.30
ผู้พิพากษา/ ศาล	2.06	0.20	9.70
ตำรวจจราจร/ ตำรวจอื่นๆ	6.45	0.25	38.70
นักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกิจการ	0.45	0.20	44.40
อื่นๆ	1.85	0.70	37.80

ที่มา : เสวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ภาคธุรกิจต้องจ่ายพิเศษให้แก่หน่วยงานภาครัฐ จะแตกต่างกันไปตามขนาดและภาคของหน่วยธุรกิจ สำหรับธุรกิจขนาดเล็กจะจ่ายเงินพิเศษให้กับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่กรมศุลกากรและการไฟฟ้าตามลำดับ สำหรับหน่วยธุรกิจขนาดกลางพบว่าหน่วยงานที่จ่ายเงินพิเศษสูงสุดเป็นอันดับแรกคือ กรมสรรพากร ตามมาด้วยหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และศุลกากร สำหรับหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่จ่ายเงินพิเศษจำนวนมากให้กับกรมสรรพากร รองลงมาได้แก่ศุลกากร และการไฟฟ้าตามลำดับ (ตารางที่ 1.8)

ตารางที่ 1.8 แสดงจำนวนเงินจ่ายพิเศษตามขนาดและภาคของธุรกิจ

บริการของเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวนเงินจ่ายพิเศษ (บาท)							
	ขนาดของธุรกิจ			ภาคธุรกิจ				
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	การผลิต	บริการ	การค้า	เกษตร	ก่อสร้าง
การไฟฟ้า	12,879	18,949	1,894	10,833	470	3,434	154,250	7,600
องค์กรโทรศัพท์	1,590	2,559	1,100	2,171	441	2,023	7,500	-
กรมทะเบียนการค้า	717	1,783	-	1,549	271	92	-	-
กรมสรรพากร	14,189	42,638	7,348	20,611	15,655	9,000	11,428	68,000
หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ	21,366	77,566	294	7,889	8,046	32,790	1,428	304,571
ศุลกากร	4,368	180,262	48,029	122,009	20,149	4,302	-	-
ผู้พิพากษา/ ศาล	754	1,639	281	1,090	1,191	113	-	-
ตำรวจจราจร/ ตำรวจอื่นๆ	3,363	7,025	3,652	4,558	4,854	1,643	8,571	75,310
นักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อ กิจการ	4,471	16,671	-	9,177	7,537	-	-	20

ที่มา : เสวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

● ในส่วนของการดำเนินธุรกิจร่วมกับภาครัฐนั้น พบว่า ภาคเอกชนประสบปัญหาใน เรื่องของการแข่งขันในการประมูลและการจ่ายเงินพิเศษ มีปัญหาปานกลางในเรื่องการรับรู้ ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการประมูล คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ยื่นประมูล ขนาดของสัญญาเมื่อเทียบกับขีดความสามารถของกิจการ การดูแลของภาครัฐให้เป็นไปตามสัญญา ความตรงต่อเวลาและความครบถ้วนของการจ่ายเงินค่าสินค้าและบริการ และประสบปัญหาเล็กน้อยในเรื่องการทำ สัญญาหลังการประมูล ซึ่งเอกชนส่วนใหญ่ที่ดำเนินธุรกิจกับรัฐบาลจ่ายเงินอย่างไม่เป็นทางการใน วงเงินไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าสัญญา (ตารางที่ 1.9)

ตารางที่ 1.9 แสดงจำนวนเงินพิเศษที่ธุรกิจเพื่อให้ได้สัญญาจ้างของรัฐคิดเป็น % ของมูลค่าสัญญา

เงินพิเศษที่ต้องจ่ายคิดเป็น % ของมูลค่าสัญญา	% ผู้ตอบ
0 %	3.8
5 % ลงมา	18.0
6 – 10 %	11.0
11 – 15 %	4.8
16 – 20 %	2.8
มากกว่า 20 %	2.3
ไม่ทราบ	57.5

ที่มา : เสวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

5. การคอร์รัปชันจากการประเมินขององค์การระหว่างประเทศ

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีโซภาครรัฐ ได้ทำการประเมินและสร้างดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ (Corruption Perception Index) โดยจัดเป็นคะแนน 0-10 คะแนน 0 หมายถึงประเทศที่ถูกมองว่ามีการคอร์รัปชันสูง ส่วนคะแนน 10 หมายถึงประเทศที่ถูกมองว่ามีความโปร่งใสปราศจากการคอร์รัปชัน คะแนนต่างๆเหล่านี้เป็นการวัดมุมมองหรือความรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยประชาชนจากหลายกลุ่มได้แก่ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ไม่ใช่เป็นการวัดระดับการคอร์รัปชันอย่างแท้จริง ในกรณีของประเทศไทยมีคะแนนอยู่ที่ประมาณ 2.79 ในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 3.33 ในปี 2539 อย่างไรก็ตามดัชนีนี้ลดลงเป็น 3.06 ในปี 2540 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและเอกชนเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ถูกอ้างถึงอย่างมาก อย่างไรก็ตามในเดือนตุลาคม 2540 รัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก ดัชนีภาพลักษณ์ในปี 2541 ยังคงลดลงไปที่ระดับ 3.06 แต่มาเพิ่มขึ้นในปี 2542 ที่ระดับ 3.2 และยืนอยู่ในระดับนี้จนถึงปี 2544 เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะพบว่าระดับคะแนนของประเทศไทยค่อนข้างต่ำสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยถูกมองว่าเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก และปัญหาดังกล่าวในช่วง 2538-2544 ยังคงได้รับการแก้ไขไปน้อย ภาพลักษณ์ในเรื่องการคอร์รัปชันของประเทศจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด (ตารางที่ 1.10)

ตารางที่ 1.10 ดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ของ
องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ระหว่างปี
2538 –2544

ปี	CPI	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79	34	41
2539	3.33	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3.00	61	85
2542	3.20	68	99
2543	3.20	68	98
2544	3.20	61	91
2545	3.2	62	102

ที่มา: องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ

นอกจากนี้ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาดัชนีชี้วัดคุณภาพของภาครัฐในประเทศต่างๆ เช่น งานของ Huther and Shah⁵ :ซึ่งได้สร้างดัชนีชี้วัดคุณภาพภาครัฐโดยประกอบด้วย 4 ปัจจัยสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประสิทธิภาพของภาครัฐ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการกระจายรายได้ และการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ ซึ่งพบว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในระดับคุณภาพภาครัฐในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ต่อมาธนาคารโลกได้พัฒนาและสร้างฐานข้อมูลดัชนีวัดคุณภาพของภาครัฐสำหรับ 175 ประเทศ โดยมีปัจจัยในการวัด 6 ประเภท คือ (1) การควบคุมคอร์รัปชัน (2) การบังคับใช้กฎหมาย (3) คุณภาพในการกำกับดูแล (4) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (5) เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง และ (6) เสรีภาพและความรับผิดชอบ ในปี 2543-44 ดัชนีเหล่านี้บ่งชี้ว่าคุณภาพของภาครัฐในประเทศไทยยังอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น โดยปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุด

⁵ Jeff Huther and Anwar Shar. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate of Fiscal Decentralization". World Bank Working Paper Series 1894. Washington D.C.

บทที่ 2

แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริต ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

2.1 แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)¹

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ดังที่ปรากฏในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา และในสื่อมวลชน จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรและกำหนดวิธีการในการตรวจสอบและควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีองค์กรและวิธีการที่นำมาใช้ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อยู่ 2 วิธีการหลัก คือ

2.1.1 วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป

โดยปกติ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจะมีระบบการตรวจสอบภายในองค์กรของรัฐอยู่แล้ว โดยผู้บังคับบัญชา ผู้ตรวจราชการ หรือผู้ตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน รวมถึงการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน่วยงานนั้น ๆ แต่การตรวจสอบดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นเองเป็นผู้ทุจริตหรือมีส่วนร่วมในการทุจริต เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีองค์กรภายนอกและมาตรการในการตรวจสอบการทุจริตอื่นเพิ่มขึ้น คือ

¹ สรุปจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเมื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 16-28. ประกอบกับ ฤทัย หงส์ศิริ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้านของวุฒิสภา, 2544), น. 6-18.

2.1.1.1 การตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.)

การพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยกระบวนการพิเศษเริ่มมีแนวคิดมาตั้งแต่ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ร่ำรวยขึ้นโดยทางที่ชอบอาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ขึ้น โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ คือ กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่น นอกจากนี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม สอบสวนผู้ต้องสงสัยอย่างกว้างขวางเป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขึ้นเป็นคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้ดำเนินการได้ผลดีพอควร จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด

2.1.1.2 การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก็จะมีผลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ถึงมาตรา 166 แต่หากเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200 ถึงมาตรา 202 ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดอาญาดังกล่าวเกิดขึ้นจะมีการสอบสวนฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นคดีอาญาในศาล

แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนัก เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่นิยมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้กระทำผิดด้วยกัน การให้ความร่วมมืออาจทำให้ผู้ต้องหาต้องถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยและอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย

ประการที่สอง การพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องยาก เนื่องจากตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่า ในการพิสูจน์ความผิดนั้น เป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังจนปราศจากข้อสงสัย หากศาลมีข้อสงสัยศาลก็ต้องยกประโยชน์ให้จำเลย คือต้องพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิดและพิพากษายกฟ้อง การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ จึงมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานแจ้งชัดพอจะเอาผิดต่อผู้กระทำ

ประการที่สาม กรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการในระดับสูงทุจริต ยิ่งดำเนินการเอาผิดยากกว่าปกติมาก เพราะบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูงและเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ

จากเหตุผลข้างต้น ตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจึงเป็นไปได้ยากและไม่ได้ผลเท่าที่ควร

2.1.1.3 การตรวจสอบการทุจริตโดยรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

มาตรา 98 บัญญัติมาตรการให้สมาชิกรัฐสภาตรวจสอบตนเอง โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ วินิจฉัยให้สมาชิกคนหนึ่งพ้นจากสมาชิกภาพในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นกระทำการหรือพฤติกรรมอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกของสภาดังกล่าวด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาแล้วตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2475 แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่เคยมีการใช้มาตรการดังกล่าวเลย เนื่องจากสมาชิกของรัฐสภาจะมีลักษณะประณีประนอม และเป็นการยากที่จะใช้มาตรการดังกล่าว เนื่องจากจะต้องใช้เสียงของสมาชิกจำนวนมากถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งนั้น ดังนั้น ยังไม่เคยมีสมาชิกรัฐสภาผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะวิธีการนี้เลย

2.1.2 วิธีการหรือมาตรการพิเศษที่นำมาใช้ในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริต

นอกจากวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการใช้มาตรการพิเศษซึ่งมักใช้ภายหลังการยึดอำนาจรัฐหรือการทำรัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติหรือทำรัฐประหารมักอ้างเหตุประการหนึ่งในการปฏิวัติหรือทำรัฐประหารว่านักการเมืองทุจริตและสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยจำนวน 3 ครั้ง คือ

(1) กรณีจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2502) ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และต่อมาได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

(2) กรณีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2515) ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้ทรัพย์สินมาของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก และต่อมาได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกทั้ง 6 คนให้ตกเป็นของรัฐ

(3) กรณีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกประกาศฉบับที่ 26 ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น

เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์สื่อแสดงว่ามีทรัพย์สิน ร่ำรวยผิดปกติ และต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองจำนวน 10 คน แต่ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกา ประชุมใหญ่ ที่ 913/2536 ว่าประกาศ รสช. ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตย จึงใช้บังคับไม่ได้

แม้มาตรการยึดทรัพย์สินนี้จะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพแต่ก็มีปัญหาว่ามาตรการนี้อาจจะขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2.2 แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถือกำเนิดมาจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับปรุงระบอบการเมืองให้ดีขึ้น และเพื่อแก้ปัญหาของระบอบการเมืองตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ...”

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดทำ กรอบเบื้องต้นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ขึ้น เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งสะท้อนปัญหาของระบอบการเมืองและแนวทางแก้ไขที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะยึดเป็นแนวทางร่างรัฐธรรมนูญมี 3 กรอบ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปสภาพปัญหาการทุจริตไว้ในกรอบที่ 2 ว่า²

“โดยที่ในอดีต อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้อำนาสดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีชอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบ

ดังนั้น สมควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ข้างต้น โดยกำหนดการควบคุมอำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง”

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้เพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้านดังนี้

2.2.1 การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย³

แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาตามมาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก คือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐานที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไปยังคงอ้างความไม่มีหลักฐานทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ประการที่สอง คือ ในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไปและคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทิน โดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ รัฐธรรมนูญ

² กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2545), น. 70.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญและการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” รฟ. 45, คณะกรรมการเนติบัณฑิตสยามที่ 54 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น.136-137.

ฉบับปัจจุบัน จึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมือง และการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน คือ

2.2.1.1 การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่น ๆ กระทำโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 185 และมาตรา 186) โดยหากมีการระบุพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาก่อน เมื่อส่งไปแล้วก็อภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติต่อไป และลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ว่าผลการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายกันให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว แม้รัฐบาลจะชนะในการไม่ไว้วางใจ กระบวนการสอบสวนการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็将继续ดำเนินการต่อไปเพื่อพิสูจน์ถูกผิดให้ได้จริง

2.2.1.2 การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติ การพิจารณาดังกล่าวเกิดได้ 4 ทาง คือ ฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวหลังจากยื่นเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว (มาตรา 185 วรรคสอง) หรือ ส.ส. 1 ใน 4 ของ ส.ส.ทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน (มาตรา 304) หรือผู้เสียหายจากการทุจริต (มาตรา 309) ร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนว่านายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุดหรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติต้องดำเนินการดังนี้ คือ

(ก) คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวน ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง และจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี (มาตรา 305)

(ข) ถ้าชี้ว่ามีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ

(ข.1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการลงคะแนนลับ (มาตรา 307)

(ข.2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา ในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ

สมาชิกวุฒิสภาแต่ในกรณีข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่นที่ดำเนินคดีอาญาในศาลปกติ (มาตรา 331 (9))

กระบวนการทั้งสองนี้ต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน

2.2.2 การเพิ่มองค์กรในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

ปัจจุบัน องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

2.2.2.1 องค์กรตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ 4 องค์กรหลัก คือ

(ก) ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 8 ศาล ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติครอบคลุมในเรื่อง องค์กรประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายหมวดด้วยกัน เช่น หมวด 3 มาตรา 63 อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือหมวด 6 มาตรา 118 (8) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นบัญญัติไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 295 อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำ

วินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 295 แล้วจำนวน 13 เรื่อง และเพื่อให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา

(ข) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติเรื่องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ใน หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น ก็เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการป้องกัน ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จากหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงทำให้รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคุณสมบัติ วิธีการสรรหาและการเลือก ตลอดจนการดำรงตำแหน่งแตกต่างไปจากคณะกรรมการอื่นนอกจากนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา

เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการมากมาย จึงทำให้ไม่สามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว

(ค) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในตอนเริ่มแรกขององค์กรนี้ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากในสมัยนั้นฝ่ายบริหาร (กษัตริย์) เป็นผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการเก็บภาษีอากรจากราษฎร แล้วนำมาใช้จ่ายบำรุงบ้านเมืองส่วนหนึ่ง บางส่วนก็ใช้ในราชกิจส่วนพระองค์ ดังนั้น กษัตริย์หรือฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้จัดเก็บเงิน และควบคุมการใช้จ่ายเงินเองทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หลังจากนั้นองค์กรนี้ก็เปลี่ยนสังกัดไปตามเหตุการณ์บ้านเมือง ตามยุค ตามสมัย บางสมัยขึ้นอยู่กับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง บางสมัยขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี จนสุดท้ายกฎหมายฉบับก่อนรัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กำหนดให้

สดง. รายงานผลการตรวจเงินแผ่นดินต่อนายกรัฐมนตรี⁴ จะเห็นได้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในอดีตนั้นเป็นหน่วยราชการที่ขึ้นกับฝ่ายบริหารและไม่มีอิสระอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงปรับปรุงให้ การตรวจเงินแผ่นดิน มีความเป็นอิสระ โดยกำหนดเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ใน หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 312 เพียงมาตราเดียว แต่เนื่องจากเรื่อง การตรวจเงินแผ่นดินมีรายละเอียดมาก รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น ได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดย **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา

(ง) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงเป็นปัญหาที่ปรากฏในสังคมไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา ก็ได้สร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้มีวิธีการพิเศษในการควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงขึ้นโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้จัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นโดยบัญญัติไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งในกรณีที่เป็นการดำเนินคดีเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง 2 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ดำเนินคดีกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกด้วย และ

⁴ โกเมศ ขวัญเมือง, “การตรวจเงินแผ่นดิน” ใน *รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541), น.416.

นอกจากรัฐธรรมนูญจะตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาแล้ว ยังกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษ แยกจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป เพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แล้ว

2.2.2.2 องค์กรอื่น ๆ

นอกจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อีก 2 องค์กรหลัก คือ

(ก) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ⁵

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มี “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกฎหมาย การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ การให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนและประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ การตราพระราชกฤษฎีกา การออกระเบียบ ประกาศต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของราชการและงานด้านวิชาการ และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวจึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการ และธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีภารกิจสำคัญ 6 ด้านคือ

(ก.1) การส่งเสริมสนับสนุน และเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจกฎหมายข้อมูลข่าวสารให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการกำกับ สอดส่องและให้คำแนะนำการปฏิบัติตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

(ก.2) การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายแก่ประชาชน

(ก.3) การดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายข้อมูลข่าวสารในการใช้สิทธิของประชาชน (การพิจารณาเรื่องร้องเรียน และอุทธรณ์)

⁵ สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (นนทบุรี : A.P. กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2545), น. 82-84.

(ก.4) การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสาร และการบริหารจัดการเพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย

(ก.5) การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

(ก.6) การพัฒนาประสิทธิภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

(ข) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน⁶

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตหลายองค์กรแล้วก็ตาม เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะในเรื่องการเมืองการปกครองและระบบราชการเท่านั้น แต่ยังไม่มียกเว้นใดทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องของเงิน ที่ได้มาจากการกระทำผิดจึงทำให้เกิด การฟอกเงิน ขึ้น ซึ่งจุดประสงค์หลักของการฟอกเงิน ก็คือการเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยผ่านกระบวนการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อกลบเกลื่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้น เมื่อมีโอกาสที่เหมาะสมภายหลังอาชญากรก็นำเงินหรือทรัพย์สินที่แอบแฝงในรูปเงินสะอาดเพื่อดำรงชีวิตและนำไปขยายวงของการกระทำความผิดต่อไป เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ป.ง.) ทำหน้าที่เสนอออกมาตรการและกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งออกระเบียบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ง. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้จึงได้ตั้ง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นหน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินด้วย

⁶ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, คู่มือประชาชน การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (สิงหาคม 2543), น. 2,13

บทที่ 3

ศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับรวมทั้งสิ้น 16 ฉบับ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า ระบบกฎหมายไทยเป็นระบบกฎหมายที่ยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ¹ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) มาตรา 61 บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ” จากระบบกฎหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้บัญญัติให้องค์กรใดเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น จนกระทั่งเกิดกรณีปัญหาว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยประเด็นปัญหามีอยู่ว่า ที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้กฎหมายมีผลย้อนหลังนั้นจะเป็นการขัดต่อมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ยืนยันว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และพิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มาตรา 3 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 14 เป็นผลให้บทบัญญัติในส่วนดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) จากคำพิพากษาดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่พอใจและเกิดความเคลื่อนไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก โดยเห็นว่า การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยเช่นนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2475) มาตรา 62 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ² ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้งองค์กรกลางคือ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นับ

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544), น.113.

² นพดล เสงเจริญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ” *เทศาภิบาล* ปีที่ 94 (ตุลาคม 2542) : น. 8-9.

แต่นั้นมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อ ๆ มาจึงได้บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

การทำหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ คือ

(1) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยยังมิได้มีแนวคิดที่จะ จัดตั้ง “องค์กร” เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองระเบียบต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญในลักษณะรูปแบบของ “ศาล รัฐธรรมนูญ” คงมีบัญญัติจัดตั้งในรูปของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีลักษณะเป็น องค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล การดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเองก็มีลักษณะเป็น คณะกรรมการ อาทิ การพิจารณาไม่เปิดเผย ปิจัยทางการเมืองอาจมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยบาง เรื่อง คำวินิจฉัยบางเรื่องก็ไม่ใช่ที่เปิดเผย เป็นต้น

(2) องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง โดยเฉพาะมีผู้ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา ส่วน ตำแหน่งประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุดก็เป็นตำแหน่งประจำและต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำใน หลายกรณีที่อาจจะขัดกันได้

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 คนนั้น ยังมิได้มีการบัญญัติวิธีการสรรหาและคัดเลือกไว้ใน รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ (2) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ ได้ เช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลาค่อนข้างสั้นและเปิดช่องให้แต่งตั้ง ตุลาการรัฐธรรมนูญคนเดิมดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีกทำให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญอาจ อยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองได้³

จากปัญหาและอุปสรรคของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการ แก้ปัญหาดังกล่าว ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึง ได้กำหนดกรอบเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญโดยเปลี่ยนแปลงตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่เป็น องค์กรทางการเมืองมากกว่า “ศาล” ให้เป็น “ศาล” มากกว่าองค์กรทางการเมืองแล้วเปลี่ยนชื่อเรียก เสียใหม่ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”⁴ โดยในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงเหตุผลในประเด็นนี้ว่า “องค์กรที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญใน

³ คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน (ก.ร.ศ.), รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาล, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2540, น. 24.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เสนอต่อสำนักงานศาล รัฐธรรมนูญ กันยายน 2542, น.134.

ประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งเป็น 2 แบบ โดยอาจมอบให้ศาลยุติธรรม เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย หรือมอบให้องค์กรพิเศษที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น ประเทศในภาคพื้นยุโรป เป็นผู้วินิจฉัยและองค์กรพิเศษนี้อาจแบ่งเป็น 2 แบบ คือ องค์กรที่จัดตั้งในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” หรือ “สภา” ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งการเมือง ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทย และองค์กรที่จัดตั้งในรูปแบบของ “ศาล” ที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น ในประเทศเยอรมัน ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้เป็นองค์กรในรูปแบบของศาล เพราะหากเป็นองค์กรที่มีรูปแบบทางการเมือง จะทำให้การพิจารณาใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางกฎหมาย และเมื่อเป็นศาลแล้ว บทบัญญัติที่เป็นบททั่วไปว่าด้วยเรื่องศาลทั้งหมด เช่น หลักที่ว่า ‘ไม่ได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไม่ได้’ ก็นำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย” ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ⁵

จากเหตุผลข้างต้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีผลใช้บังคับจึงเกิดศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญแทน ตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่นี้มาแต่เดิม

3.2 โครงสร้าง

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีโครงสร้างดังนี้

3.2.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้ (มาตรา 255)

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 5 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 3 คน

⁵ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542), น.392-393.

3.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญให้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ 3 คน โดยมีการกำหนดคุณลักษณะและคุณสมบัติเบื้องต้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (มาตรา 256)

3.2.2.1 คุณสมบัติ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี บริบูรณ์
- (3) เคยเป็น
 - 1) รัฐมนตรี
 - 2) กรรมการการเลือกตั้ง
 - 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
 - 4) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 5) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
 - 6) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการสูงสุด อธิบดี

หรือเทียบเท่า หรือ

- 7) ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

3.2.2.2 ลักษณะต้องห้าม

- (1) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (5) ดิฉยาเสพติด
- (6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี ในวันเลือก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นแต่มีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(12) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือก

(13) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(14) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 3 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

(15) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2.3 ที่มา⁶

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีลักษณะปลอดจากพรรคการเมืองโดยมีการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีความเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญจึงได้มอบอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้แก่วุฒิสภา ทั้งนี้ โดยได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหา” และ “วิธีการ” ที่วุฒิสภาจะเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

3.2.3.1 คณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย (มาตรา 257)

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- (3) คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- (4) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, น.140-141.

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมด้วยความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น อนึ่ง มติในการเสนอชื่อดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3.2.3.2 การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีการลงคะแนนลับ โดยทำการเลือก 5 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ และ 3 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกจากบัญชีดังกล่าวไม่ครบ 5 คน หรือ 3 คน แล้วแต่กรณี วุฒิสภาจะต้องลงมติเลือกอีกครั้งหนึ่งจากบัญชีที่เหลือ และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน หรือ 3 คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

3.2.4 วาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 259) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งปกติ (มาตรา 322) กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปีครึ่ง แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนี้อาจได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อีกเนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไม่ให้นำหลักเกณฑ์ที่ห้ามการดำรงตำแหน่งมากกว่าวาระเดียวมาใช้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนี้ และนอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งไว้ชัดเจนว่านอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (มาตรา 260)

- (1) ตาย
- (2) อายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 258
- (6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

3.2.5 หน่วยธุรการ

ศาลรัฐธรรมนูญมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการ มีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น (มาตรา 270) ปัจจุบันมีการออกพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวแล้ว

3.3 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ⁷

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(1) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)

(2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)

(3) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) (มาตรา 96)

(4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (8))

(5) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)

(6) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

⁷ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร :สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541), น.10-11.

(7) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(8) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 198)

(9) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)

(10) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ (มาตรา 219)

(11) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายพระมหากรุณาธิคุณเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)

(12) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 263)

(13) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 264)

(14) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(15) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ (มาตรา 295)

(16) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

3.4 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเริ่มคดี การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

3.4.1 ผู้มีสิทธิเริ่มคดี⁸

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไว้ดังนี้

3.4.1.1 ศาล

ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น เมื่อศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 264)

3.4.1.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ในกรณีที่เห็นว่าพระราชกำหนดไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 219) หรือกรณีที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262)

3.4.1.3 นายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262 (3))

3.4.1.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 198)

3.4.1.5 ประธานรัฐสภาหรือองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

3.4.1.6 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณสภา, 2544), น. 27-28.

ในกรณีที่เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 47)

3.4.2 การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดตามมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยวิธีพิจารณาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 269)

- (1) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
- (2) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี
- (3) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน
- (4) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ
- (5) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีพิจารณา โดยออกเป็นข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 แล้ว ข้อกำหนดประกอบด้วยสาระสำคัญ 6 หมวด คือ

- (1) หมวด 1 การยื่นและถอนคำร้อง
- (2) หมวด 2 การคัดค้านตุลาการ
- (3) หมวด 3 การพิจารณา
- (4) หมวด 4 คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง
- (5) หมวด 5 แบบพิมพ์
- (6) หมวด 6 บทสุดท้าย

3.4.3 การนั่งพิจารณาและการทำงานวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้องค์คณะในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการ

วินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้น อ้างอิง (มาตรา 267)

3.4.4 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา 268)

3.5 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ โดยหนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 291 ถึงมาตรา 266) และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวได้ผลอย่างแท้จริง จึงต้องมีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย โดยมาตรา 295 กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป (มาตรา 295 วรรคสอง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเองไม่มีอำนาจชี้ขาดว่าผู้ใดต้องสภาพบังคับ แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนนี้ของศาลรัฐธรรมนูญแล้วอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจาก

ตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดกล่าว และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง⁹

นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 17 เรื่อง ปี พ.ศ. 2542 จำนวน 54 เรื่อง ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 64 เรื่อง ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 36 เรื่อง และปี พ.ศ. 2545 (ถึงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2545) จำนวน 24 เรื่อง¹⁰ เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยข้างต้นของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 13 เรื่อง ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ 10/2543 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายอนันต์ ศุภสุตตานนท์ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 และมาตรา 292 และวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายอนันต์ ศุภสุตตานนท์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 11/2543 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มาตรา 292 และ มาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 12/2543 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายสุชุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มาตรา 292 และมาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 23/2543 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายจิรายุ จรัสเสถียร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มาตรา 292 และมาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 27/2543 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายโกศล ศรีสังข์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 28/2543 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายมะสุเซ็น มะสุย จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัย เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, น.156-157.

¹⁰ www.concourt.or.th.

คำวินิจฉัยที่ 31/2543 ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 5/2544 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายสุเมธ อุพลเถียร จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

คำวินิจฉัยที่ 19/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายประยุทธ์ มหากิจศิริ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นตำแหน่งที่เป็นมูลเหตุแห่งการกระทำ ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2543 เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยที่ 20/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ในการวินิจฉัยคดีนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หรือไม่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 11 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ใช้บังคับกรณีของผู้ถูกร้องได้ เพราะเป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 291 และมาตรา 292 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ วินิจฉัยข้อกฎหมายว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 295 ไม่ใช้บังคับกับกรณีของผู้ถูกร้อง เพราะในขณะที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้ง 3 ครั้ง ผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว ซึ่งแม้ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ครั้งแรก ผู้ถูกร้องจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา 215 วรรคสอง ก็ตาม แต่เมื่อต้องพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 215 (1) ก็ไม่อาจถือว่า ในระหว่างนั้น ผู้ถูกร้องยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามความของมาตรา 295 วรรคหนึ่ง และวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามมาตรา 295 วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากมีมติ 8 ต่อ 7 ว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอนันต์ เกตุวงศ์ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 7 คน คือ นายประเสริฐ น

สกล นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยชี้ขาดโดยเสียงข้างมากกว่า พัน ดำรงจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 14/2545 ลงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นาย สมบูรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่ พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม อันเป็นตำแหน่งที่เป็นมูลเหตุแห่ง การกระทำ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยที่ 17/2545 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายแสวด ทองรัมย์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่ วันที่พ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันเป็นตำแหน่งที่เป็น มูลเหตุแห่งการกระทำ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยที่ 18/2545 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายวิทยา ศิริพงษ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 295

3.6 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ

จากการสัมภาษณ์คุณนพดล เสงเจริญ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้¹¹

3.6.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ คือ

3.6.1.1 ปัญหาที่เกิดจาก มาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญ¹² ซึ่งกำหนดเรื่ององค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้นั้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากนักกฎหมายมากเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดใน มาตรา 255 (2) แห่งรัฐธรรมนูญว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่มาจากศาลปกครองไม่ควรเป็นนักกฎหมาย

3.6.1.2 ปัญหาที่เกิดจาก มาตรา 256 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ¹³ ซึ่งกำหนดเรื่องคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีความไม่ชัดเจนเนื่องจากคำว่า

¹¹ บทสัมภาษณ์ คุณนพดล เสงเจริญ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 255 บัญญัติว่า ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 256 บัญญัติว่า ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) และ (4) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ...

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการบดีสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ...”.

"อธิบดี หรือเทียบเท่า" นั้น มิได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน จึงอาจเกิดปัญหาในเรื่องของการตีความได้ว่า "อธิบดี หรือเทียบเท่า" นั้น รวมไปถึงอธิบดีผู้พิพากษาด้วย เพราะหากตีความเช่นนั้นแล้ว จะทำให้องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษามีจำนวนมากเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจน จะได้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องการตีความ

3.6.1.3 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 267 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁴ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัยว่า ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน จะเห็นว่า การกำหนดองค์คณะดังกล่าวมากเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดให้องค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน

3.6.1.4 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 269 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁵ ซึ่งกำหนดเรื่องการออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การกำหนดไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก ทำให้ยากแก่การปรับปรุงแก้ไขหรือจัดทำข้อกำหนดขึ้นมาใหม่ ดังนั้น ควรกำหนดให้การจัดทำข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

3.6.1.5 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁶ ในกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ในปัจจุบันคู่ความได้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อประวิงคดี

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 267 บัญญัติว่า องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 269 บัญญัติว่า วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ...”.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 264 บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

3.6.2 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหา

3.6.2.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 257 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁷ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการสรรหานั้นก่อให้เกิดข้อครหาว่าฝ่ายรัฐบาลผูกขาดในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านต้องเข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย

3.6.2.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 257 (1) วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเรื่องมติในการเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดที่มีอยู่ นั้น ควรจะกำหนดวิธีการลงมติให้ชัดเจนว่า เป็นการลงมติเป็นรายบุคคล โดยแต่ละบุคคลจะต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4

3.6.3 ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร

3.6.3.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁸ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 257 บัญญัติว่า การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (3) และ (4) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวนหกคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ...”.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 198 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197(1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

บุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่า เรื่องใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ดังนั้น ควรกำหนดเขตอำนาจของแต่ละศาลให้ชัดเจน

3.6.3.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁹ ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยให้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญและประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างกว้าง ดังนั้น จึงควรกำหนดว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องมาจากมติขององค์กรนั้น ส่วนประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นข้อขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป

3.6.3.3 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 291 (6) แห่งรัฐธรรมนูญ²⁰ ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองและคู่สมรส รวมทั้งบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 266 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 291 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ...”.

แห่งชาติ และมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญ²¹ กำหนดว่าหากบุคคลดังกล่าวจงใจไม่ยื่น หรือจงใจยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการวินิจฉัยตามมาตรา 295 ได้โดยไม่ต้องเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ

3.7 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากตัวบท กฎหมาย และมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากวิธีปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ มุ่งเฉพาะให้เป็นข้อเสนอแนะที่สามารถดำเนินการได้เอง โดยศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยจะไม่กล่าวลงไปเสนอ ข้อเสนอแนะที่เพียงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเพราะข้อเสนอแนะประเภทดังกล่าวนั้นแม้จะเป็นข้อเสนอแนะซึ่งเป็นรูปธรรม แต่ก็ เป็นข้อเสนอแนะที่ไม่สามารถนำมาปรับปรุงได้ในระยะเวลาอันสั้นและเป็นข้อเสนอแนะที่มีผู้มีส่วน ร่วมในการทำให้เป็นจริงหลายฝ่าย ข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้ คือ

3.7.1 การจัดองค์คณะ รัฐธรรมนูญมาตรา 255 กำหนดให้มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา 267 กำหนดให้องค์คณะของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยก็จะประกอบด้วยตุลาการศาล รัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน

เพื่อให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้อย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 2 องค์คณะ ๆ ละ 9 คน โดยจะต้องมีตุลาการศาล

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 295 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้ว แต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้ บังคับโดยอนุโลม”.

รัฐธรรมนูญ 3 คน อยู่ใน 2 องค์คณะ เหตุผลในการเสนอให้มีสององค์คณะ ก็เนื่องมาจากปัจจุบันมีกรณีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก บางกรณีศาลรัฐธรรมนูญก็จะใช้เวลาานซึ่งเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าผลดี ดังนั้น หากแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ให้มีสององค์คณะ ก็จะทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น โดยองค์คณะที่จัดแบ่งใหม่นั้นจะมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องจัดแบ่งกลุ่มใหม่เช่นกัน ดังมีรายละเอียด คือ

3.7.1.1 องค์คณะแรก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักการเกี่ยวกับหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 177 วรรคสอง)

(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ (รัฐธรรมนูญมาตรา 198)

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 219)

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 262)

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับการเห็นชอบ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 263)

(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามที่ศาลส่งมา (รัฐธรรมนูญมาตรา 264)

(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (รัฐธรรมนูญมาตรา 315, 319, 321, 323 และมาตรา 324)

3.7.1.2 องค์คณะที่สอง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 47 วรรคท้าย)

(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (รัฐธรรมนูญมาตรา 63)

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (รัฐธรรมนูญมาตรา 96)

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 142)

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ (รัฐธรรมนูญมาตรา 180)

(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 266)

(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (รัฐธรรมนูญมาตรา 295)

การจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น นอกจากจะทำให้การพิจารณาคำร้องต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรวดเร็วแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างความชำนาญเฉพาะด้านให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละองค์คณะอีกด้วย

อนึ่ง สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 249 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า “การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเกี่ยวข้องกับการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะที่มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือไม่อย่างไร นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะเป็นหลักประกันของความมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการมิให้ถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการจ่ายสำนวนคดีให้กับองค์คณะที่มีการแบ่งตามประเภทของคดี และตามความชำนาญของแต่ละองค์คณะ ดังนั้น หากมีการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องที่แตกต่างกัน การจ่ายสำนวนคดีให้กับองค์คณะตามอำนาจหน้าที่จึงไม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และในอนาคตหากจะมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการตามมาตรา 249 วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญก็ชอบที่จะเสนอเรื่องการจ่ายสำนวนคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้กับองค์คณะทั้งสองที่มีความชำนาญแตกต่างกันไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้

3.7.2 การแยกวิธีพิจารณา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและสอดคล้องกับประเภทของหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยแม้จะมีการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 องค์คณะตามข้อเสนอข้อแรกหรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสร้างวิธีพิจารณาขึ้นมาใหม่ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเรื่องวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้วิจัยเสนอให้แยกนั้น สามารถทำได้โดยการแยกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรกจะเป็นวิธีพิจารณาทั่วไป และในส่วนที่สองจะเป็นวิธีพิจารณาเฉพาะ

3.7.2.1 วิธีพิจารณาทั่วไป ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่ใช้กับคดีทุกประเภท เช่น การยื่นและถอนคำร้อง การคัดค้านตุลาการเนื่องจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติ มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัยและอื่น ๆ ขั้นตอนในการรับคำร้องไว้ดำเนินการ การชี้แจงโดยผู้ร้องและผู้ถูกร้อง พยานและการสืบพยานบุคคลและพยานหลักฐานเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีซึ่งจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่องจนกว่าจะเสร็จขั้นตอน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพิจารณาคดีของศาลที่จะต้องกระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความเห็นหรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี รวมทั้งการรักษาระเบียบและความเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้ามาในศาลหรือบริเวณศาลหรือการเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาล การวินิจฉัย การอ่านและการเปิดเผยคำวินิจฉัย

3.7.2.2 วิธีพิจารณาเฉพาะคดี ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับแต่ละประเภทของคดี และมีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาทั่วไป เช่น วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเลือกตั้ง วิธีพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

เนื้อหาสาระที่จะอยู่ในวิธีพิจารณาเฉพาะคดีจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะการพิจารณาคดีนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น หากเป็นวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องดังกล่าว เช่น องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องคำวินิจฉัย เป็นต้น

อนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 269 แต่เพียงให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เองโดยต้องมีรายละเอียดบางประการ ดังนั้นการแยกวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำได้เอง

3.7.3 บุคลากร

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทย แม้จะมีการแบ่งโครงสร้างโดยมีข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญการแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากกรอบอัตรากำลังในช่วงระยะ 3 ปีแรก (พ.ศ. 2542-2544) จะเห็นได้ว่า มีข้าราชการเพียง 49 คน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสร้างหน่วยสนับสนุนทางวิชาการใหม่ โดยอาจกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีผู้สนับสนุนทางวิชาการ 3 คน หรืออาจตั้งเป็นกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการกลางสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะใช้ร่วมกัน โดยที่มาของผู้สนับสนุนทางวิชาการนั้นควรใช้วิธียืมตัวชั่วคราว เช่น

สัปดาห์ละ 2 วัน จากส่วนราชการอื่น เช่น จากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยคัดเลือกจากความสมัครใจและคุณสมบัติเป็นสำคัญ ด้วยวิธีดังกล่าวจะทำให้งานของศาลรัฐธรรมนูญทางด้านการเป็นไปอย่างดีขึ้นกว่าปัจจุบันและเป็นการเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่มาเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการซึ่งวันหนึ่งข้างหน้าอาจมีโอกาสดำเนินการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความชำนาญให้กับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำงานร่วมกับกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการดังกล่าวด้วย

อนึ่ง หากมีการจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะโดยกำหนดให้ทั้งสององค์คณะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้วในข้อเสนอแนะข้อแรกคือ องค์คณะแรกมีอำนาจพิจารณาปัญหาหากฎหมายกับรัฐธรรมนูญ และองค์คณะที่สองพิจารณาปัญหาทางการเมือง ก็สมควรที่จะจัดแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใหม่ให้สอดคล้องและรองรับกับการแบ่งองค์คณะออกเป็นสององค์คณะโดยจัดให้มีบุคลากรประจำแต่ละองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชำนาญเฉพาะด้านให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งองค์คณะตามความชำนาญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อเสนอแนะทั้ง 3 ประการของผู้วิจัยนั้นเป็นข้อเสนอแนะที่ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยมิต้องพึ่งกลไกอื่น

บทที่ 4

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทย มีมาแต่อดีตนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน มีที่มาจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราร้องทุกข์ และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 5 คนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่ม

ดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งจึงได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น¹ แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นจะได้ผลดีระดับหนึ่งก็ตาม แต่ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำระดับสูง ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูก ป.ป.ป. สอบสวน และชี้ว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร้ายวณผิดคดีแต่อย่างใด ประเด็นดังกล่าวนี้ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวไว้ ดังนี้²

ประการแรก ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เนื่องจากอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร ตามกฎหมายนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ป. แล้วเสนอต่อพระมหากษัตริย์และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ป. จะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ ดังนั้น กรรมการ ป.ป.ป. แต่ละคนจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างสั้น กล่าวคือเพียง 2 ปี การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่สั้นและระบบการแต่งตั้งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ป. ทำให้กรรมการ ป.ป.ป. เกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่จะมีส่วนในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งตนเป็นกรรมการ

นอกจากนั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังขาดความเป็นอิสระเนื่องจากข้าราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2543, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2544), น.28-29.

² บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น.20-22.

ประการที่สอง กระบวนการสืบสวน สอบสวนการทุจริตและวินัยความผิดของข้าราชการทุกระดับนั้นใช้กระบวนการเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวน ทำให้การสืบสวนและสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเองก็ไม่เหมาะสมและมีช่องว่างอยู่หลายประการ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปี ไม่ได้ และมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบว่าบัญชีดังกล่าวถูกต้องแท้จริงหรือไม่ เป็นต้น

จากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ข้างต้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกรอบเบื้องต้นของร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้น โดยในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ

“กำหนดให้ ป.ป.ป. ใหม่ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ จำนวน 9 คนที่มาจากการแต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และอาจถูกถอดถอนได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถอดถอนและต้องให้หน่วยธุรการขององค์กรดังกล่าวนี้มีอิสระทางงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการอื่น โดยให้ประธาน ป.ป.ป. ใหม่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด”³

จากกรอบเบื้องต้น จึงทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่เป็นองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่แทน “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

³ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, น.79.

4.2 โครงสร้าง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีโครงสร้างดังนี้ คือ

4.2.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 9 คน โดยมีประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 297)

4.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

4.2.2.1 คุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์แล้ว นอกจากนี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้ คือ (มาตรา 297 ประกอบกับมาตรา 256)

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์
- (3) เคยเป็น
 - 1) รัฐมนตรี
 - 2) กรรมการการเลือกตั้ง
 - 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
 - 4) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 5) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ
 - 6) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (4) เคยรับราชการในตำแหน่ง
 - 1) ไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือ
 - 2) ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

4.2.2.2 ลักษณะต้องห้าม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (มาตรา 297 ประกอบกับมาตรา 256)

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (5) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพราะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจ้องใจยื่นแต่มีข้อความเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
- (12) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง
- (13) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (14) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 3 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง
- (15) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครองหรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกเหนือจากลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดข้อห้ามอีก 4 ประการ คือ (มาตรา 11)

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

4.2.3 ที่มา

4.2.3.1 คณะกรรมการสรรหา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้การสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ทำโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ซึ่งมีจำนวน 15 คน และประกอบด้วย (มาตรา 297)

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (4) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน
- (5) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการสรรหา มีเพียง 14 คน เนื่องจากในขณะที่ยังสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกเมื่อปี พ.ศ. 2541 นั้นยังไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง จึงยังไม่มีประธานศาลปกครองร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย

4.2.3.2 การเลือกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดจากการลงมติของวุฒิสภา และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถ้าจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกมีจำนวนไม่ครบ 9 คน วุฒิสภาต้องนำรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือจำนวน 12 คนนั้นมา ให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ในกรณีนี้ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจำนวน 3 คน จะเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 3 คน ประธานวุฒิสภาต้องจับสลากว่าผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันคนใดจะเป็นผู้ได้รับเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้ได้กรรมการ ป.ป.ช. ครบจำนวน 9 คน

4.2.4 วาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 298) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งตามปกติ (มาตรา 322) กล่าวคือ กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปีครึ่ง แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกนี้อาจได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีก เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไม่ให้นำหลักเกณฑ์ที่ห้ามการดำรงตำแหน่งมากกว่าวาระเดียวมาใช้แก่ กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกนี้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. มีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. ตามวาระแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้อีก 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ

4.2.4.1 การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 298 วรรคท้าย⁴ ประกอบมาตรา 260 แห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (มาตรา 260)

- (1) ตาย
- (2) อายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 258
- (6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนจากตำแหน่ง
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

4.2.4.2 การพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกถอดถอนตามมาตรา 299 แห่งรัฐธรรมนูญ⁵

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 298 วรรคท้าย บัญญัติว่า การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้นำบทบัญญัติมาตรา 260 และมาตรา 261 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 299) ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ และเมื่อมีการเข้าชื่อกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใด ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้ววุฒิสภาจะมีมติว่าจะให้ออกถอนกรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือไม่ หากวุฒิสภามีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง มติของวุฒิสภานั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่าการออกถอนกรรมการ ป.ป.ช. ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 299 นั้น มีความแตกต่างจากกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงทั่วไป เนื่องจากผู้ที่จะเสนอให้ออกถอนกรรมการ ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิไว้เฉพาะแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ในขณะที่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงโดยทั่วไปนั้น ผู้เสนอให้ออกถอนอาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ หรือเป็นประชาชนเข้าชื่อรวมกันก็ได้และมติในการถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. นั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด ซึ่งต่างจากกรณีทั่วไปที่ใช้คะแนนเสียงเพียงไม่น้อยกว่าสามในห้า เท่านั้น⁶

4.2.5 หน่วยธุรการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“มาตรา 299 บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”.

⁶ ฤทัย หงส์ศิริ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของคุรุสภา, 2544), น.61.

ทั้งนี้ การตั้งเลขาธิการ ฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา นอกจากนี้ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 302) ในปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 105)

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการ
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 301)

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องขอให้วุฒิสภาลดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา 305
- (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 308
- (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้
- (5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. เพิ่มเติมดังนี้ (มาตรา 19)

ก) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ข) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ค) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ง) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

จ) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ฉ) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

ช) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

ซ) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.4 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้หลายประการ ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วใน ข้อ 4.3 ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรง

ตำแหน่งระดับสูงนั้นมี 2 ประการ คือ ประการแรก การปราบปรามการทุจริต และประการที่สอง การตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2544 ดังนี้

4.4.1 ผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2543

4.4.1.1 การดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริต⁷

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมาคือในปี พ.ศ. 2543 จำนวน 3,873 เรื่อง และดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว จำนวน 1,275 เรื่อง มีรายละเอียดดังนี้

(ก) เรื่องที่รับโอนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 2,084 เรื่อง		
(ข) เรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 1,789 เรื่อง มีดังนี้		
- เรื่องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง		
ทางการเมือง จำนวน		4 เรื่อง
- เรื่องการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริต หรือกระทำ		
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ จำนวน		26 เรื่อง
- เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่		
อื่นของรัฐร้ายวผิดปกติหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายว		
ผิดปกติ จำนวน		11 เรื่อง
- เรื่องกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ		
ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ		
ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จำนวน		966 เรื่อง
- เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องตาม		
มาตรา 89 จำนวน		599 เรื่อง
- เรื่องกล่าวหาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอ		
ราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จำนวน		171 เรื่อง
- เรื่องไม่ระบุชัดเจน	จำนวน	12 เรื่อง
รวมเรื่องที่รับไว้พิจารณาดำเนินการ	จำนวน	3,873 เรื่อง
ดำเนินการเสร็จสิ้น	จำนวน	1,275 เรื่อง
คงเหลือเรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินการ	จำนวน	2,598 เรื่อง

⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปี 2543, น.83.

4.4.1.2 การดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับและตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งสิ้นจำนวน 7,040 บัญชี ดังนี้⁸

(ก) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	จำนวน	4,771 บัญชี
- กรณีเข้ารับตำแหน่ง	จำนวน	3,896 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน	779 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี	จำนวน	96 บัญชี
(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง		
ทางการเมือง	จำนวน	2,269 บัญชี
- กรณีเข้ารับตำแหน่ง	จำนวน	2,070 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน	7 บัญชี
- กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวน	192 บัญชี

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้างต้น ในปี พ.ศ. 2543 มีเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

⁸ เรื่องเดียวกัน, น.105.

ตารางที่ 4.1 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ลำดับ	ชื่อ-ตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ส่งให้ดำเนินการ
1	นายอนันต์ ศวีสตนานนท์ ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	27 ธันวาคม 2542
2	นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระกร คำประกอบ)	27 ธันวาคม 2542
3	นายมะฮฺมูด มะสุยี ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	27 ธันวาคม 2542
4	นายโกศล ศรีสังข์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม)	16 พฤษภาคม 2543
5	นายสุชุม เชาว์ชื่น สมาชิกวุฒิสภา	29 ธันวาคม 2542
6	นายจิรายุ จรัสเสถียร ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ คีรีวันสาณฑ์)	7 มีนาคม 2543
7	พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	7 เมษายน 2543

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-ตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ส่งให้ดำเนินการ
8	นายสุเมธ อุพลเกียรติ สมาชิกสภาเทศบาลนครขอนแก่น	12 ธันวาคม 2543
9	นายประยุทธ์ มหากิจศิริ สมาชิกวุฒิสภา	26 ธันวาคม 2543
10	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รองนายกรัฐมนตรี	16 มกราคม 2544

4.4.2 ผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2544

4.4.2.1 การดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริต⁹

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตในรอบปีที่ผ่านมา คือในปี พ.ศ. 2544 ดังนี้

(ก) เรื่องที่รับไว้พิจารณาดำเนินการ	จำนวน 4,938	เรื่อง
- เรื่องค้างดำเนินการปี 2543	จำนวน 2,759	เรื่อง ดังนี้
* เรื่องรับโอนตามมาตรา 128	จำนวน 1,113	เรื่อง
* เรื่องรับใหม่ปี 2543	จำนวน 1,646	เรื่อง
- เรื่องรับใหม่ปี 2544	จำนวน 2,179	เรื่อง
(ข) ดำเนินการเสร็จ	จำนวน 1,099	เรื่อง
(ค) คงเหลืออยู่ระหว่างดำเนินการ	จำนวน 3,829	เรื่อง
- อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น	จำนวน 3,262	เรื่อง
- เป็นเรื่องที่แต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนแล้ว	จำนวน 577	เรื่อง ดังนี้
* เรื่องอยู่ระหว่างการไต่สวน	จำนวน 542	เรื่อง
* เรื่องที่แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว	จำนวน 35	เรื่อง

⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2544, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2545), น.7-8.

ตารางที่ 4.2 สถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปี 2544

ประเภทเรื่อง	รับ	เสร็จ				คงเหลือ
		ตกไป	ไม่รับ/ ยก	ชี้มูล	รวม	
(1) เรื่องรับโอนตามมาตรา 128	1,113	431	18	15	464	649
(2) เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา (ขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58)	1	1	0	0	1	0
(3) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	30	2	9	1	12	18
(4) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ	45	0	7	0	7	38
(5) เรื่องกล่าวหาหรือเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	1,996	17	384	0	401	1,595
(6) เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ตามมาตรา 89	1,411	45	92	28	165	1,246
(7) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	342	3	46	0	49	293
รวม	4,938	*499	556	**44	1,099	3,839

หมายเหตุ * คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป จำนวน 499 เรื่อง ดังนี้

(1) ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งลงโทษแล้ว จำนวน 73 เรื่อง

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วไม่มีมูลความผิด จำนวน 426 เรื่อง

** คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมูลความผิด จำนวน 44 เรื่อง ดังนี้

(1) ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง

จำนวน 1 เรื่อง

- (2) ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ จำนวน 18 เรื่อง
- (3) ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย จำนวน 7 เรื่อง
- (4) ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยและส่งอัยการสูงสุด
เพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ จำนวน 18 เรื่อง

4.4.2.2 การดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งสิ้นจำนวน 9,353 บัญชี และตรวจสอบกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ จำนวน 45 เรื่อง ดังนี้¹⁰

(ก) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	จำนวน	6,751 บัญชี
- กรณีเข้ารับตำแหน่ง	จำนวน	4,842 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน	1,033 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี	จำนวน	876 บัญชี

(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

	จำนวน	2,601 บัญชี
- กรณีรับเข้าตำแหน่ง	จำนวน	1,230 บัญชี
- กรณีทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง	จำนวน	12 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน	19 บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี	จำนวน	6 บัญชี
- กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวน	816 บัญชี
- กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งปี	จำนวน	518 บัญชี

สถิติผลการตรวจสอบกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ ดังนี้

- รับไว้พิจารณาดำเนินการ	จำนวน	45 เรื่อง
- ดำเนินการเสร็จ	จำนวน	*7 เรื่อง
- อยู่ระหว่างดำเนินการ	จำนวน	35 เรื่อง

หมายเหตุ : *คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับ หรือยกขึ้นพิจารณา

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น.47-48.

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้างต้น ในปี พ.ศ. 2544 มีเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

ตารางที่ 4.3 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ลำดับ	ชื่อ-ตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ส่งให้ดำเนินการ
1.	นายสมบุรณ์ เนียนหอม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกงาม	29 มีนาคม 2544
2.	นายเสวต ทองรัมย์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (นายสมชาย สุนทรวัฒน์)	9 เมษายน 2544
3.	นายวิทยา ศิริพงษ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (นายสมชาย สุนทรวัฒน์)	20 กันยายน 2544

4.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการสัมภาษณ์คุณวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้¹¹

¹¹ บทสัมภาษณ์ คุณวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

4.5.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบ

ปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.5.1.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 301 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ¹² ซึ่งกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ได้สวนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในทุกกรณี ทำให้เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการได้สวนได้ทัน จึงมีคดีค้างการพิจารณาจำนวนมาก ดังนั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ได้สวนเฉพาะกรณี นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ถูกร้องเรียนว่ากระทำความผิด ส่วนกรณี ข้าราชการอื่นควรกำหนดให้หน่วยงานที่ผู้ถูกร้องสังกัดเป็นผู้ได้สวนเบื้องต้นก่อนแล้วเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

4.5.1.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญ¹³ ซึ่งกำหนดเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยกำหนดว่าการถอดถอนบุคคลดังต่อไปนี้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด เป็นต้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ได้สวนและส่งเรื่องให้ วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน พร้อมทั้งส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา แต่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดบุคคลที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลฎีกา

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 301 บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ...

(3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...”.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 303 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ว่าร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”.

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการเมือง และกรรมการ ป.ป.ช. จึงเกิดปัญหาว่า หากมีคดีซึ่งบุคคลตามมาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542¹⁴ กระทำผิด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่

4.5.1.3 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 293 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁵ ซึ่งกำหนดเรื่องการตรวจบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว แต่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เผยบัญชีดังกล่าวให้แก่ผู้ใด (มาตรา 293 วรรคสอง) ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องใช้เวลานานในการตรวจสอบ เพราะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเอง ไม่สามารถให้บุคคลอื่น จ้างบริษัทหรือที่ปรึกษามาช่วยจัดการข้อมูลได้

4.5.1.4 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 293 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว” นั้น ควรจะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเปิดเผยบัญชี

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

“มาตรา 9 บัญญัติว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ...”.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 293 บัญญัติว่า เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว”.

แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของทุกตำแหน่งที่ต้องยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หรือหากจะกำหนดให้ไม่มีการเปิดเผย ควรจะกำหนดให้ไม่ต้องเปิดเผยทุกตำแหน่ง

4.5.1.5 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 293 วรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบทุกหน้า ทำให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สามารถเสนอบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบโดยวิธีอื่นได้ เช่น เสนอเป็นแผ่นดิสก์ เป็นต้น

4.5.2 ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร

4.5.2.1 ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในเรื่องงบประมาณมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 46¹⁶ ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนในกรณีเจ้าพนักงานถูกกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ จึงเกิดมีปัญหาว่า กรณีนี้สำนักงานการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ส่งให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยหรือไม่

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 46 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี”.

4.5.2.2 เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ควรให้อัยการ หรือจำเลย อ้างกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพยาน เนื่องจากมาตรา 293 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542¹⁷ กำหนดโทษของการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ไว้อีกด้วย ดังนั้นเมื่อมีการอ้างกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพยาน จะทำให้กรรมการ ป.ป.ช. ไม่น่าไว้วางใจว่าเรื่องใดควรจะเปิดเผยต่อศาล

4.5.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

4.5.3.1 เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนใหญ่จบการศึกษาด้านนิติศาสตร์ แต่อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ ต้องใช้ความรู้ในหลายศาสตร์ จึงควรจัดอบรมความรู้ในศาสตร์อื่น ๆ เพิ่มเติมให้ เช่น ภาษีอากร เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

4.5.3.2 การจัดเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. ออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยคำนึงถึงเรื่องที่มีการไต่สวนบ่อย ๆ เช่น การคอร์รัปชัน ภาษีอากร เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่มมีความชำนาญเฉพาะด้านและสามารถดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็ว

4.6 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี 2 ประเภทคือ ภาระงาน และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.6.1 ภาระงาน เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี “บทบาท” ที่หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการ “ตรวจสอบ” ข้าราชการประจำและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความล่าช้า และในบางกรณีก็ถูกกล่าวหาว่า “เลือก” ที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องก่อนเรื่องอื่น

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“มาตรา 120 บัญญัติว่า ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

การแก้ปัญหาเรื่องภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลายวิธีการไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำ อาจใช้วิธีตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวคล้ายกับ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ดังที่เคยมีแล้วในอดีตก็ได้ หรืออาจใช้วิธีแบ่งองค์คณะ ของกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน ก็ได้

การแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับข้าราชการประจำสามารถทำได้เช่นเดียวกับข้อเสนอของผู้วิจัยในการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 297 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 9 คน และในมาตรา 20 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้องค์ประชุมในการจะวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ซึ่งก็คือไม่น้อยกว่า 6 คน ดังนั้น หากสามารถแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ องค์คณะละ 6 คน ก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่ก็จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 3 คน ที่จะต้องอยู่ใน 2 องค์คณะ การแบ่งองค์คณะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกเป็นสององค์คณะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ตามคงต้องพิจารณาเรื่องอื่นประกอบด้วย เช่น หน่วยงานสนับสนุนคือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ป.ป.ช. ที่จะต้องมีจำนวนมากขึ้นและมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.6.2 สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการจะได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ เมื่อเรื่องดังกล่าวไปถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลทั้ง 2 ก็จะเริ่มกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้งหนึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ศาลทั้ง 2

จริงอยู่ที่แม้มาตรา 305 วรรค 4 จะกำหนดไว้ว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ ถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น ซึ่งทำให้เห็นถึง “สภาพบังคับ” ของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นเสมือนหนึ่ง “คำวินิจฉัย” ของศาล แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวน พ.ศ. 2543 ก็ยัง

เป็นการดำเนินการ “ภายใน” ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถ “ปรับ” กระบวนการในการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยวิธีการไต่สวนเสียใหม่ให้สาธารณชนสามารถรับรู้ขั้นตอนในการดำเนินการ ต่างๆ ได้โดยตลอดก็จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยเปิดเผย และไม่มีความจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำซ้ำอีก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะกลับคืนสู่ “สถานะ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชีการเงินของแผ่นดิน ก็คือพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ. 1237 (พ.ศ. 2418) จัดตั้งสำนักงานหลวงที่เรียกว่า “ออติเตอร์ออฟฟิศ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการเงินของแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรรณ¹ หลังจากนั้นการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ท้ายที่สุดมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการเงินของแผ่นดิน ซึ่งจากการดำเนินงานของ สตง. ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายประการ คือ²

- (1) การตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในระบบราชการ เนื่องจาก สตง. มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบหน่วยงาน
- (2) ให้ข้อมูลผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณแก่รัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีถัดไป
- (3) ลดความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน
- (4) ระบบการควบคุมภายในของทางราชการได้รับการประเมินและดูแลให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ จุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของ สตง. ก็จะได้รับแก้ไข
- (5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการเหล่านั้นก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่
- (6) สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ราชการ ให้จัดสรรและใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537), น.232.

² โกเมศ ขวัญเมือง, “การตรวจเงินแผ่นดิน” ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541), น.417.

(7) ให้ความมั่นใจในความถูกต้องเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจเงินแผ่นดินในอดีตก็ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องการขาดหลักประกันของความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ³

(1) โครงสร้างของสถาบัน สดง. มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าผู้บริหาร รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่ระบบการควบคุมการเงินแผ่นดินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ยังไม่มีความเป็นอิสระ เพราะกระทำโดยข้าราชการที่ตกอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร (โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี) การรายงานผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีก่อนให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภา นอกจากนี้การบริหารงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีมักจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือบางรัฐบาลจะมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีควบคุมกำกับดูแลแทนทั้งหมด ทำให้อาจถูกแทรกแซงได้ง่ายเนื่องจากอำนาจการบริหารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว นอกจากนี้ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจก้าวเข้าไปสั่งการได้

(2) วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง ค่าตอบแทนและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้บริหารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษ การแต่งตั้งเพียงระบุว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่การถอดถอนมิได้บัญญัติไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจถูกโยกย้ายโดยฝ่ายบริหารเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อาจเข้าแทรกแซงความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้อำนวยการในการบริหารงานภายในสำนักงานได้ไม่ยากนัก

(3) การขาดความเป็นอิสระทางการเงิน กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เปิดโอกาสให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาโดยตรง กล่าวคือสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารและ

³ เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, “บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.139-143.

เป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยสามารถปรับลดหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ก่อนนำเสนอรัฐสภาและก่อนคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีโอกาสเข้าไปชี้แจงเหตุผลในการขอใช้งบประมาณในรัฐสภา คงชี้แจงผ่านคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับการพิจารณาส่วนราชการทั่วไป ทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจโดยทางอ้อม เมื่อมีการปรับลดเงินงบประมาณย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ไม่เป็นอิสระในการวางแผนการตรวจสอบ โดยเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการตรวจสอบใดที่ฝ่ายบริหารไม่ประสงค์จะให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวก็อาจใช้วิธีแทรกแซงทางอ้อม โดยใช้สำนักงานงบประมาณเป็นเครื่องมือ

(4) การขาดความเป็นอิสระทางการบริหารบุคคล เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการพลเรือน การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง หรือการขยายอัตราขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถคัดเลือกบุคลากรโดยกำหนดความรู้ความสามารถแตกต่างจากระเบียบหรือกฎหมาย ก.พ. ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญประชาชนขึ้น โดยในส่วนของ การตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ

“กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่เป็นอิสระเป็นหน่วยธุรการแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีอิสระทางงบประมาณการบริหารงานทั่วไป การบริหารบุคคล โดยมีประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำหน้าที่ตรวจสอบการสั่งจ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบและถอดถอนได้”⁴

จากกรอบเบื้องต้นจึงเป็นที่มาของการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

บทบัญญัติของการตรวจเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสานต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก

⁴ กระมล ทองธรรมชาติและเชาวนะ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, น.81.

ที่มีการบัญญัติเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 11 การตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีเพียงมาตราเดียวคือ มาตรา 312 ที่เป็นแม่บทกำหนดเนื้อหาสาระอันเป็นหลักการของการตรวจเงินแผ่นดินที่จะตราขึ้นภายหลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และประกาศใช้แล้วโดยกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง นอกจากบทบัญญัติมาตรา 312 แล้ว ในมาตรา 333 ซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลเป็นอีกมาตราหนึ่งที่ได้กำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้

ดังนั้นในการศึกษาเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องศึกษาจากกฎหมาย 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จากการศึกษากฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น จะพบว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดิน ก็คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

5.2 โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.2.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 312) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 6) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

5.2.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้ (มาตรา 6 และ มาตรา 7)

(ก) คุณสมบัติ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี บริบูรณ์
- (3) มีคุณสมบัติในแต่ละประเภทประเภทละ 2 คน ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : องค์การตำราสุสภา, 2544), น.34.

2) เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน

3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธาน กรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

สำหรับบุคคลตาม 2) ถึง 4) มาตรา 6 ยังได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ

2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ

3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ การเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ดิฉยาเสพติคให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกเหนือจากลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ยังได้กำหนดข้อห้ามอีก 4 ประการ คือ (มาตรา 9)

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.2.2 ที่มา

5.2.2.1 คณะกรรมการสรรหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย (มาตรา 8)

(1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(2) ประธานศาลฎีกา

(3) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(4) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน

(5) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

5.2.2.2 การเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคน ให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และหากเกิดกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้น ๆ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

5.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 312) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 10) กำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งปกติ (มาตรา 322) กล่าวคือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว กรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดนี้อาจได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อีก เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไม่ให้นำหลักเกณฑ์ที่ห้ามการดำรงตำแหน่งมากกว่าวาระเดียวมาใช้กับกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกนี้ และนอกจากการพ้นตำแหน่งวาระแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 11)

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 6 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9
- (6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 13 เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรง
- (7) วุฒิสภามีมติให้ออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อนุมาตรา 303 เนื่องจากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งแล้ว กฎหมายกำหนดให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 7 คน

5.2.4 หน่วยธุรการ

ในการดำเนินการตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการดำเนินงานงาน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก จะทำการศึกษาในเรื่องสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและส่วนที่สองจะทำการศึกษาในเรื่องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.2.4.1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้จัดตั้ง “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” ขึ้น โดยได้บัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 38 ถึง มาตรา 61 โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 38) นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 39 ถึง มาตรา 40)

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(ข) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ง) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

(จ) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (6) การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำเฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีตามมาตรา 49

(4) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.4.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการ ซึ่งก็คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานดังกล่าวโดยขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรียกชื่อว่า

“ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ต่างจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยธุรการขององค์กรอิสระ ซึ่งเรียกชื่อว่า “เลขาธิการ” อีกทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ต่างไปจากเลขาธิการ จากเหตุผลข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอย่างมาก⁶

(ก) องค์ประกอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารทั่วไปของงานตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย (มาตรา 26)

(ข) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้ (มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 32)

(ข.1) คุณสมบัติ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี บริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีหรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศหรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะและ
- (4) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดินหรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

⁶ มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2545), น.615.

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

(ข.2) ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ การเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
 - (2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง
 - (3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 - (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 - (6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 - (7) อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 - (8) ดิฉยาเสพคดีให้โทษ
 - (9) เป็นบุคคลล้มละลาย
 - (10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - (11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
 - (12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - (13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- นอกจากนี้จากลักษณะต้องห้ามข้างต้นแล้ว มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดข้อห้ามอีก 4 ประการ คือ
- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 - (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
 - (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ที่มา

(ค.1) คณะกรรมการสรรหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องยินยอมก่อนการเสนอชื่อดังกล่าว (มาตรา 30)

(ค.2) การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยในการให้ความเห็นชอบของผู้ที่สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้วุฒิสภาลงมติโดยวิธีการลงคะแนนลับ การลงมติดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการสรรหาจะต้องคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

(ง) วาระการดำรงตำแหน่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 33) และนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (มาตรา 34)

(1) ตาย

(2) มีอายุครบ 65 ปี บริบูรณ์

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29

(5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32

(6) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงและวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(จ) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังต่อไปนี้ (มาตรา 37)

- (1) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดแผนการตรวจสอบเรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวการตรวจสอบ และการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- (3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- (4) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (6) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องอยู่ภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการนี้ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด
- (7) กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมบริการที่ปรึกษาและค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- (9) รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

5.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 15 ถึง มาตรา 17 โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการ ทางวินัย ทางงบประมาณ และการคลัง

(6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภา

(7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจ⁷ มีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการมีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมการธิการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

5.4 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้หลายประการ ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วในข้อ 3.3 ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การ

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้ความหมายของ “หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม

(2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(6) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม

(1) (2) (3) (4) หรือ (5)

(7) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ.

กำหนดโทษปรับทางปกครองและการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหลายประการเช่นเดียวกัน ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วในข้อ 5.2.4.1 ซึ่งจะเห็นได้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน ใช้งบประมาณดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่า ดังนั้น การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเน้นไปที่การควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน แม้ว่าการควบคุมและตรวจสอบดังกล่าวจะมีได้เน้นที่การควบคุม ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานต่าง ๆ นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในทางที่มิชอบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (7) (ก) กำหนดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามกฎหมายข้างต้นแล้ว คือ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 และประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ขึ้น ปัจจุบัน (กันยายน พ.ศ. 2545) รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 อยู่ระหว่างการเสนอต่อวุฒิสภา จึงทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เปิดเผยรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2544 ดังนั้น ผู้วิจัยจะเสนอผลการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นผลการปฏิบัติงานหลังจากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ โดยผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำปี พ.ศ. 2543 มีดังนี้

5.4.1 การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁸

หลังจากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2543 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

5.4.1.1 เรื่องที่ดำเนินการเสร็จแล้ว คือ

⁸ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543, (กรุงเทพมหานคร : องค์การคุรุสภา, 2544), น.9-10.

(ก) มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2543 เรื่องจรรยาบรรณและความรับผิดชอบในวิชาชีพการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม

(ข) มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2544 เรื่อง การประกันและควบคุมคุณภาพในการตรวจสอบและการประเมิน

(ค) ข้อเสนอแนะในการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(ง) ความสัมพันธ์ ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐาน มาตรการและหลักเกณฑ์การตรวจสอบระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(จ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เลขานุการประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ช่วยเลขานุการประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ช่วยเลขานุการกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฉ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

(ช) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ซ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2543

(ฌ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ญ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

(ฎ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยบัตรประจำตัวกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฏ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจ่ายเงินค่ารับรองของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฐ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ท) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดสวัสดิการ และการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ต) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยรูปแบบของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ณ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจ่ายเงิน ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2543

(ด) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการงบประมาณ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ค) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการ เดินทางไปราชการ พ.ศ. 2543

(ถ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน พ.ศ. 2543

(ท) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการมอบหมาย และมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ พ.ศ. 2544

5.4.1.2 เรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ คือ

(ก) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทาง งบประมาณและการคลัง

(ข) มาตรฐานการตรวจสอบ

(ข.1) มาตรฐานทั่วไป

(ข.2) ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

(ข.3) ความรู้ความสามารถและความระมัดระวังรอบคอบ

(ข.4) มาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(ข.5) การตรวจสอบด้านการเงิน

(ข.6) การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน

(ข.7) การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(ข.8) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้

(ข.9) การตรวจสอบสืบสวน

(ข.10) มาตรฐานการรายงาน

(ข.11) รายงานการตรวจสอบด้านการเงิน

(ข.12) รายงานการตรวจสอบการดำเนินงาน

(ข.13) รายงานการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(ข.14) รายงานการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้

(ข.15) รายงานการตรวจสอบสืบสวน

(ข.16) มาตรฐานการตรวจสอบระบบสารสนเทศที่ใช้คอมพิวเตอร์

(ค) มาตรฐานการควบคุมภายใน

(ง) มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(จ) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งมาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ฉ) มาตรฐาน/มาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของ อบต.

(ช) มาตรการการบริหารงบประมาณของหน่วยรับตรวจ

5.4.2 การดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้กำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพื่อใช้เป็นหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้⁹

(1) ดำเนินบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในภาครัฐ โดยการตรวจสอบเพื่อให้ทราบและแสดงความเห็นในการจัดเก็บรายได้ การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี แผนงาน วัตถุประสงค์ โดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่า

(2) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและเที่ยงธรรม

(3) กำหนดมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในการตรวจสอบ

(4) การตรวจสอบจะเป็นไปเพื่อการสร้างสรรค์ รัศกุน คุ้มงวด มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันความเสียหายและทันต่อเหตุการณ์

(5) เสริมสร้างวินัยทางงบประมาณและการคลังในภาครัฐพร้อมทั้งติดตามดูแลให้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

(6) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามภารกิจให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

⁹ เรื่องเดียวกัน, น.13.

(7) พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ สร้างขวัญ กำลังใจ และความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้นำนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน มาใช้เป็นหลักในการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

5.4.2.1 การตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี¹⁰

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีผลประโยชน์ประจำปี และแสดงความเห็นว่า รายงานสินทรัพย์ของบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีมีผลประโยชน์ประจำปี รายงานการเปลี่ยนแปลงของทุนสำรองเงินตรา และสำรองพิเศษ และรายงานสรุปรายการ รับ – จ่าย ของบัญชีผลประโยชน์ประจำปี พ.ศ. 2542 แสดงรายการสรุปของบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีผลประโยชน์ประจำปี พ.ศ. 2542 ตามกฎหมายและตามความเป็นจริง ดังนี้

(ก) บัญชีทุนสำรองเงินตรา ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มียอดเงินคงเหลือ 577,688.90 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากวันเดียวกันของปีก่อน 214,624.80 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มธนบัตรออกใช้จำนวน 317,351.20 ล้านบาทและการถอนคืนธนบัตรออกใช้จำนวน 102,726.40 ล้านบาท

(ข) บัญชีสำรองพิเศษ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มียอดคงเหลือ 570,791.38 ล้านบาท ลดลงจากวันเดียวกันของปีก่อน 158,494.84 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลมาจากค่าของสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษลดลง จำนวน 134,864.83 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายที่ลดลงของสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราจำนวน 23,630.01 ล้านบาท

(ค) บัญชีผลประโยชน์ประจำปี สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มีรายได้ จำนวน 31,547.55 ล้านบาท ค่าที่เพิ่มขึ้นของสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ จำนวน 26,717.38 ล้านบาท รายจ่ายจำนวน 2,228.17 ล้านบาท ค่าลดลงของสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ จำนวน 25,643.87 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายที่ลดลงของสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จำนวน 9,186.88 ล้านบาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มียอดคงเหลือจำนวน 21,206.01 ล้านบาท

5.4.2.2 การตรวจสอบรายงานการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ¹¹

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรายงานรายรับรายจ่ายของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 และงบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542 และแสดงความเห็นว่างบการเงินดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย และแสดงรายรับรายจ่ายของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 และฐานะการเงิน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น.17.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, น.18.

ของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542 ตามความเป็นจริงในสาระสำคัญตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป

รายรับรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังนี้

(ก) รายรับ

ประมาณการรายรับ จำนวน 730,420.00 ล้านบาท รายรับจริง จำนวน 736,947.95 ล้านบาท รับจริงสูงกว่าประมาณการ จำนวน 6,527.95 ล้านบาท สาเหตุหลักเนื่องจากมีรายได้ประเภทภาษีอากรสูงกว่าประมาณการ

(ข) รายจ่าย

ตารางที่ 5.1 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน 2542

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี/เงินกันไว้เบิก เหลือปี	รายจ่ายจริง	กันไว้เบิก ปีงบประมาณต่อไป
2542	825,000.00	713,815.13	95,280.58
2541	114,634.26	102,446.07	14,868.70
2540	17,848.41	11,423.70	6,418.67
2539	7,477.54	1,787.15	3,021.90

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ฐานะการเงินของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5.2 ฐานะการเงินของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542

หน่วย : ล้านบาท

สินทรัพย์		หนี้สินและทุนแผ่นดิน	
สินทรัพย์หมุนเวียน	96,612.58	หนี้สินหมุนเวียน	239,186.54
รายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยเงิน		ทุนแผ่นดิน	(126,452.88)
คงคลังรอการชดใช้	16,121.08	จำนวนเงินที่จะได้รับชำระ	
เงินให้กู้	102,388.84	คืนจากลูกหนี้เงินให้กู้	102,388.84
เงินลงทุน	<u>42,766.17</u>	สำรองเงินลงทุน	<u>42,766.17</u>
รวม	<u>257,888.67</u>	รวม	<u>257,888.67</u>
จำนวนเงินที่จะต้องจัดหาชำระ		เงินกู้แผ่นดิน	<u>950,532.52</u>
หนี้เงินกู้	<u>950,532.52</u>		
รวมทั้งสิ้น	<u>1,208,421.19</u>	รวมทั้งสิ้น	<u>1,208,421.19</u>

5.4.2.3 การตรวจสอบการเงินทั่วไป

การตรวจสอบการเงินทั่วไปเป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบดังนี้

(ก) การตรวจสอบหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้เลือกตรวจสอบหน่วยงานจำนวน 676 หน่วย จากจำนวนทั้งสิ้น 62,643 หน่วย ดังนี้

ตารางที่ 5.3 หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

ประเภทหน่วยงาน	หน่วยนับ	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนที่เลือกตรวจ
หน่วยงานที่เบิกเงินจาก กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด (หน่วยงานหลัก)	หน่วย	6,389	620
หน่วยงานที่เบิกเงินจาก หน่วยงานหลัก (หน่วยงานรองลำดับ 1)	หน่วย	16,314	50
หน่วยงานที่เบิกเงินจาก หน่วยงานรองลำดับ 1 (หน่วยงานรองลำดับ 2)	หน่วย	39,896	6
หน่วยงานที่เบิกเงินจาก หน่วยงานรองลำดับ 2 (หน่วยงานรองลำดับ 3)	หน่วย	44	-
รวม	หน่วย	62,643	676

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การเลือกตรวจสอบหน่วยงานดังกล่าวได้พิจารณาจากระดับความเสี่ยง โดยให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ตรวจสอบเสร็จและแจ้งผลการตรวจสอบแล้ว จำนวน 376 หน่วย และแจ้งผลการตรวจสอบตามแผนการตรวจสอบก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 จำนวน 210 หน่วย รวมเป็น 586 หน่วย

(ข) การตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้เลือกตรวจสอบ อบต. จำนวน 603 หน่วย จากจำนวนทั้งสิ้น 6,746 หน่วย ดังนี้

ตารางที่ 5.4 จำนวน อบต. ที่ถูกเลือกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

ประเภทชั้น อบต.	จำนวนทั้งสิ้น (หน่วย)	จำนวนที่เลือกตรวจ (หน่วย)
อบต. ชั้นที่ 1	74	23
อบต. ชั้นที่ 2	78	22
อบต. ชั้นที่ 3	208	45
อบต. ชั้นที่ 4	843	114
อบต. ชั้นที่ 5	5,546	399
รวม	6,746	603

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การเลือกตรวจหน่วยงานดังกล่าว ได้เลือกการตรวจสอบทุกจังหวัด ๆ ละไม่น้อยกว่า 8 หน่วย และพิจารณาจากระดับความเสี่ยง โดยให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ตรวจสอบเสร็จและแจ้งผลการตรวจแล้ว จำนวน 603 หน่วย และแจ้งผลการตรวจสอบตามแผนการตรวจสอบก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 จำนวน 25 หน่วย รวมเป็น 628 หน่วย

5.4.2.4 การตรวจสอบงบการเงิน¹²

การตรวจสอบงบการเงินเป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงให้เห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่และเพื่อแสดงให้เห็นว่างบการเงินถูกต้องตามหลักการบัญชีหรือไม่ ในปีงบประมาณ 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบ ดังนี้

(ก) การตรวจสอบงบการเงินรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน

(ก.1) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสอบทานและรายงานผลการสอบทานงบการเงินรายไตรมาสของบริษัทมหาชน รัฐวิสาหกิจ จำนวน 18 งบ สถาบันการเงินและบริษัทย่อย จำนวน 12 งบ

(ก.2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงิน รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินและบริษัทย่อย ดังนี้

ตารางที่ 5.5 ความคิดเห็นของ สตง. ต่องบการเงินที่ถูกตรวจสอบ

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ ตรวจ สอบ	จำนวนที่ตรวจเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มี เงื่อนไข	งบ การเงิน ไม่ ถูกต้อง	ไม่แสดง ความเห็น	รวม
รัฐวิสาหกิจ	งบ	257	192	67	29	7	-	103
สถาบัน การเงินและ บริษัทย่อย	งบ	107	93	53	8	19	2	82
รวม	งบ	364	285	285	37	26	2	185

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

¹² เรื่องเดียวกัน, น. 23-24, 29 และ 31.

(ข) การตรวจสอบงบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 5.6 ความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ ตรวจ สอบ	จำนวนที่ตรวจสอบเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มี เงื่อนไข	งบ การเงิน ไม่ ถูกต้อง	ไม่แสดง ความเห็น	รวม
เงินกู้	งบ	175	24	22	1	1	-	24
เงินช่วยเหลือ	งบ	133	3	1	-	-	-	1
รวม	งบ	308	27	23	1	1	-	25

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) การตรวจสอบงบการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่รวมองค์การบริหารส่วนตำบล)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่รวมองค์การบริหารส่วนตำบล) ดังนี้

ตารางที่ 5.7 ความเห็นต่อการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

ประเภทหน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวนที่ ตรวจสอบ	จำนวนที่ ตรวจสอบเสร็จ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	งป	75	56	20
เทศบาลและหน่วยงานในสังกัด :	งป			
สำนักงานเทศบาล	งป	1,129	1,018	484
สถานธนาถบาล	งป	150	150	145
การประปา	งป	319	163	94
ศูนย์บริการสาธารณสุข	งป	6	3	1
กรุงเทพมหานครและหน่วยงานในสังกัด				
สำนักการคลัง	งป	1	1	-
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	งป	1	1	1
สำนักงานตลาด	งป	1	1	-
สถานีวิทยุกระจายเสียง	งป	1	1	-
เงินทุนหมุนเวียนกองโรงงานช่าง	งป	1	-	-
สถานธนาถบาล	งป	21	20	20
สำนักงานเขต โรงพยาบาล สำนักและกอง	หน่วย	78*	4*	-
เมืองพัทยา	งป	1	1	-
รวม	งป	1,706*	1,415*	765*
* ไม่รวมสำนักงานเขต โรงพยาบาล สำนักและกองที่ตรวจสอบในลักษณะการเงินทั่วไปซึ่งไม่ แสดงความเห็นต่อการเงิน				

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(ง) การตรวจสอบงบการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียนและงบการเงินอื่น¹³

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความ
คิดเห็นต่อการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น ดังนี้

ตารางที่ 5.8 ความคิดเห็นต่อการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น

¹³ เรื่องเดียวกัน, น.31.

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ ตรวจสอบ	จำนวนที่ตรวจสอบเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มี เงื่อนไข	งบ การเงิน ไม่ ถูกต้อง	ไม่แสดง ความเห็น	รวม
กองทุน	งบ	76	34	30	3	-	-	33
เงินทุนหมุนเวียน	งบ	111	59	28	1	-	-	29
โรงพยาบาลและ สถานพยาบาล	งบ	10	8	2	3	-	-	5
มหาวิทยาลัย	งบ	7	6	1	-	-	-	1
อื่น ๆ	งบ	71	82	35	4	-	-	39
รวม	งบ	275	189	96	11	-	-	107

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

5.4.2.5 การตรวจสอบเรื่องเฉพาะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการตรวจสอบในเรื่องต่อไป คือ

(ก) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้

การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของหน่วยรับตรวจเสร็จ จำนวน 42 หน่วย ดังนี้

ตารางที่ 5.9 จำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

หน่วยงาน	จำนวนหน่วยที่ตรวจสอบและ ออกรายงานแล้ว
สำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่	2
สำนักงานสรรพากรเขต	4
สำนักงานสรรพากรจังหวัด	16
สำนักงานธนารักษ์จังหวัด	2
สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด	4
ด่านศุลกากรจังหวัด	3
สำนักงานขนส่งจังหวัดและสาขา	6
สำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขา	4
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	1
รวม	42

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(ข) การตรวจสอบการซื้อการจ้าง

การตรวจสอบการซื้อการจ้างเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยตรวจสอบขั้นตอนการประกาศประกวดราคา วิธีการกำหนดราคากลาง การเพิ่มหรือลดค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และการตรวจสังเกตการณ์การปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง และการตรวจรับพัสดุตามสัญญาซื้อ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับสัญญาจำนวน 28,457 สัญญา และประกาศประกวดราคาจำนวน 16,306 ประกาศ ซึ่งได้ตรวจสอบสัญญา 3,504 สัญญา ตรวจสอบสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและการตรวจรับพัสดุจำนวน 924 สัญญา ตรวจสอบการใช้ประโยชน์จำนวน 363 สัญญา และตรวจสอบประกาศประกวดราคาจำนวน 287 ประกาศ

(ค) การตรวจสอบสืบสวน¹⁴

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น.36.

การตรวจสอบสืบสวนเป็นการตรวจสอบกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติผิดข้อกำหนด ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่น ๆ หรือจากการร้องเรียน บัณฑิตสนทนาและที่เป็นข่าวจากสื่อมวลชน

ผลการตรวจสอบสืบสวนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 แยกเป็นกรณีพฤติการณ์ เชื่อว่าเป็นการทุจริต จำนวน 31 เรื่อง กรณีปฏิบัติผิดระเบียบหรือมีข้อบกพร่องที่ทำให้ทางราชการเสียหาย จำนวน 114 เรื่อง กรณีตรวจสอบสืบสวนแล้วยุติ จำนวน 87 เรื่อง

5.4.2.6 การตรวจสอบการดำเนินงาน

การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ เพื่อแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานเสร็จ รวม 21 เรื่อง ดังนี้

- (ก) การดำเนินงานโครงการปีท่องเที่ยวไทย 2541-2542 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- (ข) การดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม
- (ค) การดำเนินงานของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 กระทรวงกลาโหม
- (ง) การดำเนินงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง
- (จ) การดำเนินงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กระทรวงการคลัง
- (ฉ) การติดตามผลการใช้โปรแกรมระบบบัญชีส่วนราชการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
- (ช) การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ
- (ซ) การศึกษาวิเคราะห์ การจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทาน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (ณ) การใช้จ่ายเงิน โครงการแทรกแซงตลาดยาง ระยะที่ 6 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (ญ) การดำเนินงานการก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย

- (ฎ) การดำเนินงานโครงการอาหารเสริม (นม) กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย
- (ฏ) การดำเนินงานโครงการจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย
- (จ) การดำเนินงานการเคหะแห่งชาติ (กคช.) กระทรวงมหาดไทย
- (ฉ) การดำเนินงานโครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ส่งเสริมรายชื้อราษฎรประจำหมู่บ้าน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (ต) การดำเนินงาน งานความปลอดภัยในการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (ณ) การดำเนินงานโครงการจัดการน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- (ด) การดำเนินงานการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณประจำปี 2540 แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา งานดำเนินการประถมศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ
- (ต) การดำเนินงาน โครงการพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์และบุคลากรในสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
- (ถ) การดำเนินงานโครงการพัฒนาการกีฬาและสุขภาพอนามัย กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
- (ท) การบริหารการจัดเก็บรายได้ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)
- (ธ) เงินกู้ตามมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542

5.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้¹⁵

5.5.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁶ ซึ่งกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

¹⁵ บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 52 บัญญัติว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากทางราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย

(6) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(7) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(8) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย และการจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ไว้กว้างเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย ควบคุม และกำกับเท่านั้น ส่วนงานด้านการบริหารงานควรกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.2 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหา

5.5.2.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁷ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ ดังนั้น ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ละเอียดและชัดเจนขึ้น

5.5.2.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 6(5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี” จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 6(5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 6 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท ประเภทละสองคน ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน

(3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี ...”.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องงบประมาณของหน่วยงานราชการ ดังนั้น ไม่ควรให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 6(5) ตามกฎหมายดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

5.5.3.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁸ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะมอบให้สำนักงานประมาณพิจารณา ดังนั้น ควรปรับปรุงวิธีการเสนองบประมาณ

5.5.3.2 ปัญหาที่เกิดจากการขาดบุคลากร แม้ว่ามาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁹ กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติ ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณ ดังนั้น ควรเพิ่มงบประมาณให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.3.3 ปัญหาที่เกิดจากการขาดยานพาหนะ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเดินทางไปตรวจราชการในต่างจังหวัด แต่เนื่องจากไม่มียานพาหนะ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่สามารถเดินทางไปตรวจราชการได้ ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการ

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 58 บัญญัติว่า ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย”.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 55 บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

- (1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าให้ประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง
- (2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ให้ผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง”.

ตรวจเงินแผ่นดินล่าช้า และมีงานค้างจำนวนมาก ดังนั้น ควรเพิ่มยานพาหนะให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.6 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนับได้ว่าประสบความสำเร็จ และมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ไปซ้ำซ้อน และไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่บ้าง ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

5.6.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 (2) (ก) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา²⁰ ต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ดังนั้น เมื่อนำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมาเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานและโครงการของหน่วยรับตรวจ รวมตลอดทั้งกรณีที่มีการกล่าวหาหรือเรียนในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่การตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการร้องเรียน หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างแล้วพบว่ามีบางประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

มาตรา 3 “การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ.

2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะประสานงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการตรวจสอบประเด็นสมยอมดังกล่าวอยู่หรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบอยู่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะยุติการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าว ส่วนประเด็นที่ผิดระเบียบอื่น ๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ดำเนินการตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้ตรวจสอบในประเด็นสมยอม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรส่งประเด็นดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

5.6.2 กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต หรือประพฤติมิชอบนั้น ทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างมีอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากหน่วยงานใดเข้าตรวจสอบก่อนให้หน่วยงานนั้นทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไป โดยอีกหน่วยงานขอทราบผลโดยการประสานงาน

5.6.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) มาตรา 84 และมาตรา 88 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 89 ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและสั่งอัยการฟ้องศาล แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทราบทุก 90 วัน ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากเป็นกรณีตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนและดำเนินคดี ทำให้เห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองไม่สอดคล้องกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ในการดำเนินคดีอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนควรแจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทราบตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

5.6.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังกำหนด ซึ่งเป็นโทษปรับทางปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะได้รับโทษปรับทางปกครอง แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันของทั้งสองหน่วยงานนี้อยู่ที่ “การประสานกันระหว่างสองหน่วยงาน”

บทที่ 6

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในประเทศประชาธิปไตยซึ่งมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมาก การให้อำนาจฝ่ายบริหารเช่นนั้นก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากอำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองในฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ 2 อย่างในเวลาเดียวกัน คือ อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่จะกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้¹ แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาก็มิได้สร้างระบบการตรวจสอบหรือการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของนักการเมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวมีผลมาจากระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือมีปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมอย่างมาก²

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้มี “คณะกรรมการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ขึ้น เพื่อพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เหตุผลว่า หากดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนบุคคลธรรมดาโดยเริ่มตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อาจมีปัญหา 2 เรื่อง กล่าวคือ

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณา, 2544), น.2.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*, รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), น.61.

(1) ระยะเวลาในการดำเนินคดี หากล่าช้าอาจเสียหายแก่การเมืองและประเทศ

(2) ปัจจัยทางการเมือง โดยปกติผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใช้วิธีตัดสินด้วยกระบวนการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำไม่ผิด และต้องมีพยานบุคคลและเอกสารที่เอาผิดผู้กระทำได้ ซึ่งต่างจากบางประเทศศาลต้องลงไปค้นหาความจริงด้วย ไม่ใช่รอคู่ความนำพยานมาสืบ³

แต่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา” พิจารณาคดีดังกล่าวแทน “คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีบุคคลที่เป็นนักการเมือง และไม่ใช่ นักการเมืองมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ จากเหตุผลข้างต้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษแยกจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่ว ๆ ไป โดยมุ่งหวังที่จะให้การพิจารณาคดีอาญาทางการเมืองเป็นไปโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองและเพื่อให้ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีมีอิสระและมีหลักประกันในการพิจารณาคดี⁴

6.2 โครงสร้าง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่า “ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา” (มาตรา 272 วรรคสอง) เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลฎีกาจึงได้จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น สำหรับผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มี 2 ประเภท คือประเภทแรกผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประเภทที่สองผู้พิพากษาเฉพาะคดี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

³ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, น.489.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, น.3-4.

6.2.1 ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา (มาตรา 8) เพื่อปฏิบัติงานที่จำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีองค์คณะผู้พิพากษาเฉพาะคดี เช่น การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดีตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 22 หรือการออกหมายจับหรือหมายขังผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 22 เป็นต้น และหากมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจเลือกผู้พิพากษาประจำแผนกดังกล่าวเป็นองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้⁵

6.2.2 ผู้พิพากษาเฉพาะคดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็ว โดยต้องไม่เกิน 14 วัน นับแต่วันยื่นฟ้องคดี และหากผู้พิพากษาคณะใดประสงค์จะขอถอนตัวจากการได้รับเลือกก็สามารถทำได้ แต่จะต้องแถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนนและให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าให้มีการถอนตัวหรือไม่

การลงมติคัดเลือกผู้พิพากษาสำหรับแต่ละคดีจะต้องใช้วิธีลงคะแนนลับ โดยให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 9 คน เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับคดีนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 9 คน ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้จับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และเมื่อเลือกผู้พิพากษาเฉพาะคดีได้แล้วองค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุด และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี มาตรา 13 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวไปทำงานอื่นนอกศาลฎีกา (มาตรา 13) เว้นแต่จะพ้นจากหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 คือ พ้นจากการเป็น

⁵ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, *ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรรัชการพิมพ์, 2544), น.10.

ข้าราชการตุลาการ หรือได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่น หรือถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษา แล้วแต่กรณี

6.3 บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในเรื่องของบุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ให้มีบุคคล 2 ประเภทที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ

6.3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการเมืองอื่น
- (6) บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด

อาญา

(7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

6.3.2 กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า แม้ชื่อของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 น่าจะมีความหมายถึงวิธีพิจารณาคดีอาญาเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่จากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกดำเนินคดีอาจไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง คือ ตาม ข้อ 6.3.1 (6) อันได้แก่ บุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการผู้

หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดอาญา และนอกจากนี้ ยังมีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ 6.3.2 ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกด้วย⁶

6.4 อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า คดีดังต่อไปนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 9)

(1) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่กล่าวหาบุคคลตามข้อ (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตามข้อ (1)

(3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรรมการ ป.ป.ช.) ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกคดีอาญา และประเภทที่สองคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.4.1 การดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

6.4.1.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, น.13.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายนี้ ได้แก่ (มาตรา 23)

(1) อัยการสูงสุด

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11

การฟ้องคดีจะเริ่มต้นจากการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมการดั่งที่ระบุไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จากนั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีกล่าวหาที่มีมูลที่จะดำเนินคดี ประธาน ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงาน เอกสารและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 14 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ดังนั้น โดยหลักแล้ว อัยการสูงสุดจะเป็นผู้เดียวที่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ มาตรา 10 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้อัยการสูงสุดสามารถแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต่อจากนั้นจะต้องมีการดำเนินการตามมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือภายใน 14 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่า ๆ กัน ทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่หากคณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีเองได้ ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นแย้งกับอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถฟ้องคดีได้เอง

ส่วนผู้เสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นไม่มีสิทธิฟ้องคดีโดยตรง ต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญ คือ ผู้เสียหายต้องยื่นคำ

ร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูลก็สามารถเสนอให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷

6.4.1.2 การดำเนินคดีอาญากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการไต่สวนในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เมื่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกดำเนินคดีเสียเอง องค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนก็**ไม่สมควร**เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาในคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกดำเนินคดีแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดี คณะกรรมการไต่สวนนี้จะมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการไต่สวนนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อย 1 คน และข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อย 1 คน และอีก 3 คน จากผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี ในวันแต่งตั้งและต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 38)

- (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า
- (2) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 10 ปี
- (3) เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงิน การบัญชีหรือวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องคดี โดยเคยปฏิบัติงานด้านดังกล่าวแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

นอกจากคุณสมบัติข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามดังนี้ (มาตรา 39)

- (1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 21-22.

(2) เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การดำเนินงานของคณะกรรมการได้ส่วนประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้⁸

(1) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ส่วนเพื่อได้ส่วนข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหา คณะกรรมการได้ส่วนมีอำนาจสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพื่อประกอบการได้ส่วนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และนอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้คณะกรรมการได้ส่วนต้องทำการได้ส่วนและทำความเข้าใจให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้ตามที่องค์คณะผู้พิพากษาเห็นควร

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการได้ส่วนมีมติว่าข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีมูลหรือมีมติว่ากรณีมีมูลค่าน่าเชื่อว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการได้ส่วนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแต่ในกรณีที่คณะกรรมการได้ส่วนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล มาตรา 43 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการได้ส่วนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ไปยังองค์คณะผู้พิพากษา หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการได้ส่วนรวบรวมยังไม่เพียงพอ

⁸ เรื่องเดียวกัน, น.28-29.

พอที่จะมีคำสั่ง องค์คณะผู้พิพากษาอาจกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ แต่ถ้าหากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหา นั้นไม่มีมูล ให้พิพากษายกคำร้องได้ทันทีโดยไม่ต้องส่งเรื่องไปให้ัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าหากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูล ให้ส่งเรื่องไปยังัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

6.4.2 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีตามมาตรา 294 แห่งรัฐธรรมนูญ อันได้แก่การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกตรวจสอบทรัพย์สินในกรณีที่มีการยื่นแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต่อมาปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องส่งเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป กับอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าบุคคลดังกล่าวร้ายวญผิดปกติจึงส่งเอกสารต่าง ๆ ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ในส่วนของการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (มาตรา 33) บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาบางส่วนมาใช้ เช่น ผู้มีอำนาจในการฟ้องคดี หรือระยะเวลาในการพิจารณาคดี และดำเนินการต่าง ๆ โดยขั้นตอนในการดำเนินคดีจะเริ่มขึ้นเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะต้องประกาศคำร้องดังกล่าวในที่เปิดเผย โดยมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ให้ผู้โต้แย้งว่าทรัพย์สินที่มีการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร้ายวญผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติ เป็นผู้ที่มีหน้าที่พิสูจน์ต่อศาล หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ศาลก็จะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ส่วนวิธีพิจารณาคดีก็เป็นเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีอาญา คือ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดที่ออกโดยประธานศาลฎีกา แต่อย่างไรก็ตามหากกระบวนการพิจารณาที่บัญญัติไว้ไม่ครบ มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹

⁹ เรื่องเดียวกัน, น.25.

6.5 การพิพากษาและการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 311) กำหนดว่า การพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และกำหนดให้ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา และสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- (4) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี

6.6 ผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีผลเป็นที่สุดและกำหนดให้เปิดเผยคำสั่งและคำพิพากษาด้วย (มาตรา 311)

6.7 การดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

นับแต่มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาขึ้น ได้มีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 1 คดี คือ คดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี เป็นจำเลยที่ 2 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามคดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2544 ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาซึ่งทรัพย์สินเพื่อประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ฯลฯ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157, 86, 90 ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาแล้วเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2545

คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545 มีสาระสำคัญ คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ไต่สวนพยานหลักฐานประกอบรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว รับฟังได้ว่า จำเลยที่ 1 ได้พบกับนายวิเชียร แก่นพลอย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด สงขลา นายยุทธนา ศิลปสรรค์ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่โรงแรม เจ.บี. หาดใหญ่ และได้พูดกับบุคคลทั้งสองให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทของพรรคพวกจริง ขณะเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นข้าราชการการเมืองและเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจ หรือจงใจนายวิเชียร และนายยุทธนา ให้มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ให้ลงโทษจำคุก 6 ปี

สำหรับจำเลยที่ 2 นั้น นายเจริญ บุญชัย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประจักษ์พยานไม่ยืนยันการกระทำผิดของจำเลยที่ 2 ทั้งเมื่อศาลให้ชี้ตัวจำเลยที่ 2 ในห้องพิจารณานายเจริญก็ยืนยันว่าจำเลยที่ 2 ไม่ใช่บุคคลที่มาพบและพูดเรียกร้องเงิน องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 2 ว่า พยานหลักฐานรับฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ 2 กระทำความผิดตามฟ้องให้ยกฟ้อง

6.8 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการสัมภาษณ์ คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคุณสุภัทร์ สุทธิมนัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้¹⁰

¹⁰ บทสัมภาษณ์คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคุณสุภัทร์ สุทธิมนัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

6.8.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.8.1.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542¹¹ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์คณะผู้พิพากษาว่า ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีโดยเร็วเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล และมาตรา 15¹² ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดว่าในการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้พิพากษาจะต้องนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ จะเห็นว่า การกำหนดองค์คณะในการพิจารณาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคดี เช่น หากผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะเจ็บป่วยก็ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณา

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

“มาตรา 13 บัญญัติว่า เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับแต่วันยื่นฟ้องคดี

ผู้พิพากษาคณะใดประสงค์จะขอถอนตัวจากการได้รับเลือกให้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนนและให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าจะให้มีการถอนตัวหรือไม่ มติของที่ประชุมใหญ่เป็นที่สุด

การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาแต่ละคดีให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเก้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาลำดับนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานศาลฎีกาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษานั้นไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา”.

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

“มาตรา 15 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ที่ทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะได้และองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่า หากเลื่อนการไต่สวนพยานหลักฐานออกไปจะทำให้ล่าช้าและขาดความเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการในมาตรา 13 ในกรณีนี้ให้ผู้พิพากษาที่ถูกแทนที่สิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในคดี”.

ต่อไปได้ เพราะจะต้องเลือกองค์คณะใหม่เสียก่อน ดังนั้น ควรกำหนดให้เลือกองค์คณะ 10 คน และกำหนดให้นั่งพิจารณา 9 คน

6.8.1.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542¹³ ซึ่งกำหนดเรื่อง ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายนี้ว่าประกอบด้วยอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่กฎหมายกำหนดให้ “อัยการสูงสุด” เป็นโจทก์นั้น ก่อให้เกิดปัญหาว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอัยการสูงสุดต้องมาศาลเองหรือไม่

6.8.2 ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร

6.8.2.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 310 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁴ ซึ่งกำหนดให้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ก่อให้เกิดปัญหาคือ ในการพิจารณาคดีที่ผ่านมาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏว่าพยานกลับคำในชั้นพิจารณา โดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง ดังนั้น หากศาลเชื่อตามสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างเดียว โดยไม่รับฟังพยานที่มาเบิกความแล้ว ศาลก็จะไม่สามารถคุ้มครองจำเลยได้

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

“มาตรา 23 บัญญัติว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่

(1) อัยการสูงสุด

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11”.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 310 บัญญัติว่า ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจได้สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม

บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา 166 และมาตรา 167 มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”.

6.8.2.2 ปัญหาที่เกิดจากบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนน้อย ทำให้ต้องมอบหมายให้นิติกรที่มีอายุน้อย ๆ หรือถูกจ้างไปดำเนินการสอบสวน ส่งผลให้จำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กว้างเกินไป

6.8.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

6.8.3.1 ปัญหาที่เกิดจากวิธีการเสนองบประมาณ ในปัจจุบันศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสนองบประมาณผ่านกระทรวงการคลัง ซึ่งงบประมาณที่เสนอไปจะถูกตัด ทำให้งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน

6.8.3.2 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับไม่เพียงพอทำให้ประสบปัญหาต่าง ๆ ตามมา คือ

- (ก) ขาดห้องพิจารณาคดี ปัจจุบันมีห้องพิจารณาคดีเพียงห้องเดียว และกำลังก่อสร้างอีก 1 ห้อง
- (ข) ขาดบุคลากร ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ประจำแผนกประมาณ 12 คน เป็นข้าราชการ 4 คน ลูกจ้างชั่วคราว 8 คน โดยในส่วนของข้าราชการนั้นเป็นนิติกร 2 คน และธุรการ 2 คน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ในขณะนี้สามารถทำคดีได้ทีละคดี เนื่องจากในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละครั้งนั้นต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก เพราะกฎหมายกำหนดว่า ต้องมีการบันทึกภาพและเสียง และบันทึกเสียง
- (ค) ขาดวัสดุและอุปกรณ์ จากคดีที่ผ่านมา ป.ป.ช. ได้ส่งสำนวนมายังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำนวน 8 แพ้ม ซึ่งสำนวนดังกล่าวจะต้องถ่ายเอกสารแจกให้องค์คณะนำไปอ่านก่อนที่จะมีการไต่สวนคดี แต่ทางแผนกมีเครื่องถ่ายเอกสารเพียง 1 เครื่อง หรืออีกตัวอย่าง คือในการไต่สวนคดีที่ผ่านมา จำเลยมีซีดี และวีดีโอเทป เสนอต่อศาล แต่ทางแผนกไม่มีเครื่องฉาย จึงทำเรื่องขอไปยังสำนักเลขาธิการศาลฎีกา ปรากฏว่าสำนักเลขาธิการศาลตอบว่าไม่มีงบประมาณในส่วนนี้

6.9 ข้อเสนอแนะ

องค์ประกอบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นผู้พิพากษาประจำและส่วนที่เป็นผู้พิพากษาเฉพาะคดี แต่ในส่วนของการพิจารณาคดีนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาเฉพาะคดีที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 9 คน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 310 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณานี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา **พยานกลับคำในชั้นพิจารณา**โดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง จึงทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับฟังและกลับไปดำเนินกระบวนการไต่สวนใหม่ ทำให้การดำเนินการของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้า

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้แล้วในข้อ 4.6.2 ดังนั้น หากกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดย “เปิดเผย” อุปสรรคดังกล่าวก็ย่อมไม่เกิดขึ้นเพราะกระบวนการไต่สวนนั้นผ่านการรับรู้ของสาธารณชนไปแล้วจึงไม่มีผู้ใดสามารถนำมาอ้างในเวลาต่อมาได้ว่าการกระทำต่าง ๆ ที่ไม่ชอบธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวน

บทที่ 7

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

7.1 แนวคิดพื้นฐาน

ในสังคมประชาธิปไตยโดยทั่วไป หลักการข้อหนึ่งที่สำคัญในการดำรงอยู่ในสังคม คือ การที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทั้ง การคิด การพูด และการเขียน อย่างเสรี โดยที่ไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพนั้นของผู้อื่น การมีสิทธิเสรีในการแสดงออกที่กล่าวมานั้น เป็นช่องทางหนึ่งในการส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารประเทศ ตลอดจนเป็นหนทางในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส การได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพในการคิด พูด เขียน ได้อย่างเสรีประชาชนจะต้องมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหลักประกันในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง

สำหรับสังคมไทย ก้าวเดินบนเส้นทางประชาธิปไตยมาเป็นเวลาถึง 70 ปี แต่เรื่องการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพิ่งได้รับความสนใจ และเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดของรัฐ

ในอดีต การรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะของราชการ เป็นไปในลักษณะที่ปิดช่องทางมิให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานรัฐ และไม่เปิดโอกาสให้เข้าตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยการให้เหตุผลว่าเป็นเรื่อง “ลับ” มาโดยตลอด ทำให้บ่อยครั้งในสังคมไทยที่เกิดปัญหาการใช้อำนาจรัฐในทางที่ไม่ถูกต้อง อันส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงสร้างทางสังคมที่เอื้ออำนวย ขณะเดียวกันทัศนคติของข้าราชการ มีแนวโน้มที่เห็นว่าการปฏิบัติงานของตนเป็นไปด้วยความเหมาะสมชอบธรรม จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยหรืออธิบายเหตุผลใดๆแก่บุคคลภายนอก ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของตนเอง และการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่เอง โดยไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ลักษณะโครงสร้างของสังคมและทัศนคติของข้าราชการที่กล่าวมา อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน และไม่ได้รับความสนใจที่จะแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่ดี ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความขัดข้องใจแก่คนในสังคมต่อการดำเนินงานของรัฐ ที่มีการปิดบังปิดเบือนข้อมูลข่าวสาร และไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมข้อมูลข่าวสาร ลักษณะดังกล่าวไม่สามารถสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ ซึ่งความขัดข้องใจของคนในสังคมทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาคม 2535

เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 ขึ้น หลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน เรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนขึ้น และ กระแสการเรียกร้องดังกล่าวถูกชูขึ้นพร้อมกระแสการปฏิรูปการเมืองไทยในระยะเวลาต่อมา เนื่องจากการปฏิรูปทางการเมืองหัวใจสำคัญของเรื่องคือการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ อันเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้

7.2 พัฒนาการของกฎหมาย

กระแสการเรียกร้องให้เกิดการคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในสังคมไทย โดยมีการเร่งรัดให้รัฐบาลที่บริหารประเทศภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ออกกฎหมายที่รับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีแนวนโยบายที่เน้นเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติราชการ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้น คณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารขึ้น โดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นแบบอย่าง¹

รัฐบาลในสมัยต่อมา ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และ นายบรรหาร ศิลปอาชา ต่างก็นำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ระหว่างที่สภา กำลังพิจารณา ก็มีอันต้องเกิดการยุบสภาเสียก่อน และมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารมีอันต้องตกไป

จนกระทั่งสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารจึงผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และประกาศเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นมา ในเวลาไล่เลี่ยกันก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้ให้สิทธิประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องต่างๆ ซึ่งบัญญัติไว้ในหลายมาตรา ดังนี้

¹ กิตติศักดิ์ ปกรติ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, วิญญูชน : กรุงเทพฯ. 2541. น.14-15

- สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น²
- สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารกรณีที่มีการกระทำของหน่วยงานรัฐ มีผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องจำนวนมากหรือในวงกว้าง เช่น การดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ³
- สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง⁴
- สิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้มีส่วนได้เสีย ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในคดีอาญา⁵

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

มาตรา 60 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

มาตรา 241 “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหาสิทธิให้ทนายความ หรือผู้ซึ่งตนเองไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ตาม สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้น เป็นสิทธิที่ผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่จะสามารถขอข้อมูลข่าวสารได้ ในขณะที่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ครอบคลุมการรับรองสิทธิ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่กว้างขวางกว่า กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูล ข่าวสารของราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น

โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้คุ้มครองสิทธิประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐไว้ 3 ทางหลักๆ ดังนี้

- การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (ตามมาตรา 7) หน่วยงานของรัฐภายใต้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันได้แก่ การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร กฎ มติ คณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ที่มีผล ทัวไปแก่เอกชน และข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกำหนด

- การจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตรวจดู หน่วยงานของรัฐต้องจัดศูนย์ข้อมูล ข่าวสาร ให้บริการแก่ประชาชน ตามมาตรา 9 โดยประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบายและการตีความ แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงาน สิ่งพิมพ์ที่มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 สัญญาสำคัญของรัฐ (สัญญา สัมปทาน สัญญาผูกขาดตัดตอน สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ) มติ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมติ คณะรัฐมนตรี และข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

- การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเป็นการเฉพาะราย ในกรณีที่ประชาชนยื่นคำ ร้องขอข้อมูลข่าวสารอื่นที่นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 หน่วยงานของ รัฐต้องจัดหาให้แก่ประชาชนที่ยื่นคำขอขึ้นมากเป็นการเฉพาะรายได้ภายในระยะเวลาอันเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองที่โปร่งใสตรวจสอบได้ของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง (มาตรา 11)

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายแล้ว ต้องการที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐโดยให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดังกล่าว เพื่อเพื่อเป็นการควบคุมมิให้เกิดกระบวนการ ทุจริตในวงราชการโดยง่าย และยังทำให้เกิดหน่วยงานของรัฐ และรัฐบาลที่ดำเนินการต่างๆอย่าง โปร่งใสและยังประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงในท้ายที่สุดด้วย

จากที่กล่าวถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงองค์การที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

7.3 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 27 องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งในระดับปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการ 13 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวน 9 คน

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแล และให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการยังมีอำนาจในการเสนอแนะพระราชกฤษฎีกา การและออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรี พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน จัดทำรายงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม โดยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

จากโครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่ามีลักษณะเป็นไตรภาคี และมีลักษณะการดำเนินงานคล้ายองค์กรผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความเป็นอิสระ โดยมีหน้าที่หลักคือวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและสอดส่องดูแลกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในขณะที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีลักษณะเป็นองค์กรควบคุมหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ตามมาตรา 34) ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการฯได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยงานในด้านต่างๆ และกฎหมายยังกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น เพื่อช่วยงานด้านธุรการและงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย ดังนั้นจึงควรกล่าวถึงความสำคัญของอนุกรรมการ และ สำนักงานในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายจากคณะกรรมการมาปฏิบัติ

คณะกรรมการชุดต่างๆ

อนุกรรมการในปัจจุบันมี 4 ชุด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการฯ ให้ปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ซึ่งอนุกรรมการแต่ละชุดจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ อาจถือได้ว่าอนุกรรมการเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการฯ ให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งอนุกรรมการทั้ง 4 ชุดประกอบด้วย

(1.) อนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและยกเว้นอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุผลว่าคณะกรรมการฯ มีหน้าที่สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งจากการดำเนินการสอดส่องและติดตามผลการปฏิบัติของหน่วยงานราชการพบว่ายังมีปัญหามากมายที่เป็นอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้นอนุกรรมการชุดนี้จึงมีอำนาจหน้าที่หลักๆ ดังนี้ พิจารณาการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ศึกษาเสนอแนะและพิจารณายกเว้นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ และวิธีการตลอดจนเรื่องที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องตราหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้นแล้วอนุกรรมการสามารถมีอำนาจเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

(2.) อนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีแนวโน้มที่เห็นถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่น้อย ส่งผลให้เมื่อประชาชนเดินทางไปขอข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ มักได้รับการปฏิบัติที่ล่าช้าและเพิกเฉยต่อการขอข้อมูล ทำให้ประชาชนต้องทำคำร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ เพื่อออกคำสั่งให้หน่วยงานนั้นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการฯ จึงแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และส่งความเห็นในเรื่องร้องเรียนนั้นให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีคำสั่งในลำดับถัดไปลงไปยังหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นๆ นอกจากนั้นแล้วอนุกรรมการยังมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

(3.) อนุกรรมการเฉพาะกิจตอบข้อหารือ และวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

เนื่องจากสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการการ เป็นเรื่องใหม่ในสังคม หลายฝ่าย ทั้งส่วนของภาคราชการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน อาจมีความสับสนต่อการปฏิบัติตามกฎหมายบ้าง อนุกรรมการชุดนี้จึงตั้งขึ้นเพื่อตอบข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารราชการ แก่ทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่ส่งข้อหารือเข้ามา เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในสังคม

(4.) อนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

อนุกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ส่งเสริมให้มีการจัดประชุมชี้แจง หรือสัมมนาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็นและปัญหาในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เสนอแผนงานโครงการศึกษาวิจัยที่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมาย

หน่วยงานธุรการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยให้สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินงานด้านธุรการและวิชาการให้กับคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ งานนโยบาย วางแผนและประสานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและใช้ประโยชน์จากกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์กิจการของคณะกรรมการ และสำนักงานฯ รับผิดชอบเรื่องงานธุรการ งานเตรียมการประชุม งานงบประมาณ และงานบุคคลในเวลาเดียวกันด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นอภิกลไกหนึ่งที่ช่วยให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนบรรลุสู่เป้าประสงค์ได้

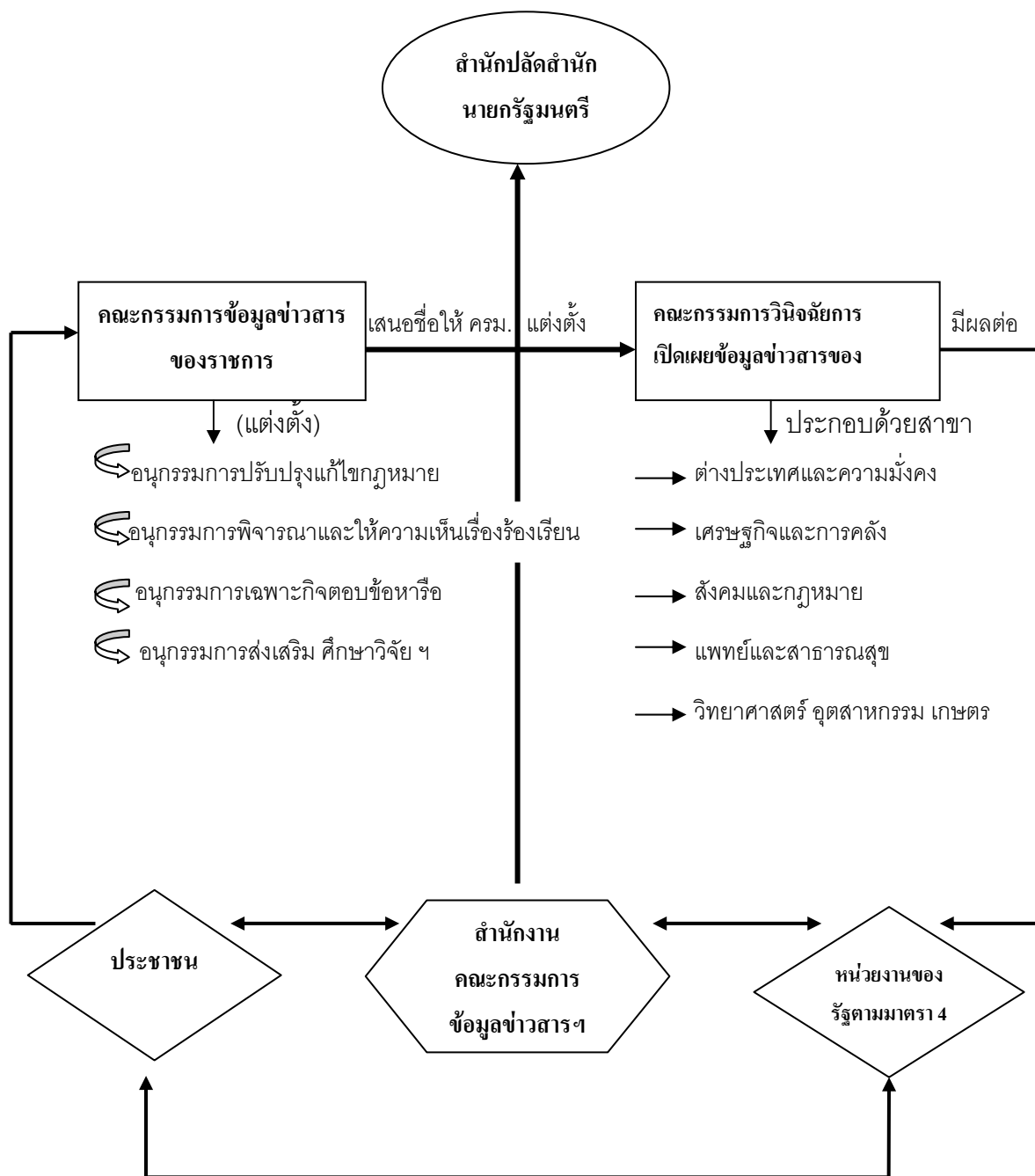
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะแต่งตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีทั้งสิ้น 5 คณะ อันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข และ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่ฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ถือได้ว่าเป็นความเป็นอิสระ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ให้เป็นที่สุด ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีทิศทางการทำงานที่จะวินิจฉัยให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากกว่า หากข้อมูลดังกล่าวมิได้เข้าข่ายมาตรา 15 ที่ต้องยกเว้นมิให้เปิดเผย

รูปที่ 7.1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



7.4 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

ในระยะ 2 ปีแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นไปในลักษณะวางนโยบายที่เป็นรากฐานของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เช่น การประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูตามตรา 9 การออกกระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจ หน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2542 ตามมาตรา 38 เป็นต้น

ในระยะ 2 ปีแรกของการประกาศใช้กฎหมาย ได้สร้างความตื่นตัวให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก ส่งบวต่อการรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยเฉพาะกรณีการเปิดเผยคะแนนการสอบเข้าโรงเรียนสาธิตเกษตรศาสตร์ ในปี 2541 ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีมติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของบุตรสาวนางสุมาลี ลิ้มปโหวาท และคะแนนของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้น ป.1 อีกจำนวน 120 คน ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวได้สร้างความตื่นตัวให้กับผู้ปกครองและโรงเรียนที่มีชื่อเสียงอย่างมาก หลายโรงเรียนได้ประกาศหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่ออย่างชัดเจน และเปิดกว้างสู่สาธารณะมากขึ้น ซึ่งเป็นการลดระดับของเด็กฝากในระบบอุปถัมภ์ลงได้บ้าง

ปี 2542 กรณีสอบสวนการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ เป็นกรณีดังที่สร้างกระแสเรื่องการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการให้เกิดขึ้นในสังคมในวงกว้าง ซึ่งผู้ถูกร้องขอให้สำนักงาน ป.ป.ป. (ปัจจุบันเป็น ป.ป.ช.) ให้เปิดเผยผลการสอบสวนกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อตรวจสอบและขอถ่ายเอกสาร แต่ทาง ป.ป.ป. ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ผู้ร้องขอจึงอุทธรณ์เรื่องไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป.เปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขให้แก่ผู้ถูกร้อง

ในปี 2543-2544 การดำเนินงานเป็นการขยายผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต่อเนื่องมาจากในระยะแรก ให้เกิดผลทางรูปธรรมมากขึ้น เช่น การประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และผู้บริหารข้อมูลข่าวสารประจำกระทรวง การตรวจเยี่ยมหน่วยงานตัวอย่างของกระทรวงต่างๆ การออกกระเบียบว่าด้วยการรักษา

ความลับของราชการ พ.ศ.2544 การกำหนดให้ประกาศสอบราคา ประกาศประกวดราคาที่มีหัวหน้าหน่วยงานลงนามแล้ว ให้ถือเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 (8) เป็นต้น

ในปี 2543 มีกรณีที่เป็นปัจจัยสร้างแรงกระตุ้นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เด่นชัด คือ กรณีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพราะที่ผ่านมามีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมักมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่เปิดเผยสู่สาธารณะ ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่าการดำเนินงานเป็นไปด้วยความเที่ยงตรงหรือไม่ ซึ่งทั้ง 2 องค์กรต่างอ้างความเป็นอิสระจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประเด็นนี้ได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่องค์กรอิสระทั้ง 2 แห่ง เป็นองค์กรที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากเป็นข้อมูลที่กระทบต่อพยานที่มาให้การแก้ongค์กรทั้ง 2 แห่ง คณะกรรมการวินิจฉัยฯอาจมีการตั้งกฎเกณฑ์ในการเปิดเผยเพื่อเป็นการปกป้องพยานและหลักฐานไว้ได้

ในปี 2544 กรณีที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะชนกรณีหนึ่งก็คือ การขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ของคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เนื่องการมีข้อครหาในกระบวนการสรรหาดังกล่าวมีความโปร่งใสเพียงใด และมีการนำตัวแทนของผู้ได้ผลประโยชน์เข้าไปนั่งเป็นกรรมการ กทช. หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสรรหา กทช. แจ้งให้ผู้ร้องขอทราบว่าการบวนการสรรหาและคัดเลือก กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากวุฒิสภามีมติคัดเลือก กทช.ยังไม่ครบ 7 ท่านตามที่กำหนด การไม่เปิดเผยขั้นตอนและกระบวนการสรรหาเพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการสรรหา กทช.ที่เหลือต่อไป นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ จึงอุทธรณ์มายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมติว่า การสรรหาบุคคลที่รับการเสนอชื่อเป็น กทช. ในขั้นนี้ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นและได้เสนอไปให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกแล้ว ประกอบกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อย่อมเป็นบุคคลสาธารณะที่พร้อมให้ประชาชนตรวจสอบได้ และการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหาย่อมต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีมาตรฐาน สามารถเปิดเผยให้แก่สาธารณชนรับทราบได้ จึงควรที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอไป

กล่าวได้ว่าในส่วนของ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนและเรื่องอุทธรณ์ในช่วง 2 ปีแรก (2541-2542) ถือได้ว่าสร้างแรงกระตุ้นในสังคมได้เป็นอย่างดีดังกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้อมูล

ข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ระยะเวลานาน ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จในระยะเวลา 60 วัน แต่ในความเป็นจริงหลายกรณีคณะกรรมการพิจารณาไม่ทันภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในบางเรื่องเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างทำให้ผู้ที่ตัดสินใจไม่มีข้อมูลประกอบ ส่งผลให้เกิดผลเสียต่อสังคมในเวลาต่อมา เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ

นอกจากนั้นแล้ว ประเด็นที่เป็นปัญหาในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการเป็นประเด็นถกเถียงระหว่างข้อมูลที่จะเปิดเผยเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือเป็นข้อมูลสาธารณะที่จะต้องเปิดเผย ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยมีความเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีการอุทธรณ์เข้ามาส่วนใหญ่เป็นข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยได้ ดังกรณีการเปิดเผยกระดาษคำตอบการสอบเข้าเรียนต่อในโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และการเปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขของ ป.ป.ป.

ในส่วนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องเรียนในระยะ 2 ปีถัดมา เป็นในลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ยังมีความไม่ชัดเจนประกอบกับการไม่กล้าที่จะตัดสินใจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องสาธารณะ เช่น กรณีการสรรหา กทข. นอกจากนั้นแล้วความไม่ชัดเจนของการตีความกฎหมายก็ก่อให้เกิดการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระทั้งหลาย ทั้งๆที่เป็นข้อมูลที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนก็ตาม

ดังนั้น พอที่จะสรุปสถิติคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ มายังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

ตารางที่ 7.1 แสดงจำนวนคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ ตั้งแต่ปี 2541-2545

ปี	คำร้องเรียน	คำอุทธรณ์
2542	122 ครั้ง	87 ครั้ง
2543	164 ครั้ง	83 ครั้ง
2544	150 ครั้ง	88 ครั้ง
2545*	80 ครั้ง	69 ครั้ง

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

* ปี 2545 ข้อมูลถึงเดือนกรกฎาคม 2545

สถิติทั้งคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ที่แสดงข้างต้น จะพบว่าเมื่อมีการร้องเรียนแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จนผู้ร้องขอข้อมูลต้องทำการอุทธรณ์ แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้เปิดเผยข้อมูลอีกครั้งหนึ่งนั้น หากนำมาเทียบสัดส่วนร้อยละแล้วจะพบว่ามีเรื่องจากการร้องเรียนแล้ว ต้องสั่งให้มีการอุทธรณ์อีกครั้งมีสัดส่วนไม่น้อย ในปี 2542 คิดเป็น 71.3% ที่ต้องทำการอุทธรณ์ ปี 2543 คิดเป็น 50.6% ปี 2544 คิดเป็น 58.7% ปี 2545 คิดเป็น 86.25% จะเห็นได้ว่าสถิติในครึ่งปีแรกของปี 2545 มีการอุทธรณ์เข้ามาเป็นจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอจากหน่วยงานของรัฐมีทิศทางในทางลบ เพราะต้องส่งเรื่องจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกครั้งหนึ่งดังสถิติที่แสดงข้างต้น

นอกจากนั้น ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ได้รับทราบ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวเป็นไป ด้วยความรวดเร็วหรือไม่อย่างไร ซึ่งจุดนี้ควรมีการศึกษาวินิจฉัยและตรวจสอบต่อไปในอนาคต

7.5 ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร⁶

การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีขึ้นเพื่อรับรอง “สิทธิในการรับรู้” ของประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ข่าวสารข้อมูลของหน่วยงานราชการจะต้องสามารถเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถเข้าไปตรวจสอบได้มากที่สุด เพื่อความโปร่งใสของหน่วยงานราชการนั้น อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นมา แต่สภาพสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการก็ยังไม่ปรากฏออกมาชัดเจน เนื่องจากหน่วยงานราชการที่ได้รับการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลมักหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเผยข้อมูลตามคำร้องขอ ส่งผลให้ผู้ร้องขอต้องร้องไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นจำนวนมากให้ตัดสินคำร้องขอนั้นๆ

⁶ ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่ที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้ ประมวลจากการสนทนากลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 ณ ห้อง518/1 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาและอุปสรรคในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน และปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการนำกฎหมายข้อมูลข่าวสารมาบังคับใช้ให้เกิดผล สามารถสรุปได้ดังนี้

7.5.1 ปัญหาที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้กล่าวได้ว่ากระแสนิยมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐมีค่อนข้างสูง ส่งผลให้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการถูกคาดหวังจากประชาชนว่าจะเป็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อีกช่องทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามพบว่าการประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นมา กลับประสบปัญหาในการนำมาใช้สำหรับภาคประชาชนอย่างมาก เนื่องจากยังมีความไม่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย นอกจากนั้นการจะนำมาซึ่งความสัมฤทธิ์ผลได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการก่อให้เกิดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จะต้องได้รับความร่วมมือที่ดีจากหน่วยงานของรัฐทุกแห่งในการเข้าขอข้อมูลของประชาชนด้วย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนี้

1. ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารมาตรา 4 กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” ต้องปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารนี้ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าเกิดปัญหาคำนิยามหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 4 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ (ดังกล่าวมาข้างต้น) ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 มีมติให้สร้างระบบการติดตามประเมินผลการทำงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร โดยที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ดำเนินการจัดทำและส่งแบบรายงานการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร แต่ปรากฏว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยงานที่ตอบปฏิเสธในการรายงานผลเข้ามา

ตัวอย่างข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการตีความตามมาตรา 4 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เข้าใจว่าสถานะขององค์กรตนไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร ดังที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ชี้แจงเหตุผลตามหนังสือที่ ฝส.007/10 ลงวันที่ 26 มกราคม 2543 ความว่า

“...เนื่องจาก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นองค์กรอิสระ มิใช่ หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงไม่สามารถดำเนินการจัดส่งข้อมูลให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่แจ้งไปได้ จึงเรียนมาเพื่อทราบ”⁷

2. แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 7 ลงในราชกิจจานุเบกษา แต่ประชาชนก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ การตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา ไม่สามารถเป็นสื่อที่เปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานได้ เพราะว่าประชาชนหลายคนไม่ค่อยรู้จักราชกิจจานุเบกษาเท่าไรนัก ไม่รู้ว่าจะไปขอใช้ราชกิจจานุเบกษาได้จากที่ไหน

นอกจากนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการ แยกแยะว่าข้อมูลใดที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาบ้าง เช่น กรณีนายอุทิศ เหมวัตถกิจ ยื่น หนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อขอดูรายชื่อคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค และกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคปฏิเสธ และแจ้งผู้ขอว่าชื่อและนามสกุลเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น ถือ ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐตาม มาตรา 7 ซึ่งจะต้องมีการตีพิมพ์ลงในราชกิจจา นุเบกษาอยู่แล้ว และตามข้อเท็จจริงรายชื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีการประกาศเปิดเผย เป็นมติคณะรัฐมนตรี สามารถหาได้จากข่าวทำเนียบรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลในการปฏิเสธ คำขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว⁸

3. กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามมาตรา 9 แต่ในทางปฏิบัติหลายหน่วยงานของรัฐไม่สามารถ ดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากยังมีความคลุมเครือในความหมายของข้อมูล

⁷ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำรายงานการประมวลผลข้อมูล การประเมินและ ติดตามผลการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, เสนอต่อสำนักงาน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . พฤษภาคม 2543 .

⁸ คำวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้ กฎหมายที่ สค.15/2544 ลงวันที่ 20 เมษายน 2544 อ้างจาก พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 : รัฐกับสิทธิได้รู้ ข้อมูลหรือข่าวสารของราชการ ฉบับประชาชน . น.92

ข่าวสารสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่กล้าใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแม้ว่าจะเข้าข่ายเป็นข้อมูลสาธารณะก็ตาม เช่น สัญญาสัมปทานของหน่วยงานรัฐที่ไม่ยอมเปิดให้ประชาชนเข้าตรวจดู เนื่องจากอ้างว่ามีพันธกรณีบางเรื่องที่ต้องคงกับคู่สัญญาว่าจะไม่นำมาเปิดเผย หรือกรณีมติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในเรื่องเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินของ ปรส. ซึ่งปฏิเสธที่จะเปิดเผยให้กับหนังสือพิมพ์ประชาชาติ ทั้งๆที่ตามกฎหมายมติที่ประชุมกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9(7) ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู

4. การขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “... ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ และคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายใน **“เวลาอันสมควร”** เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร” ซึ่งการบัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนผู้ร้องขอในเวลาอันสมควร กลายเป็นช่องทางให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งดึงเวลาการขอข้อมูลไว้ เช่น กรณีการร้องขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ของคณะกรรมการสอบสวนที่มี พล.อ.พิจิตร กุลละวณิช เป็นประธานนั้น กลุ่มญาติวีรชนเดือนพฤษภาคม ได้ร้องขอต่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 ปรากฏว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำกระทรวงกลาโหมใช้เวลาพิจารณานานถึง 1 ปี จึงยอมเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ซึ่งก็ไม่สามารถหาข้อเท็จจริงที่เป็นที่สงสัยของสาธารณชนจากการเปิดเผยครั้งนั้นได้

5. การปฏิเสธคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ โดยการ
ใช้มาตรา 15(4) เป็นเหตุผลในการปฏิเสธ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารของราชการ ใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 6 ประการ ตามมาตรา 15 เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ มักมิได้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่จะปฏิเสธโดยทันทีโดยอ้างว่า เป็นเอกสารลับ หรือเข้าข่ายเป็นข้อมูลส่วนบุคคล หรือเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะ

ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

กรณี นายชลัท ประเทืองรัตน สະທ່ອນ ໃຫ້ເຫັນ ປັນຫາທີ່ເກີດຂຶ້ນຈາກການນຳມາຕຣາ 15 ມາໃຊ້ຂອງหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนายชลัท ประเทืองรัตน ทำหนังสือถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 11 มีนาคม 2542 เพื่อขอดูรายงานการประชุมคณะกรรมการมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปฏิเสธจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า

“การประชุมของคณะกรรมการเป็นการประชุมเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้นในรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ อาจจะมีการใช้คำพูดพาดพิงถึงบุคคลอื่น ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15(4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540”⁹

แต่ความเป็นจริง การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง และยังให้ผู้สื่อข่าวเข้าฟังการประชุมด้วย ดังนั้นคำปฏิเสธของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สมเหตุสมผลอันเกิดจากการไม่ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

7.5.2 ปัญหาที่พบจากโครงสร้างและการทำงานของกลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

กลไกในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ประกอบด้วย คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งองค์กรทั้ง 3 มีปัญหาในการดำเนินงานอันส่งผลให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเกิดความล่าช้า

ก) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หากพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร พบว่า เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำในส่วนหัวหน้างานสายบริหาร (ปลัดกระทรวง ผ.อ.สำนักงาน) เป็นเสียงข้างมาก ซึ่งโดยพื้นฐานขององค์ประกอบนี้เพื่อต้องการที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการสั่งการโดยตรงจากหัวหน้างานสู่ผู้ได้บังคับบัญชา แต่ในทางปฏิบัติพบว่าบรรดาปลัดจากกระทรวงต่างๆ มักมีความคิดที่วางเฉยต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้เนื่องจากไม่ต้องการที่จะกระทบ

⁹ ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์. ปัญหาการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่องสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543, น. 6

กับผลประโยชน์ของส่วนต่างๆในกระทรวง ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการมีความเนือยชา การประชุมคณะกรรมการในแต่ละครั้งความคิดเห็นต่างๆ ที่เสนอเพื่อให้เกิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนก็ถูกละเลยไป ไม่ได้นำมาจัดทำเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผล

ในส่วนของตัวประธานคณะกรรมการ เป็นรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ก็มีปัญหา เพราะส่วนใหญ่รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มักเป็นบุคคลที่ไม่ค่อยมีความสำคัญในรัฐบาล ทำให้อำนาจในการสั่งการมีความเบาบาง นอกจากนั้นแล้ว หากถึงเวลาที่จะมีการเลือกตั้ง รัฐมนตรีซึ่งก็เป็นนักการเมืองด้วย จะต้องทำการหาเสียง ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการต้องหยุดชะงักลง เพราะประธานไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้

จากโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ถูกละเลยยากที่จะดำเนินไปได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เพราะเมื่อตัวกรรมการประกอบด้วยฝ่ายบริหารเป็นส่วนมาก ทำให้หลายๆหน่วยงานไม่มีความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ และไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กก.ต.) เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในการสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามที่มีผู้ร้องขอ แต่เมื่อคณะกรรมการฯมีคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐมักไม่ปฏิบัติตาม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผย แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการสั่งให้เปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการฯ ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ผลดังกล่าวทำให้การรับรู้ข้อมูลของประชาชนไม่มีความคืบหน้าและล่าช้า เพราะประชาชนต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลอีกขั้นตอนหนึ่ง

ข) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร แม้ว่าตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดให้การดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นไปอย่างอิสระไม่ขึ้นต่อหน่วยงานใดก็ตาม แต่ก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

นอกจากนั้นแล้ว ความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็ปรากฏให้เห็น หลายหน่วยงานไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ทั้งๆ ที่ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลให้เป็นที่สุด เช่น กรณีการขอคูคะแนนและกระดาษคำตอบในการสอบเข้าชั้น ป.1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ของนางสุมาลี ลิมปโหวาท ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2541 ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางสุมาลีอุทธรณ์ แต่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ทำเฉยไม่ยอมรับรู้ผลการวินิจฉัย กระทั่งกระแสสังคมกดดันจนมหาวิทยาลัยต้องเปิดเผยข้อมูล แต่ก็ยืดเยื้อยาวนานจนถึงปลายปี 2542

ด้วยอำนาจหน้าที่ในการสั่งการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ซึ่งในหลายกรณีอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐ หรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นในวงกว้าง ทำให้หน่วยงานของรัฐบางแห่งเรียกร้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงาน และประโยชน์ได้เสียของผู้เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบครอบ เช่น ผลการสอบสวนกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ของ ป.ป.ช. แม้ว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างมาก แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณาคบคู่กันไปในอนาคตอาจไม่มีผู้มาให้ปากคำหรือเป็นพยานให้กับ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนจะต้องมีการพิจารณากันอย่างรอบครอบ

ค) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง หน้าที่หลักของ สขร. คือการปฏิบัติงานด้านธุรการ และด้านวิชาการ ให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ปัญหาที่พบจาก สขร. มีดังนี้

ในงานด้านธุรการ เนื่องจาก สขร. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะจะต้องทำงานผ่านหน่วยงานราชการอีกหน่วยงานหนึ่ง เช่น การออกหนังสือก็ต้องให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม งบประมาณ ครุภัณฑ์ วัสดุ ต่างๆ ก็ต้องทำเรื่องผ่านมายังสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในด้านบุคลากร จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของ สขร. มีขอบเขตกว้างขวาง แต่บุคลากรของหน่วยงานมีเพียง 19 คน และแต่ละคนเป็นข้าราชการระดับ 7 ขึ้นไป ซึ่งนอกจากไม่มีความถนัดในงานธุรการ ยังเป็นข้าราชการที่ย้ายมาจากหลายหน่วยงานมายัง สขร. ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ ทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร และงานของ สขร. ก็ไม่เดินหน้าเท่าที่ควร เพราะปริมาณการร้องเรียนและการอุทธรณ์ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก จากการสนทนากลุ่มย่อยเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 พบว่าแนวโน้มในอนาคตข้าราชการสังกัด สขร. อาจจะมีการขอย้ายไปสังกัดหน่วยงานอื่นๆ

นอกจากนั้นแล้ว ปัญหาที่พบอีกประการคือ เรื่องงบประมาณ งบประมาณปี 2543 มีจำนวน 18,766,000 บาท ปี 2544 มีจำนวน 16,264,000 บาท ปี 2545 เป็นจำนวน

15,670,000 บาท ซึ่งงบประมาณของสำนักงานฯ ครอบคลุมทั้งเรื่องเงินเดือนเจ้าหน้าที่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ รายจ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานฯ ซึ่งงบประมาณตรงนี้ยังเป็นงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดสำหรับการขยับตัวของสำนักงานฯ ส่งผลให้การทำงานของสำนักงานฯ ไม่เคลื่อนตัวไปข้างหน้าแต่กลับล่าช้าลง เช่น เรื่องการประชาสัมพันธ์งานของสำนักงานฯ และคณะกรรมการ ไม่ค่อยพบบ่อยนักในสื่อต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์

ปัญหาที่พบอีกประการ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จะเป็นเลขานุการให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ในปัจจุบันผู้อำนวยการ สทว. มิได้เป็นเลขานุการของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ณ เวลานี้ ร้องปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการทั้ง 2 คณะ ทำให้การประสานงานระหว่างคณะกรรมการและสำนักงานมีปัญหา ส่งผลให้สำนักงานเป็นหน่วยงานที่ไม่มี ความหมาย บทบาท ที่ควรจะเป็นก็ไม่ปรากฏ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ถึงแม้ในอนาคตจะยกสำนักงานเป็นองค์อิสระ หรือ ยกฐานะเป็นกรม ก็ไม่มีความหมาย สิ่งสำคัญจะต้องผลักดันให้สำนักงานสามารถปฏิบัติงานได้จริง

ปัญหาในการจัดการบริหารของสำนักงานฯ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง สืบเนื่องจากเมื่อมีคำสั่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้หน่วยงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามที่มีผู้ร้องขอมา แต่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตาม ส่งผลให้มีเรื่องร้องเรียนอุทธรณ์มายังสำนักงานฯ และส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในบางเรื่องเป็นเรื่องที่เคยเป็นกรณีอุทธรณ์มาแล้ว และมีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากสำนักงานฯ มีระบบการบริหารจัดการที่ดีอาจออกหนังสือเวียนให้หน่วยงานราชการว่าเคยมีแนวปฏิบัติออกมาแล้ว และให้ดำเนินการตามนั้นก็ได้ เพื่อเป็นการลดภาระกิจของคณะกรรมการวินิจฉัยอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนั้นแล้ว หน้าที่อีกประการของสำนักงานฯ การประสานงานกับหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ในทางปฏิบัติยังมีอีกหลายหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกต้อง เช่น การเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสร้างภาระงานให้เกิดมากขึ้น หรือ การไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานไปจนถึงระดับผู้บริหารที่ไม่ให้ความสำคัญสนับสนุน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สทว. จะต้องเร่งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในประเด็นความเข้าใจพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

7.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนระบบการเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว หัวใจสำคัญในการก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วดังกล่าว อยู่ที่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ

การที่หน่วยงานของรัฐในสังคมไทยซึ่งเป็นส่วนหลักในการนำนโยบายมาปฏิบัติใช้กับประชาชน มักถูกมองว่ามีพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากที่ผ่านมาข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ ไม่เคยเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการตัดสินใจในกิจการต่างๆ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้สร้างความหวังให้กับประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้เป็นไปโดยความซื่อสัตย์และโปร่งใส

แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร และองค์กรที่เป็นกลไกดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ทั้ง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดำเนินการมาเป็นระยะเวลา 4 ปีแล้ว ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำกว่าบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว เพราะว่าหากพิจารณาในแง่ของการเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในวงกว้างของทั้งหน่วยงานของรัฐ และประชาชน ก็ถือได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งจะพบว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องตามความเป็นจริง อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดรัฐบาลที่เป็นไปเพื่อประชาชนมากยิ่งขึ้นนั้น กฎหมายข้อมูลข่าวสาร และกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ซึ่งหมายความว่ายังไม่สามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานของสังคมได้ อันได้แก่ ทศนคติ และวิถีคิด

กฎหมายข้อมูลข่าวสารและกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้นำในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ ยังไม่สามารถที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการ

เคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในทั่วทุกพื้นที่ของประเทศได้ ทั้งที่การตรวจสอบโดยตรงของภาคประชาชนจะต้องอาศัยกลไกและสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้เป็นหัวใจสำคัญ สาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้เกิดจากสาเหตุหลายประการ ซึ่งจะออกเป็นสาเหตุหลักๆ 3 ประการ ดังนี้

1. สาเหตุอันเกิดจากตัวกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ามาตราต่างๆในกฎหมายยังมีความไม่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ 3 ทางใหญ่ตามมาตรา 7,9 และ 11 ตามมาตรา 7 เป็นช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการที่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ปัญหาที่พบคือประชาชนส่วนมากยังไม่ทราบว่าราชกิจจานุเบกษาคืออะไร ทั้งๆที่ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 7 เป็นไปเพื่อสร้างหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศไว้เพื่อสร้างความแน่ใจให้เกิดขึ้นว่าจะดำเนินการตามกฎหมาย

ช่องทางที่ 2 ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ สิทธิการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการตามมาตรา 9 ซึ่งสิทธิการตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ จะต้องมีส่วนร่วมไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของแต่ละหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นประมาณ 65% ยังคงมีความไม่สมบูรณ์ ข้อมูลที่มีไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารมีไม่ครบตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วหน่วยงานของรัฐยังไม่เข้าใจถึงสิทธิการตรวจดูของประชาชนดังกล่าว เพราะประชาชนจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์เมื่อเข้าไปขอตรวจดู และจะต้องรอให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป็นผู้จัดเอกสารมาให้ ซึ่งจุดนี้แท้จริงแล้วสิทธิการตรวจดู ผู้เข้าตรวจดูไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียก็สามารถตรวจดูได้ และข้อมูลจะต้องอยู่ในสภาพที่พร้อมจะให้ได้มิใช่ต้องรอการตัดสินใจจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานว่าจะให้หรือไม่

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนอกเหนือจากมาตรา 7 และ มาตรา 9 แล้วประชาชนสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตนสนใจเป็นการเฉพาะได้อีกด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาให้ในเวลาอันเหมาะสม จุดนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหา เพราะการจัดหาให้ในเวลาที่เหมาะสม มักใช้ระยะเวลาเนิ่นนานไป ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลข่าวสารของราชการมาประกอบการตัดสินใจได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น กรณีการขอสำนวนสอบสวนของตำรวจ เพื่อใช้ประกอบในการสู่ความในชั้นศาล เป็นต้น

2. สาเหตุอันเกิดจากโครงสร้างและการทำงานของกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัญหาที่พบคือเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการ เพราะว่าเมื่อองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการจะเป็น

ข้าราชการประจำในสายงานบริหารระดับสูงคือปลัดของแต่ละกระทรวง เป็นเสียงข้างมาก แต่ในทางปฏิบัติมักมีการส่งผู้แทนในระดับผู้ช่วยปลัดมาร่วมการประชุม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงมิได้ให้ความสำคัญกับภารกิจของคณะกรรมการเท่าไรนัก นอกจากนั้นแล้วในส่วนของผู้แทนเองก็มิได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้การดำเนินงานที่ก้าวหน้าของคณะกรรมการ เพราะมิต้องรายงานผลงานบทบาทหน้าที่ในฐานะของผู้แทนว่าได้อะไรไปบ้างกับหน่วยงานของตนเอง ซึ่งยังไม่เคยมีการลงไปตรวจสอบดูในรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนั้นแล้ว ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะว่าคณะกรรมการไม่สามารถมอบหมายภารกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แก่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้พิจารณาได้ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ว่าจะต้องส่งเรื่องร้องเรียนให้กับคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา เป็นการเพิ่มขั้นตอนให้ยุ่งยากขึ้นโดยไม่จำเป็น

ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการที่ดำเนินการโดยอิสระ ซึ่งในปัจจุบันตัวคณะกรรมการวินิจฉัยก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และปฏิบัติงานอย่างดีเยี่ยม แต่ข้อที่เป็นที่กังวลใจของสังคมคือ วิธีในการคัดสรรตัวกรรมการ ซึ่งจะต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกิดความเชื่อมั่นแก่บุคคลภายนอก ว่ากรรมการแต่ละท่านผ่านการคัดสรรมาอย่างดี และเป็นกลางแล้ว โดยใช้วิธีการที่โปร่งใสที่สุดแล้ว

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ดูแลทั้งในเรื่องธุรการ และเรื่องวิชาการให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนั้นแล้วยังต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย และยังทำหน้าที่ในการเผยแพร่สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นภารกิจที่มากมาย แต่ในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานฯ ไม่สามารถดำเนินการในภารกิจต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วนัก เพราะปัญหาหลักของสำนักงานคือ กำลังคนในการปฏิบัติงานที่ไม่เพียงพอ นอกจากนั้นแล้ว สถานะของสำนักงานเองก็มีปัญหาเนื่องจากเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การเคลื่อนไหวผลักดันในประเด็นต่างๆ เป็นไปได้ยาก หากสามารถเพิ่มกำลังคน และ ยกฐานะของสำนักงานได้ ภารกิจและบทบาทหน้าที่ต่างๆ คงสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. สาเหตุอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จะประสบความสำเร็จได้ปัจจัยสำคัญคือจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาสำคัญที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐคือความไม่มุ่งมั่น เพราะว่าไม่สามารถทำให้ผู้บริหารระดับสูง

ของหน่วยงานหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทำให้การผลักดันในเชิงรุกไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรในหน่วยงานของรัฐ

เมื่อผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่างไม่สามารถที่จะกระทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้องขอ เพราะกลัวว่าตนเองจะมีความผิด จุดนี้เองได้สร้างปัญหาที่เกิดจากการไม่กล้าใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้เพิ่มมากขึ้น และยังทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงในลักษณะของข้อมูลว่าเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เปิดเผยไม่ได้ขึ้นอีกด้วย จนทำให้เกิดจำนวนงานที่อุทธรณ์เข้าเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร มีภาระงานที่ล้นเกินกำลังที่จะสะสางงานให้เกิดความรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะ

ด้านกฎหมาย

1. ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น เรื่องระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลที่มีผู้ร้องขอตามมาตรา 11 เรื่องการกำหนดให้มีแบบฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกรอกเหตุผลที่ชัดเจนในกรณีปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 15 เป็นต้น
2. ควรมีการเพิ่มเติมข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ในการมอบหมายภารกิจการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ในปัจจุบันตามกฎหมายคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน เมื่อมีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการ ก็จะส่งเรื่องให้กับอนุกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณา ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำเป็น ดังนั้นภารกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนน่าจะโอนมาให้กับสำนักงานฯ เพราะท้ายที่สุดเรื่องร้องเรียนต่างๆ ก็จะต้องให้สำนักงานฯ เป็นผู้ดูแล
3. ควรมีการวางมาตรการในการสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐ จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่มีความสมบูรณ์แบบทั้งในเรื่องรูปแบบและเนื้อหา โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาจะต้องมีข้อมูลให้ครบทั้ง 8 ประเภทตามที่บัญญัติในมาตรา 9 โดยอาจจะกำหนดให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งส่งดัชนีข้อมูลในศูนย์มายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่ามีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนหรือไม่

4. ควรมีการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ สามารถที่จะตรากฎเกณฑ์ที่จะสร้างหลักประกันให้เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตการทำงานราชการในอนาคต ซึ่งจะทำให้หลักการพื้นฐานที่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น เป็นรูปธรรมมากขึ้น

ด้านกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

1. ควรมีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการสรรหาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการป้องกันข้อครหาเรื่องความไม่โปร่งใสในการสรรหา และยังเป็นการสร้างค่านาเชื่อถือให้กับสาธารณะอีกด้วย
2. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในฐานะที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการและงานวิชาการให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่มีขอบเขตกว้างขวาง พร้อมทั้งปรับงบประมาณให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งการแก้ไขจุดนี้จะส่งผลให้สำนักงานฯ สามารถดำเนินงานในด้านต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วในอนาคตด้วย
3. เนื่องจากสำนักงานฯ มีภาระหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการด้วย สำนักงานฯ ควรที่จะมีแนวทางในการริเริ่มงานทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการทั้ง 2 ชุด โดยในระยะแรกอาจประสานงานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อร่วมกันศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น กรณีปัญหาการเปิดเผยข้อมูลที่มีการถกเถียงกันในประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลกับข้อมูลสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการทำให้คณะกรรมการสามารถติดตามปัญหาเร่งด่วนได้ทันท่วงที
4. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรร่วมกันวางแนวทางในการประมวลผลคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นำมากำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้กับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปในบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ทันต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งหากสามารถขยายผลให้เกิดแนวปฏิบัติร่วมกันแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการลงมาอีกครั้งหนึ่ง

ด้านนโยบายของประเทศ

รัฐบาลควรเร่งให้ความสำคัญกับปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลของราชการเป็นหลัก ส่วนการปกปิดจะเป็นเฉพาะกรณี โดยเฉพาะรับบาลชุดปัจจุบันที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มีนโยบายที่จะปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า แม้แต่ในการปฏิรูประบบราชการที่จะมีการนำมาใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีฐานะเป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง ยังมิได้รับความสนใจจากรัฐบาลและไม่ได้อยู่ในกระแสของการปฏิรูปแต่อย่างใด ทั้งที่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยตรงและสะดวก และยังเป็นประโยชน์ต่อองค์กรตรวจสอบอื่นอีกทางด้วย ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งผลักดันนโยบายนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสตลอดเวลา อันจะยังประโยชน์แก่รัฐบาลและประชาชนในท้ายที่สุดด้วย

บทที่ 8

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

8.1 แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าอาชญากรรมในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณและรูปแบบ จากเดิมที่มีลักษณะเป็นการกระทำผิดของปัจเจกชน พัฒนาไปสู่การดำเนินการที่เป็นเครือข่ายและมีการวางแผนมาอย่างดี มีการบริหารภายใต้ระบบปกปิด การรักษาความลับในองค์กร มีขั้นตอนและเป้าหมายการดำเนินงาน มีการอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีผลให้การดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนมาก ซึ่งจะถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพล ขยายเครือข่ายการทำงาน และติดสินบนเจ้าหน้าที่ โดยผ่านกระบวนการฟอกเงินหรือสินทรัพย์เหล่านี้ให้สะอาด จนยากที่จะสามารถตรวจสอบพบได้โดยง่าย เปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอาชญากรรมธรรมดาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเป็นจำนวนไม่มาก หรือจากอาชญากรรมพื้นบ้าน ไปสู่อาชญากรรมข้ามชาติ และมุ่งหวังผลตอบแทนมหาศาลมีการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม กล่าวคือมีการรวมตัวกันของอาชญากรรมหลายอย่าง มีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบมีเครือข่ายเพื่อการติดต่อประสานงานกันในหลายๆประเทศ เพื่อก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวกับสิ่งผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรมประเภทนี้จะมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมากเป็นผลตอบแทนเงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนสภาพในหลาย ๆ ลักษณะเพื่ออำพรางที่มาของเงินได้นั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยสถาบันการเงินหรือการประกอบธุรกิจในรูปแบบต่างๆในการดำเนินการและเงินได้จากการดำเนินการเหล่านั้น จะย้อนกลับไปเป็นเงินทุนเพื่อประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีก เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรม ที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายการประกอบอาชญากรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อจัดการกับทรัพย์สินหรือเงินได้ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในอดีตไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายกับทรัพย์สินที่หมุนเวียนอยู่ในวงจรนี้ได้เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นได้ถูก โอนแปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปไปแล้ว

ปัญหาองค์กรอาชญากรรมและการฟอกเงินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก และมีการพัฒนาเครือข่ายทั้งการค้าผิดกฎหมายข้ามชาติ และการฟอกเงินข้ามชาติเพื่อให้การสืบหาเงินสกปรกเหล่านี้กระทำได้ยาก โดยการกระทำความผิดที่ประเทศทั่วโลกถือเป็นเรื่องที่รุนแรงมากที่สุดได้แก่การค้ายาเสพติด ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อประสาท ค.ศ.1988

(Vienna Convention) โดยอนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้หลายประการ รวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกจำเป็นต้องกำหนดให้การลักลอบค้ายาเสพติดรวมทั้งการฟอกเงินให้เป็นความผิดทางอาญา การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นมาตรการที่เชื่อว่าจะช่วยลดหรือตัดวงจรทางการเงินที่องค์กรอาชญากรรมเหล่านี้จะนำไปสร้างอิทธิพลหรือขยายการลงทุน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 ได้กำหนดให้การกระทำต่อทรัพย์สินในลักษณะอย่างใด อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของประเทศภาคี กล่าวคือ

1. การกระทำต่อทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประกอบด้วยการแปรรูป หรือ โอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพื่อปกปิดแหล่งที่มา หรือ เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ถูกดำเนินคดี
2. การปกปิด หรือ อำพรางสถานะ หรือ แหล่งที่มาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
3. การครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรู้ในขณะได้มาว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

จากหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 แต่ละประเทศจึงได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายอาญาภายในของแต่ละประเทศ เพื่อดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประเทศต่างๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพัฒนาแล้วจึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยได้มีการเพิ่มเติมฐานความผิดที่เข้าข่ายการฟอกเงินให้มากกว่ากรณียาเสพติดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมที่เป็นเครือข่ายที่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก

ในกรณีประเทศไทย ซึ่งได้ดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมาอย่างต่อเนื่อง ได้มีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเนื่องมาจากการค้ายาเสพติด โดยรัฐบาลได้แถลงแนวนโยบายต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ในการผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเนื่องมาจากการค้ายาเสพติดเพื่อเป็นมาตรการเสริมจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 2534 อย่างไรก็ตามในช่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้มีการเสนอให้มีการเพิ่มเติมฐานความผิด ทั้งนี้โดยพิจารณาว่ามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการจะช่วยลดและปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่าย

และเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก ในที่สุดได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดฐานความผิดไว้ 7 มูลฐานความผิด ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 และต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 ส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย มีสภาพบังคับใช้โดยสมบูรณ์

8.1.1 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจากการทำความผิดของอาชญากรในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งมุ่งให้ได้ผลตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงิน หรือ ทรัพย์สิน โดยเฉพาะอาชญากรรมบางประเภท อาทิเช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น สามารถอำนวยความสะดวกได้ผลตอบแทนเป็นมูลค่ามหาศาล อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน ไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมในลักษณะเช่นนี้ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในการทำธุรกิจอาชญากรรม ส่วนที่เหลือก็จะนำไปเป็นทุนในการประกอบธุรกิจต่างๆ และจะถูกนำกลับมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาใช้ในวงจรของการทำความผิดอีก จึงก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศเป็นอย่างมาก

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร ทั้งนี้ นอกเหนือจากการดำเนินคดีกับบุคคลที่โอน รับ โอน หรือ เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการทำความผิด หรือ กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิด หรือ อำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการทำความผิด ซึ่งถือว่า เป็นการฟอกเงินแล้ว ยังมีการนำมาตรการเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินมาใช้ โดยกฎหมายได้ขยายหลักเกณฑ์การริบทรัพย์สิน ให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นกว่าการริบทรัพย์สิน ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยให้สามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการทำความผิดได้ทั้งหมด โดยไม่คำนึงว่า ทรัพย์สินดังกล่าว จะมีการโอน แปร เปลี่ยนสภาพไปแล้วหลายครั้ง หรือ ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นแล้วก็ตาม

8.1.2 ความผิดมูลฐานกับการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยมีการกำหนดมาตรการในการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฟอกเงิน หรือ ทรัพย์สิน ที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นการผิดมูลฐานตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยมาตรา 3 ได้ระบุความผิดทางอาญาที่เป็นความผิดมูลฐานไว้ 7 มูลฐานความผิดคือ

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือ พาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และ ความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือจัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)
3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)
4. ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์ เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)
5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิด

ของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

6. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สิน ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอัยย์ หรือ ชองโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)
7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

8.1.3 การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ได้กำหนดลักษณะความผิดฐานฟอกเงินไว้กล่าวคือ

1. การโอน รับโอน หรือ เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อ ชุกซ่อน หรือ ปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือ เพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่า ก่อน ขณะ หรือ หลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษ หรือ รับโทษน้อยลงใน ความผิดมูลฐาน หรือ
2. การกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิด หรือ อำพรางลักษณะที่แท้จริง การ ได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด

นอกจากนี้ ในมาตรา 7-9 ยังได้กำหนดให้ผู้ใดที่หนุนช่วยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดต่อไปนี้ ผู้กระทำต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการ กล่าวคือ

1. การสนับสนุนการกระทำความผิด หรือ ช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ไม่ ว่าก่อน หรือขณะกระทำความผิด
2. การจัดหา หรือ ให้เงิน หรือ ทรัพย์สิน ยาพาหนะ สถานที่ หรือ วัตถุใดๆ หรือ กระทำการใด ๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหลบหนี หรือ เพื่อมิให้ ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินถูกลงโทษ หรือ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำ ความผิด
3. พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน
4. การสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอก เงิน และมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกัน

8.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินคณะหนึ่งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะกรรมการอีก 24 ท่าน โดยแบ่งออกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 15 ท่าน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง และกฎหมาย อีก 9 ท่านรวมทั้งหมด 25 ท่าน ทั้งนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระ เดียว ทั้งนี้การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) ทั้งนี้โดยมีเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินเป็นกรรมการและเลขานุการ

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอก เงินดังนี้

- o เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อคณะรัฐมนตรี
- o พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- o วางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษา การนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด การนำ ทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ และการประเมินค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพตาม มาตรา 57
- o ส่งเสริมความร่วมมือของประชาชน เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน
- o ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- o ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

โดยอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย และแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติ ทั้งนี้โดยมีสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยธุรการ

8.3 คณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกรรมซึ่ง ประกอบด้วยเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นประธาน และแต่งตั้ง

คณะกรรมการอีก 4 ท่าน คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

- ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
- สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา 35 หรือมาตรา 36¹
- ดำเนินการตามมาตรา 48²
- เสนอรายงานผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการ
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการมีอำนาจในการ

¹ มาตรา 35 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 3 วันทำการ

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขานุการจะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

มาตรา 36 ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 10 วันทำการ

² มาตรา 48 ในการตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขานุการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขานุการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ

1. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งหนังสือชี้แจง หรือส่งบัญชี เอกสาร หลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณาได้
2. สามารถเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้

8.4 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ง. ในสำนักนายกรัฐมนตรี³ โดยมีเลขาธิการป.ป.ง. มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงาน และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เลขาธิการป.ป.ง. เป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว การพ้นตำแหน่งนอกเหนือจากการตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

กฎหมายยังได้กำหนดคุณสมบัติของเลขาธิการดังต่อไปนี้

1. มีความรู้เชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือกฎหมาย
2. รับราชการในตำแหน่งรองเลขาธิการหรือข้าราชการพลเรือนสามัญระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
3. ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ
4. ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท สถาบันการเงิน หรือประกอบวิชาชีพอย่างอื่น หรือประกอบกรใดๆ อันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้

8.4.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายดังนี้

- ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการธุรกรรม และปฏิบัติงานธุรการอื่น

³ ในการปฏิรูประบบราชการ มีข้อเสนอให้ย้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปขึ้นกับ กระทรวงยุติธรรม

- รัยรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องรายงานตามกฎหมายจากสถาบันการเงิน
- เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม
- รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด
- จัดให้มีโครงการที่เกี่ยวกับเผยแพร่ความรู้ การให้การศึกษาฝึกอบรมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และช่วยเหลือสนับสนุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินการแบบเดียวกัน
- ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

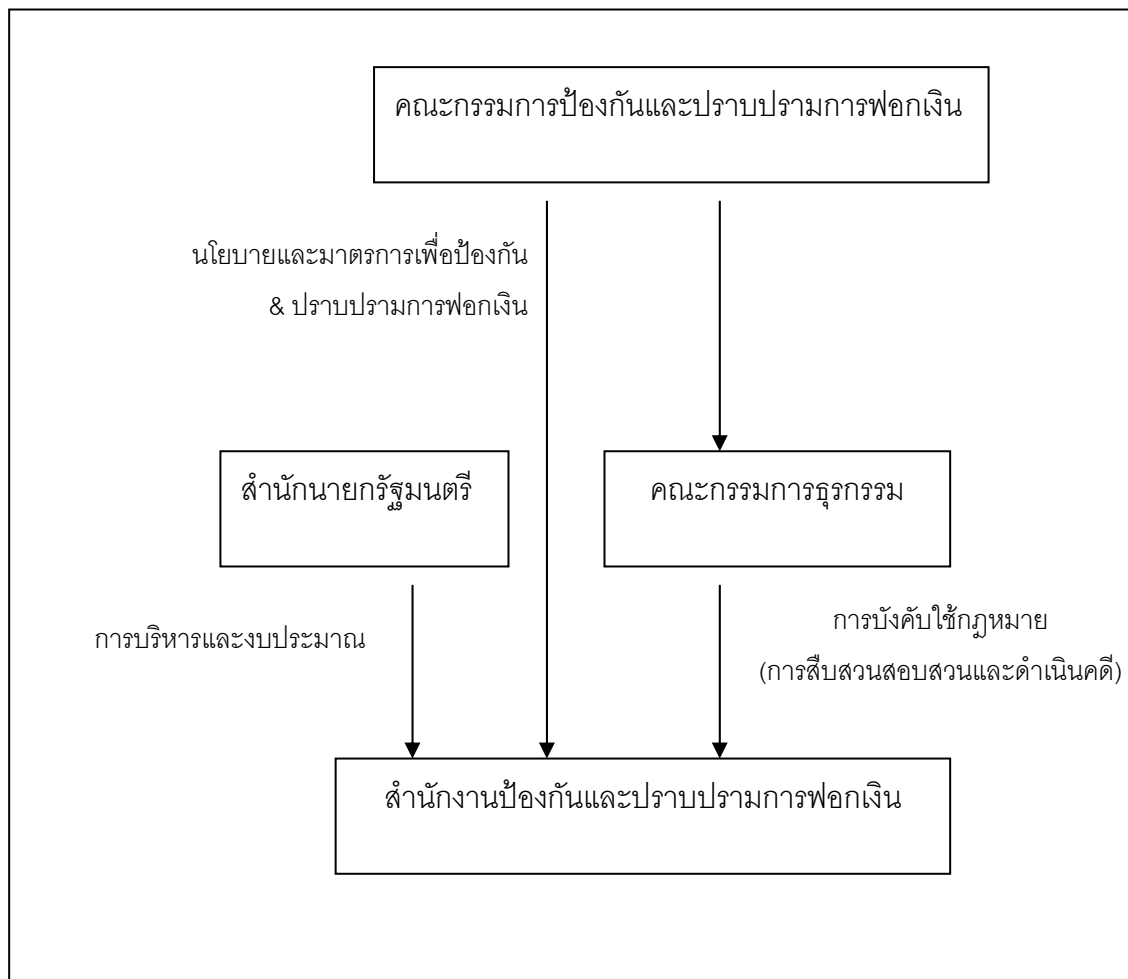
โดยรวมแล้วสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยที่สำนักงาน ป.ง. จะต้องมีบทบาทในการศึกษาหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ง.) ส่วนในฐานะของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) สำนักงาน ป.ง. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฟอกเงิน ทั้งนี้ภายใต้การชี้แนะของคณะกรรมการธุรกรรม ตลอดจนดูแลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปฏิบัติตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าว

8.4.2 โครงสร้างสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงาน ป.ง. แบ่งส่วนราชการภายในตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ออกเป็น 5 กอง คือ กองกลาง กองตรวจสอบและวิเคราะห์ กองนโยบายและมาตรการ กองบริหารจัดการทรัพย์สิน และศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล

- กองกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ งานสารบรรณ ช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการสำนักงาน จัดระบบงาน และบริหารงานบุคคล และ สถิติการ การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่นและ งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- กองตรวจสอบและวิเคราะห์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์ ข้อมูล รายงานธุรกรรมและทรัพย์สินเกี่ยวกับความผิดมูลฐาน/ฟอกเงิน ประสาน/ปฏิบัติการเพื่อสอบสวน/ปราบปราม กฎหมายและระเบียบสำนักงาน ปปง. นิติกรรมสัญญา และงานคดีของสำนักงาน งานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกรรม ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่นและงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- กองนโยบายและมาตรการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป การพัฒนาและเสนอแนะมาตรการ รูปแบบ เทคนิควิธีการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การดำเนินการเสนอแนะนโยบาย กรอบทิศทาง การดำเนินการเกี่ยวกับวิชาการ การจัดวางระบบพัฒนาบุคลากรและควบคุมมาตรฐานการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการ ปปง.และคณะอนุกรรมการ การจัดทำแผนปฏิบัติงานของสำนักงาน การติดต่อประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายในและต่างประเทศ การปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
- กองบริหารจัดการทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ เก็บรักษา/จัดการทรัพย์สิน วางระบบบัญชีทรัพย์สิน/ผลประโยชน์ บริหารทรัพย์สิน ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
- ศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ สร้างระบบฐานข้อมูล พัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน ศูนย์กลางบริการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ศูนย์กลางรับและรวบรวมรายงานธุรกรรม ประมวลผลแลกเปลี่ยนข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ วางระบบเครื่องมืออุปกรณ์ เทคนิค เครื่องมือสื่อสาร เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการสืบสวน ข่าว ศูนย์กลางติดต่อสื่อสารของสำนักงาน ติดตามประเมินผล รายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่น และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

รูปที่ 8.1 โครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



8.5 ผลการดำเนินงาน

นับตั้งแต่การรายงานธุรกรรมทางการเงินมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 จนถึง 31 สิงหาคม 2545 ปปง. ได้ทำการสืบสวนและสอบสวนรายงานธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก โดยผลการดำเนินงานแยกเป็น (ตาราง 8.1)

- คดีที่สิ้นสุดแล้วจำนวน 8 คดี เป็นกรณียาเสพติดทั้งหมด โดยมีผลให้เกิดการยึดทรัพย์จำนวน 25.4 ล้านบาท
- กรณีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง 77 คดี เป็นคดียาเสพติด 66 คดี รวมเป็นทรัพย์สินมูลค่า 907.9 ล้านบาท คดีหนีภาษีศุลกากร 3 คดี มีมูลค่า 34.4 ล้านบาท คดีความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี 1 คดี มูลค่าทรัพย์สิน 1 ล้านบาท และคดีข้อโกงประชาชน 1 คดี มีมูลค่า 2.3 ล้านบาท
- กรณีที่ 3 คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการ 3 คดี เป็นกรณียาเสพติด 1 คดี มูลค่า 2 ล้านบาท และข้อโกงประชาชน 1 คดี มูลค่า 8 ล้านบาท
- กรณีที่ 4 คดีอยู่ระหว่างการสอบสวน 7 คดี เป็นกรณียาเสพติด 5 คดี เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมูลค่า 2.8 ล้านบาท และคดีหนีภาษีศุลกากร 2 คดี เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมูลค่า 17 ล้านบาท
- กรณีที่ 5 คดีอยู่ระหว่างการสอบสวนและตรวจสอบอีกประมาณ 593 คดี

โดยรวมแล้วกรณีที่ 1-4 รวมกัน 89 คดี เป็นคดียาเสพติด 81 คดี คิดเป็นร้อยละ 91 เป็นกรณีสินค้าหนีภาษีศุลกากร 5 คดี คิดเป็นร้อยละ 5.6 เป็นกรณีข้อโกงประชาชน 2 คดี คิดเป็นร้อยละ 2.2 และเป็นกรณีความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี 1 คดี คิดเป็นร้อยละ 1.1 แต่เมื่อพิจารณาจากมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องพบว่า เป็นคดียาเสพติด 938.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 93.7 คดีหนีภาษีศุลกากรมูลค่า 51.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.1 คดีข้อโกงประชาชน 10.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1 และคดีเกี่ยวกับความผิดทางเพศ 1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1

ทั้งนี้จะพบว่าถึงแม้ ปปง. จะมีผลการดำเนินงานในช่วงปีเศษๆค่อนข้างมาก แต่ยังไม่มีคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้เนื่องจากปปช. เองสามารถดำเนินการฟ้องยึดทรัพย์ได้เองโดยตรง ไม่ต้องอาศัยกลไกการทำงานของ ปปง. แต่อย่างใด

ตารางที่ 8.1 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสำนักงาน ปปง.

ระหว่างเดือนตุลาคม 2543 – สิงหาคม 2545

การดำเนินการ	จำนวนคดี	มูลฐานความผิด	เงินสด	บัญชีธนาคาร	ที่ดิน/สิ่งปลูกสร้าง	รถยนต์	อัญมณี	รวม
1. คดีสิ้นสุด	8	ยาเสพติด	11,374,970	14,043,132	-	-	-	25,418,102
2. อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง	66 1 1 3	ยาเสพติด การค้ำหึง ข้อโกงประชาชน หนีภาษีศุลกากร	108,669,486 306,573 - 34,425,548	509,080,945 - 2,341,367 3,744	196,187,916 - - -	73,507,248 700,000 - -	20,462,584 - - -	907,908,180 1,006,573 2,341,367 34,429,292
3. อยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการ	2 1	ยาเสพติด ข้อโกงประชาชน	869,620 -	925,615 8,116,541	- -	250,000 -	900 -	2,046,135 8,116,541
4. อยู่ระหว่างการสอบสวน	5 2	ยาเสพติด หนีภาษีศุลกากร	2,069,728 17,000,006	331,386 -	- -	280,000 -	94,750 -	2,775,864 17,000,006
5. อยู่ระหว่างการสืบสวนและตรวจสอบ	593							
รวม	89 593		174,715,932	534,842,734	196,187,916	74,737,248	20,558,234	1,001,042,065

ที่มา: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

8.6 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็น การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก จึงต้องมีการลงทุนทางด้าน เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว มี การลงทุนในระบบคอมพิวเตอร์และการจัดทำโปรแกรมที่สามารถประมวลผลข้อมูลต่างๆได้อย่าง รวดเร็ว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีผลให้งานของสำนักงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่สำนักงานประสบอยู่

1. **บุคลากร** ในเบื้องต้นบุคลากรของสำนักงานมาโอนย้ายมาจากงานตำรวจ เนื่องจากการดำเนินการต้องมีการสืบสวนและสอบสวน แต่ในภายหลังสำนักงานได้มีการบรรจุบุคลากรในด้านต่างๆเพิ่มมากขึ้น และได้รับการหนุนช่วยจากองค์กร ต่างประเทศในการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดำเนินการ ของสำนักงานเกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก และมีความหลากหลาย เจ้าหน้าที่ควรจะต้องมีทักษะและความสามารถทางการเงิน ซึ่งบุคลากรประเภทนี้ ในสำนักงานยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย
2. **การประสานงานกับองค์กรอื่นๆ** ถึงแม้ว่าสำนักงานจะเป็นผู้ที่รับรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องรายงานจากสถาบันการเงิน และต้องดำเนินการตรวจสอบกรณี มีธุรกรรมต้องสงสัย อย่างไรก็ตามสถาบันที่กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรงคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันการสร้างแนวทางการทำงานที่ชัดเจนและ ความร่วมมือที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่าง ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังมีอยู่ ค่อนข้างน้อยทั้งนี้รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์และกรมการประกันภัย นอกจากนี้การสร้างแนวทางการร่วมมือกับ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับมูลฐานความผิดตามกฎหมายยังมีอยู่ไม่มากนักเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ยกเว้นความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่มีความ ร่วมมือกันอย่างดีมีผลให้มีการยึดทรัพย์ในกรณีของคดียาเสพติดค่อนข้างมาก
3. **ความผิดมูลฐาน** จุดมุ่งหมายสำคัญของการมีกฎหมายป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินก็คือการพยายามตัดแหล่งเงินทุนขององค์กรอาชญากรรม ซึ่งองค์กร อาชญากรรมมักมีการดำเนินการที่เป็นเครือข่ายใหญ่โตและเกี่ยวข้องกับความผิดมูล ฐานหลายประเภท การกำหนดมูลฐานความผิดในประเทศไทยไว้เพียง 7 มูลฐาน ความผิดจึงอาจจะไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมอาชญากรรมที่สำคัญๆได้

4. **ความเชื่อถือต่อสาธารณชน** เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการดำเนินการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ค่อนข้างมาก ดังนั้นการดำเนินการของคณะกรรมการตลอดจนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลต่างๆ ทั้งที่อยู่ในการเมืองและนอกการเมือง และต้องสามารถตรวจสอบได้ ประเด็นนี้เองได้กลายเป็นประเด็นที่สำคัญเมื่อเกิดเหตุการณ์เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2545 เมื่อมีการเปิดเผยว่าสำนักงาน ป.ป.ง. ได้ตรวจสอบบัญชีของสื่อมวลชนและนักกิจกรรมทางสังคมจำนวนมากที่มีความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาล ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวถูกกล่าวหาว่าเป็นคุกคามสิทธิเสรีภาพของสื่อ และเป็นการดำเนินการภายใต้คำสั่งของรัฐบาล ต่อมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการได้สรุปผลว่าการดำเนินการดังกล่าวของสำนักงานไม่น่าจะถูกต้อง เพราะว่าเป็นการดำเนินการตรวจสอบจากบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่น่าจะใช้ได้ ขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกพิจารณากลับกรองจากคณะกรรมการธุรกรรมทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่พบหลักฐานที่แสดงว่าการดำเนินการดังกล่าวถูกสั่งการจากรัฐบาล ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการวินัยเพื่อลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่คณะกรรมการวินัยสรุปผลว่าผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งผลการตัดสินดังกล่าวยังเป็นที่เคลือบแคลงของสาธารณชนว่ามีการปกป้องผู้กระทำความผิดหรือไม่ ในขณะเดียวกันผู้เสียหายบางส่วนได้ดำเนินการฟ้องร้องเรื่องดังกล่าวกับศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งยกเลิกการตรวจสอบดังกล่าวปรากฏว่าก่อนที่ศาลปกครองจะได้อ่านคำวินิจฉัย ทางสำนักงาน ป.ป.ง. ได้ยกเลิกคำสั่งในการตรวจสอบดังกล่าวเสียก่อน กรณีที่เกิดขึ้นได้ถูกตั้งคำถามว่าการดำเนินงานของป.ป.ง. เป็นอิสระมากน้อยเพียงใด หรือกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในการตรวจสอบฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ได้คำนึงถึงประเด็นนี้ไว้แล้ว จึงทำให้การเลือกหรือถอดถอนเลขาธิการ ป.ป.ง. ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก อย่างไรก็ตามถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ น่าจะเป็นสิ่งที่สร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้มากกว่าที่เป็นอยู่

8.7 ข้อสรุปและเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าความผิดในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นมูลฐานความผิดหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ปรากฏว่าการดำเนินการในช่วงปีเศษที่ผ่านมา ยังไม่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อยึดทรัพย์แต่อย่างใด ขณะเดียวกันเรื่องที่อยู่ใน การสืบสวนสอบสวนของปป.ง. ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังมีจำนวนน้อย ในช่วงหลังรัฐบาลได้พยายามให้ปป.ง.เข้าไปมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตในส่วนที่ รัฐบาลดำเนินการมากขึ้น แต่การดำเนินการของรัฐบาลเป็นการดำเนินการภายใต้การตั้ง คณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาไม่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ผลงานมี ไม่มากนัก

นอกจากนี้แล้ว ยังไม่มีการประสานงานร่วมมือกันระหว่างปป.ง. กับ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เนื่องจากตามกฎหมายของปป.ช. สามารถเรียกหลักฐานหรือตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินได้ โดยตรง อย่างไรก็ตามเนื่องจากปป.ง. ได้มีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีไว้ค่อนข้างมาก ทำให้ สามารถวิเคราะห์แยกแยะธุรกรรมทางการเงินต่างๆได้อย่างรวดเร็ว คณะวิจัยเห็นว่าควรมีการ สร้างความร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน เพื่อให้การตรวจสอบและปราบปรามการคอร์รัปชันทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 9

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

ขบวนการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย และการปฏิรูปในทางการเมืองยุคใหม่ของประชาชนคนไทย นับแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ด้านหนึ่งเป็นขบวนการต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองและวงราชการไทย อย่างปฏิเสธไม่ได้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เคยกล่าวกับผู้เขียนว่า “การลุกขึ้นของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นอกจากเป็นการขับไล่ผู้นำเผด็จการเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการแสดงออกถึงความต้องการที่จะขับไล่ผู้นำทางการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย”

แม้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองและวงราชการ จะเป็นสิ่งที่ปราบปรามได้ยาก เพราะไม่มีใบเสร็จ แต่ข่าวลือการทุจริตของนักการเมืองก็มีอยู่เสมอ และจะถูกกล่าวอ้างเพื่อความชอบธรรมทุกครั้งที่เกิดการรัฐประหารทางการเมือง ดังสมัยการทำรัฐประหารของคณะ รสช. พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้เรียกขานรัฐบาลสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ว่าเป็น “บุฟเฟต์ คาบิเน็ต” แต่เมื่อรัฐบาล รสช. เข้ามาบริหารบ้านเมือง ภาพพจน์ต่อสื่อมวลชนและประชาชนก็ไม่แตกต่างกันกับรัฐบาลก่อนหน้านั้น

การพิพากษานักการเมืองระดับรัฐมนตรีในข้อหาทุจริตคอร์รัปชันตามกระบวนการยุติธรรม เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในประวัติศาสตร์ไทย สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งถือเป็นรัฐบาลที่อยู่ในระบบเบ็ดเตล็ดแบบเบ็ดเสร็จ แม้จะเป็นรัฐบาลเบ็ดเตล็ดแบบเบ็ดเสร็จ แต่การจัดการกับคดีทุจริตกินป่าของรัฐมนตรีในสมัยนั้นกลับเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม นับตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน การส่งฟ้อง และขึ้นศาลจนไปถึงที่สุดที่ศาลฎีกา ซึ่งผู้พิพากษาคดีดังกล่าวที่ตัดสินให้จำคุก พล.อ.สุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กรณีเช่นนี้เป็นพยานหลักฐานว่า กรณีทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองและวงราชการไทยระดับสูงมีอยู่จริง แม้ส่วนใหญ่จะไม่มีใบเสร็จ

การทุจริตคอร์รัปชันระดับใหญ่ย่อมเกิดขึ้นในวงการเมืองระดับสูง เนื่องจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องใช้เงินมหาศาล อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเงิน จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยง สลับเปลี่ยนแปรธาตุอยู่ตลอดเวลา อำนาจทางการเงินนำมาสู่อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเมืองนำไปสู่การถนอมทุนและหาเงินของพรรคการเมืองและนักการเมือง การจัดสรรโควตารัฐมนตรีเป็นการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ในพรรคที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าพรรคไหนมีฐานเสียงของ ส.ส.เท่าไร พรรคไหนเสียงมากก็ได้กระทรวงใหญ่ พรรคเล็กก็ได้กระทรวงเล็ก กระทรวงเกษตร ย่อมเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์มหาศาล เป็นแหล่งการถนอมทุนของพรรคการเมือง ที่จะได้ผลประโยชน์เป็นกอบเป็นกำ คู่แข่งกับการลงทุนในทางการเมือง การทุจริต

คอร์รัปชันในวงการเมืองจึงปราบปรามได้ยาก เพราะเป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์ในระดับสูงนั่นเอง ซึ่งนักการเมืองในระดับนี้รู้จักไกในการคอร์รัปชัน และมีอำนาจในการแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบและกระบวนการยุติธรรมในทุกระดับเป็นอย่างดี

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีความพยายามในการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ดังเห็นได้จากการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ปปป.) เมื่อปี พ.ศ. 2518 ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ การตรวจสอบคดีทุจริตคอร์รัปชันในยุคนั้น เป็นกระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก ยังไม่มีกลไกที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน จนเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลจากการผลักดันอย่างต่อเนื่องของภาคประชาชนที่ต้องการจะให้มีการปฏิรูปในทางการเมือง และเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจนว่า เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น¹

ในหมวด 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นหมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสาระ คือ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่ง ในหมวดนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่

- ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง
- ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²

กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เป็นช่องทางที่เปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ดังที่ นายอมร รักชาติสัตย์ กล่าวไว้ว่า “กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ เพราะเป็นจุดที่เกี่ยวกับการถอดถอนนักการเมือง และข้าราชการ พนักงานของรัฐ อันเป็นจุดสุดท้ายหรือเป้าหมายของกระบวนการตรวจสอบของประชาชน....”³

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

² อ้างแล้วใน 1

³ ออมร รักชาติสัตย์ , รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์

แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีเจตนารมณ์ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าว ยังมีปัญหาอุปสรรคในการบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยจะพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

- 9.1 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง
- 9.2 ผลการใช้กลไกต่างๆในการตรวจสอบ
- 9.3 ปัญหาและอุปสรรค
- 9.4 ข้อเสนอแนะจากกลุ่มประชาชนที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

9.1 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง⁴ และมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติ⁵

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

“มาตรา 304 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆให้ชัดเจน”

⁵ “มาตรา 308 บัญญัติว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา”

9.1.1 กลไกการรวบรวมรายชื่อ 50,000 รายชื่อในส่วนของประเทศเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ได้รับการขยายความทางปฏิบัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต(พระราชบัญญัติป.ป.ช.) ตามมาตรา 60 และ 61 โดยบัญญัติในมาตรา 60 ว่ากรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58⁶ ออกจากตำแหน่ง ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

(ข) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(ค) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตัวต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิร้องขอ

ในมาตรา 61 บัญญัติว่า การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแส ตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(คณะกรรมการป.ป.ช.)จะดำเนินการไต่สวน

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(พ.ศ.2542)

“มาตรา 58 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้”

- | | | |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| (1) นายกรัฐมนตรี | (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด | (13) รองประธานศาลฎีกา |
| (2) รัฐมนตรี | (8) อัยการสูงสุด | (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด |
| (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | (9) กรรมการการเลือกตั้ง | (15) หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร |
| (4) สมาชิกวุฒิสภา | (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา | (16) รองอัยการสูงสุด |
| (5) ประธานศาลฎีกา | (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง |
| (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ | (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | |

ข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภากายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อกระบวนการรวบรวมรายชื่อของประชาชนเสร็จสิ้นและผู้ริเริ่มได้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดของผู้ร้องขอว่าถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามมาตรา 61 หรือไม่ หากพบว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วน ผู้ร้องขอต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการครบถ้วนแล้วประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามมาตรา 58 ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอจาก 3 ทาง คือ

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
- 2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอ
- 3) ผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยบุคคลตามข้อ 1-3 ยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66⁷ ในกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากไม่มีการร้องขอ หรือการกล่าวหาจากบุคคลตามข้อ 1-3 ข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถหยิบยกกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาพิจารณาได้ด้วยตนเอง ซึ่งผิดกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาได้เอง ไม่ว่าจะมีผู้เสียหายมากกล่าวหาหรือไม่

⁷ พระราชบัญญัติ ป.ป.ช.

“มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย”

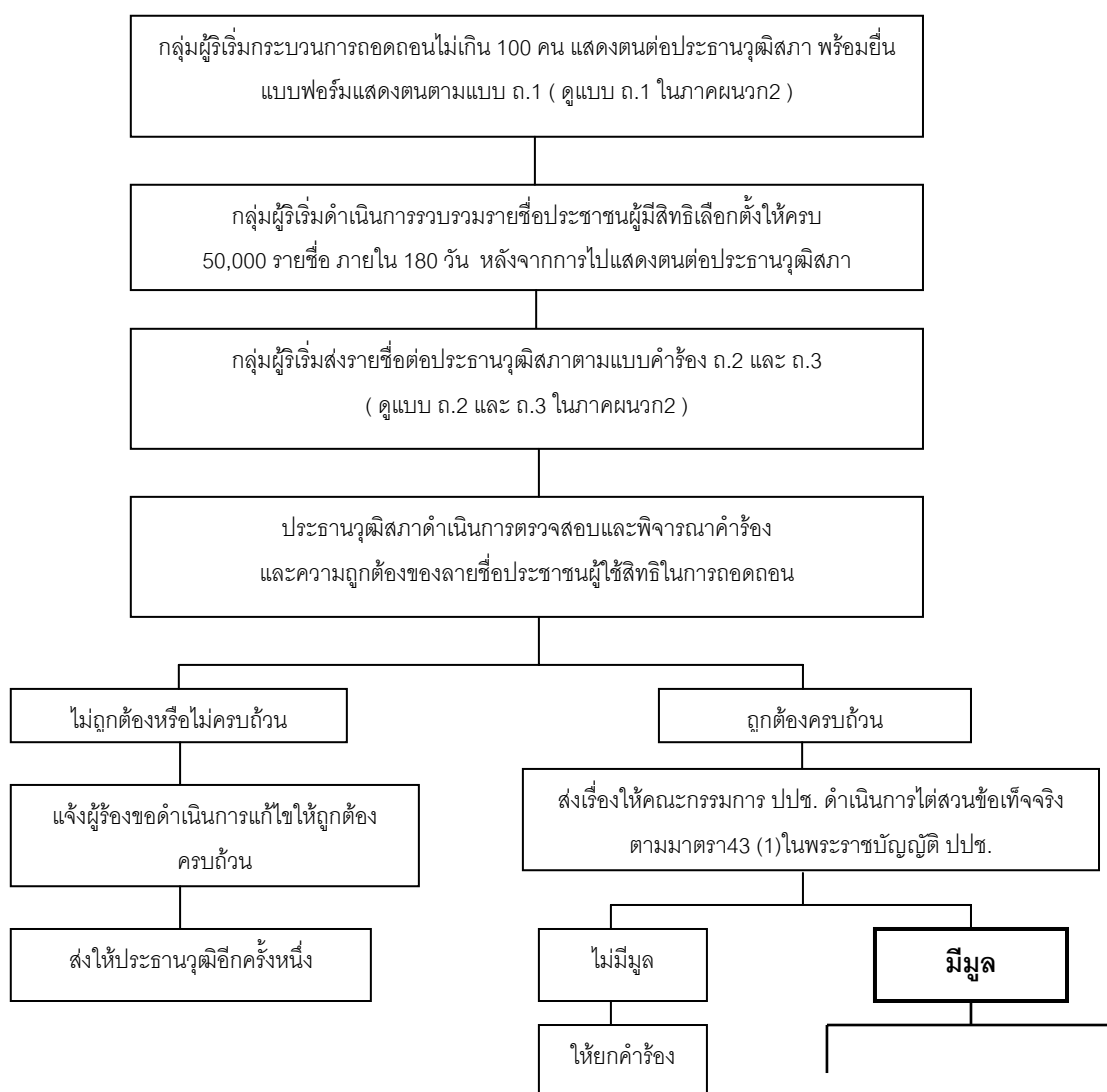
การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพบว่ามีมูลเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ และพฤติการณ์อื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 58 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งผลการสอบสวนไป 2 ทาง

1) ส่งไปวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลผู้นั้นออกจากตำแหน่งซึ่งต้องใช้คะแนนเสียง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด หรือจำนวน 120 คนจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน

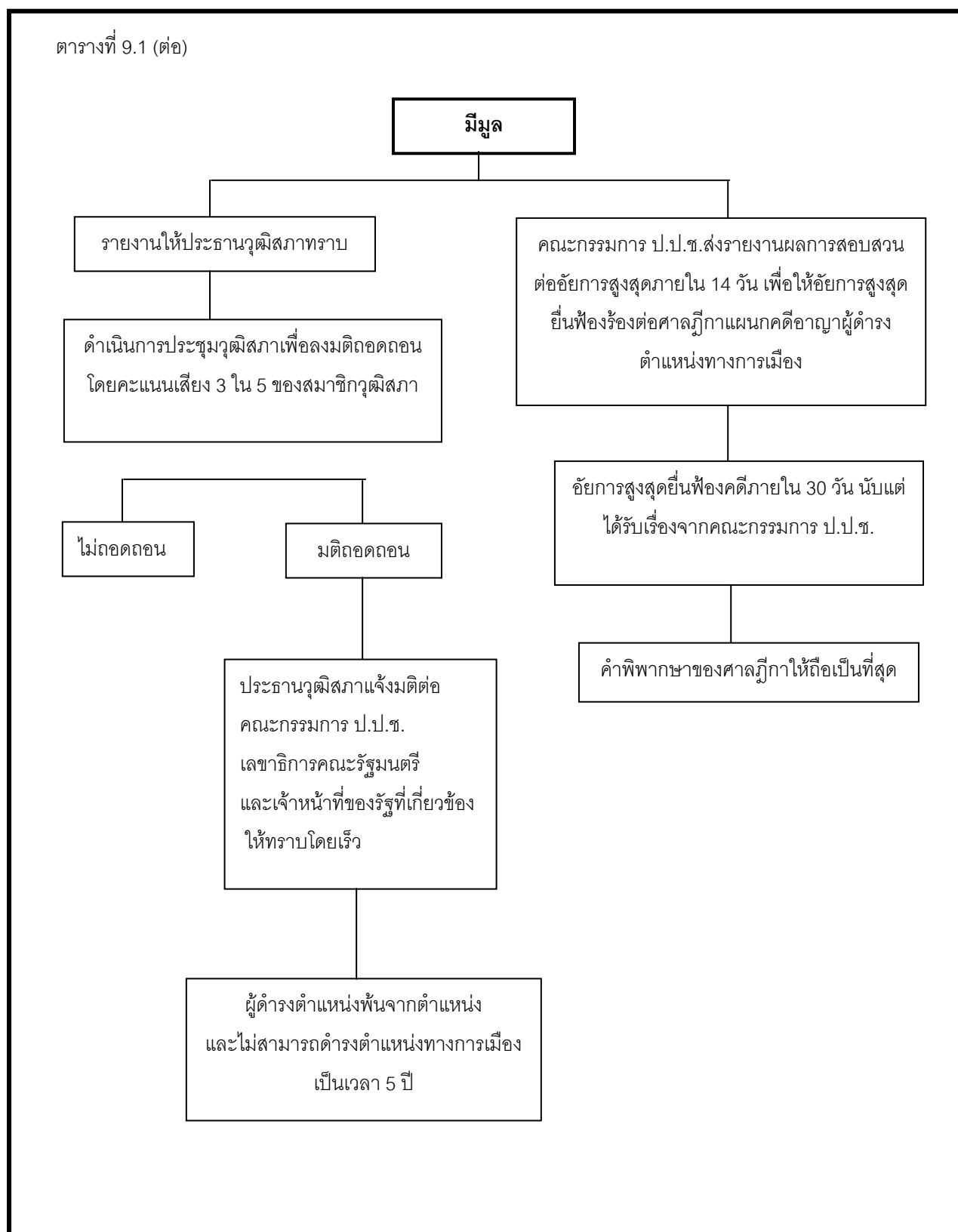
2) ส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา (ดูตาราง 9.1)

ตารางที่ 9.1

**ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง
โดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 304**



ตารางที่ 9.1 (ต่อ)



9.1.2 กลไกการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 43(3) ⁸ ประชาชนสามารถกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.มาตรา 43(3) เพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75 ⁹ นั้น เป็นการเปิดช่องทางอีกช่องทางหนึ่งแก่ประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา และพบว่ามีความผิดการร่ำรวยผิดปกติจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากศาลฎีกาพิจารณาและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดการร่ำรวยผิดปกติจริง ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ดังกรณีของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขนายรักเกียรติ สุขธนะ ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้ขาดของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กลไกของกฎหมายดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงกลไก 50,000 ชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง สามารถใช้ช่องทางนี้ในการตรวจสอบเพื่อให้ทรัพย์สินที่เป็นต้นเหตุของความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ถูกริบกลับมาเป็นของแผ่นดินอีกครั้ง

⁸ “มาตรา 43 ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59
- (2) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66
- (3) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75
- (4) มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 77 หรือกระทำความผิดตามมาตรา

- (5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84 ”

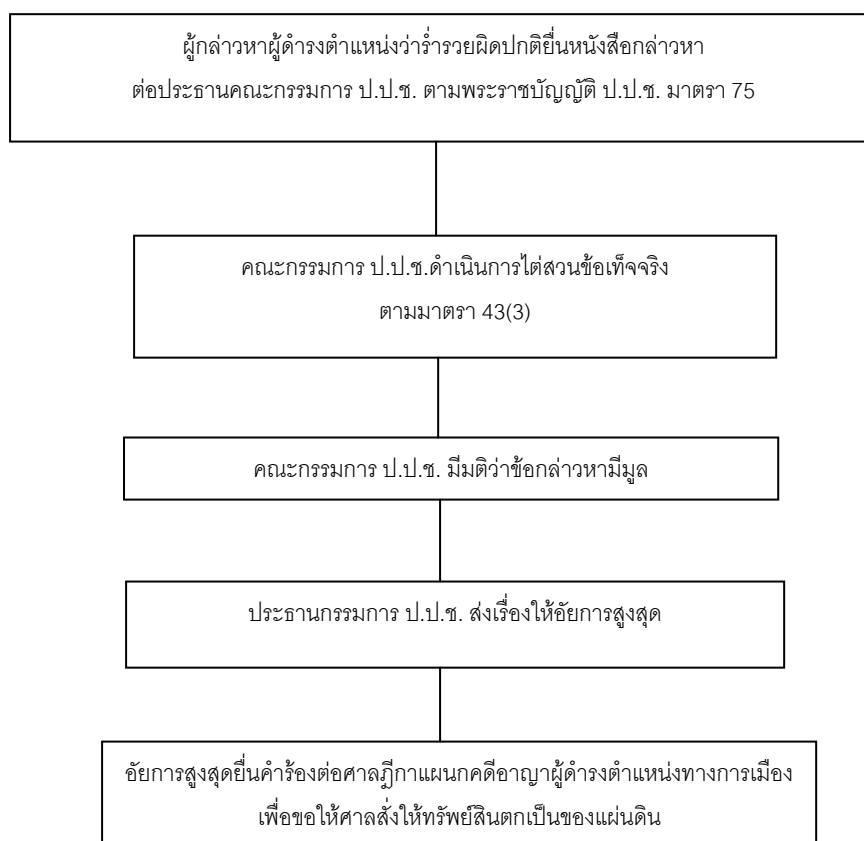
⁹ “มาตรา 75 ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยการกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี”

ทว่าในการยื่นกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 75 ต้องกระทำในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ที่สื่อว่าร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกขึ้นมาได้ส่วนได้โดยไม่ต้องมีผู้มากล่าวหา ซึ่งผิดกับกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากไม่มีผู้กล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ส่วนข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเอง (ดูตารางที่ 9.2)

ตารางที่ 9.2

ขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 308



ในการทำหนังสือดังกล่าวถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้กล่าวหาจะต้องมีการระบุรายละเอียด และชี้เบาะแส เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีแนวทางในการตรวจสอบ(ดูกรอบ 1)

กรอบที่ 1

คำแนะนำการทำหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

1. หนังสือทำถึง "เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช." หรือ "ตู้ ปณ. 100 เขตดุสิต กทม. 10300" หรือเข้าร้องทุกข์ กล่าวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจในเขตอำนาจสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป
2. ให้มีรายละเอียดการร้องเรียน ดังนี้
 - 2.1 ชื่อ - สกุล ที่อยู่ และ หมายเลขโทรศัพท์ของผู้กล่าวหา
 - 2.2 ชื่อ - สกุล ตำแหน่ง สังกัด ของผู้ถูกกล่าวหา
 - 2.3 ระบุข้อกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - 2.4 บรรยายการกระทำความผิดอย่างละเอียดตามหัวข้อดังนี้
 - 2.4.1 กรณีกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
 - ก. การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด
 - ข. มีขั้นตอนหรือรายละเอียดการกระทำความผิดอย่างไร
 - ค. มีพยานบุคคลรู้เห็นเหตุการณ์ หรือไม่ (ถ้าไม่สามารถนำมาได้ให้ระบุว่าใครเป็นผู้เก็บรักษาไว้)
 - ง. ในเรื่องนี้ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานใด หรือยื่นฟ้องต่อศาลใด เมื่อใด และผลเป็น ประการใด
 - 2.4.2 กรณีกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - ก. ฐานะเดิมของผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี รวมทั้งบิดามารดาของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร
 - ข. ผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี มีอาชีพอื่น ๆ หรือไม่ ถ้ามีอาชีพอื่น แล้วมีรายได้มากน้อยเพียงใด
 - ค. ทรัพย์สินที่จะแสดงให้เห็นว่าร่ำรวยผิดปกติ มีอะไรบ้าง เช่น
 - บ้าน มีจำนวนกี่หลัง, ตั้งอยู่ที่ใด (เลขที่บ้าน ถนน/ซอย ตำบล/แขวง อำเภอ/เขตจังหวัด), ชื่อเมื่อใด และราคาขณะซื้อเท่าใด
 - ที่ดิน มีจำนวนกี่แปลง, ตั้งอยู่ที่ใด (เช่นเดียวกับหัวข้อที่ตั้งของบ้าน), ชื่อเมื่อใด และราคาขณะซื้อเท่าใด
 - รถยนต์ มีจำนวนกี่คัน, ยี่ห้อ, รุ่น, สี, หมายเลขทะเบียน, ชื่อเมื่อใด จากใครและราคาขณะซื้อเท่าใด
 - มีเงินฝากที่ธนาคารใด สาขาใด
 - ทรัพย์สินอื่น ๆ
3. ลงลายมือชื่อ และเขียนชื่อ - สกุล ด้วยตัวบรรจง พร้อมแจ้งที่อยู่ของผู้กล่าวหาให้ชัดเจน หากต้องการให้สำนักงาน ป.ป.ช. ปกปิดชื่อ - สกุล และที่อยู่ ให้ระบุชัดเจนด้วย ส่วนกรณีที่ไม่เปิดเผยชื่อ - สกุลจริงถือว่าเป็นบัตรสนเท่ห์ ให้ส่งแบบไปรษณีย์ตอบรับ (เพื่อจะได้รับทราบหนังสือร้องเรียนส่งถึง ป.ป.ช. แล้ว) เพราะ สำนักงาน ป.ป.ช. จะติดต่อกับผู้ร้องเรียนโดยตรงกับผู้ร้องเรียนที่แจ้งชื่อ - สกุล และที่อยู่ เท่านั้น

หมายเหตุ หากกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องระบุชื่อ - นามสกุล และลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา โดยเฉพาะผู้กล่าวหา จะต้องเป็นผู้รับได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น

9.1.3 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งอีกช่องทางหนึ่ง คือ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหา แต่โดยที่การแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ มีจำนวนมากเกินกว่าที่คณะกรรมการจะสามารถตรวจสอบว่ามีการแจ้งทรัพย์สิน หนี้สินครบถ้วนหรือไม่ในกรณีเช่นนี้หากประชาชนหรือสื่อมวลชนมีข้อมูล ว่าผู้ดำรงตำแหน่งคนใด ปิดบัง ซ่อนเร้น ไม่แจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน หรือมีการทำนิติกรรมอำพราง ก็สามารถชี้เบาะแสให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อหยิบยกขึ้นมาตรวจสอบได้ดังกรณี การชุกหุ้นของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่สื่อมวลชนเปิดเผยข้อมูลและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หยิบยกขึ้นมาตรวจสอบ และกรณีการแจ้งเท็จเกี่ยวกับหนี้สิน 45 ล้าน ของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นต้น

9.2 ผลการใช้กลไกต่างๆในการตรวจสอบ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่กลไกทางกฎหมายที่รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าวกลับเปิดช่องให้อย่างจำกัด อีกทั้งยังเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะได้รับการประกาศใช้มาครบ 5 ปี ในปี พ.ศ.2545 แต่ปรากฏว่าเรื่องที่มีการตรวจสอบโดยภาคประชาชนที่อาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญที่เปิดให้ตามมาตรา 304 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง และมาตรา 308 ว่าด้วยการที่ผู้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาว่าร้ายวยผิดปกตินั้น จึงมีอยู่น้อยมากและส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการตัดสินถึงที่สุดแห่งคดี หลายกรณีตกไปเพราะการตีความและช่องทางอันจำกัดของกฎหมาย

แม้ว่าการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295¹⁰ ในกรณีการยื่นทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งจะเป็นอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องอาศัยการกล่าวหาเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการตรวจสอบดังกรณีอื่นก็ตาม แต่ประชาชนและสื่อมวลชนก็สามารถชี้เบาะแสเพื่อให้เกิดการตรวจสอบได้ นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการ ป.ป.ช. ตอบคำถามภาวน์คณะวิจัยว่า “การแจ้งเท็จนี้ เราตรวจสอบได้เอง ไม่จำเป็นต้องมีคนมาร้องเรียน เพราะ

¹⁰ มาตรา 295 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

กฎหมายให้อำนาจ เราต้องตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ต้องตรวจสอบว่าเขา
 แจกมาจริงหรือไม่ ถ้าเกี่ยวกับเงินฝากเราจะไปถามที่ธนาคาร ถามว่านอกจากที่เขาแจกมานี้ถูกต้อง
 ไหม แล้วยังมีในชื่อภรรยา ในชื่อลูกอีกหรือไม่ เขาแจ้งที่ดินก็ตรวจสอบกับกรมที่ดิน ว่าชื่อนี้มีปรากฏ
 จริงหรือไม่ เมื่อเขามีหลักฐานก็จบ ถ้าใครชี้ช่องมาว่าไม่จริง เราก็ต้องไปตรวจอีก”

เรื่องที่มีการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ตามกลไกกฎหมายทั้ง 3 ช่องทาง และผลที่เกิด
 จากการใช้กลไกดังกล่าว

**9.2.1 การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยกลไกกฎหมายมาตรา 304 ตาม
 ช่องทางการรวบรวม 50,000 รายชื่อของประชาชน มี 3 กรณี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐ
 ธรรมนูญ พ.ศ.2540 และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.มาตรา 43(2) มี 1 กรณี**

9.2.1.1 กรณีทุจริตฯ เป็นกรณีแรกที่ประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อตามกลไก 50,000
 รายชื่อ เพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นคือ นายมีชัย
 ฤชุพันธุ์ เพื่อนำเรื่องเสนอต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง โดย
 เอกสารคำร้องขอให้มีการตรวจสอบเพื่อถอดถอน นายรักเกียรติ สุขชนะ (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 สาธารณสุข) นายธีรวัฒน์ ศิริวัฒน์ (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข) และ
 นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์(ปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

การรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกลไก 50,000 รายชื่อ กระทำใน
 ระหว่างเดือนกันยายน – พฤศจิกายน 2541 โดยมีจำนวนรายชื่อที่รวบรวมได้ 52,554 รายชื่อ จาก 76
 จังหวัดทั่วประเทศ เครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชน ผู้ริเริ่มในการรวบรวมรายชื่อ ได้นำรายชื่อ
 ทั้งหมดเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542

ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อของประชาชน นายรักเกียรติ สุขชนะ รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงสาธารณสุข นายธีรวัฒน์ ศิริวัฒน์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง และนพ.ปรากรม วุฒิพงศ์
 ปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกสั่งการราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในกรณีทุจริตฯ เริ่มขึ้นในขณะที่ยังไม่มี
 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีการตีความ
 กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็น 2 ทาง นักวิชาการทางกฎหมายมหาชน ดร.พนม เอี่ยมประยูร ให้ความเห็น
 ต่อเครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชนว่า กลไก 50,000 ชื่อ สามารถใช้ได้เมื่อมีการประกาศใช้
 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยไม่ต้องรอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
 ประธานรัฐสภาในขณะนั้นให้ความเห็นว่ากลไก 50,000 รายชื่อของประชาชนต้องรอกฎหมาย
 ประกอบรัฐธรรมนูญ แต่นักกฎหมายระดับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในหลายรัฐบาล และรอง
 นายกรัฐมนตรีในรัฐบาล ร.ส.ช. อย่างนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นประธานวุฒิสภา
 ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า เมื่อรวบรวมรายชื่อครบ 50,000 คน สามารถเข้าสู่กลไกการถอดถอน
 ตามรัฐธรรมนูญได้

แม้จะให้สัมภาษณ์ว่าประชาชนสามารถใช้กลไก 50,000 ชื่อได้ แต่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ก็ทำให้การยื่น 50,000 ชื่อ ของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริง ในทางปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากการตั้งเงื่อนไขว่ากลุ่มผู้เริ่มการยื่น 50,000 ชื่อ ต้องรับรองสิทธิเลือกตั้งของผู้ ลงลายมือชื่อทั้งหมดเสียก่อน¹¹ และขอให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อลงนามรับรองลายเซ็นของผู้เข้าชื่อ ทั้งหมดว่าเป็นลายเซ็นของบุคคลนั้นจริง¹² โดยอ้างว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีระบุอยู่ในร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ.

ในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ยื่นถอดถอนปลัดกระทรวงสาธารณสุขด้วย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ให้ความเห็นว่า ยังไม่สามารถตีความว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหมายถึงตำแหน่งใดบ้าง จึงต้องการให้ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ถอนรายชื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขออกจากหนังสือร้องขอให้ ถอดถอน ซึ่งในกรณีดังกล่าว ประธานวุฒิสภาไม่ได้อ้างอิงร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ที่ระบุว่า ผู้ดำรง ตำแหน่งระดับสูงหมายถึงข้าราชการตั้งแต่ระดับที่ 10 เป็นต้นไป โดยสำนักเลขาธิการวุฒิสภาอ้างถึง คำวินิจฉัยของประธานวุฒิสภาว่า กรณีการตีความผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ต้องรอกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ¹³

เงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นโดยประธานวุฒิสภา ทำให้การยื่น 50,000 รายชื่อ ในกรณี ทุจริตฯ ต้องตกไปในชั้นวุฒิสภา เนื่องจากกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 คน ในกรณี ทุจริตฯ เป็นกระบวนการความร่วมมือทางสังคม รายชื่อถูกส่งเข้ามาจากทั่วประเทศทั้ง 76 จังหวัด ผ่านการรณรงค์ทางสื่อมวลชน แม้จะมีการลงเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อ แต่ในทาง ปฏิบัติเป็นไปได้ที่ทางผู้ริเริ่มจะสามารถรับรองลายเซ็นของผู้เข้าชื่อทั้งหมดว่าเป็นลายเซ็นของบุคคล นั้นจริง ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ กล่าวว่า “อย่าให้รับรองในสิ่งที่รับรองไม่ได้ เพราะคนที่รับรองรายชื่อซึ่ง เป็นคนดำเนินการไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะทราบได้ว่าคนที่มาเซ็นชื่อ เป็นนาย ก จริงๆ หรือ นาย ข มาลง ชื่อแทนแล้วบอกว่าเป็นนาย ก คือขอให้มีการเงื่อนไขครบ เขียนมาว่าชื่ออะไร อายุเท่าไร เลขบัตร ประจำตัวประชาชนอะไร อยู่ที่ไหน เซ็นชื่อมาก็ใช้ได้แล้ว.....”¹⁴

¹¹ ดู หนังสือโต้ตอบระหว่างสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ลงวันที่ 8 มีนาคม 2542 ในภาคผนวก จ

¹² หนังสือโต้ตอบระหว่างสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ลงวันที่ 29 เมษายน 2542 ในภาคผนวก จ

¹³ อ้างแล้วใน 12

¹⁴ รายการอภิปราย “ปัญหาและอุปสรรคของการสร้างสังคมโปร่งใส” ในจดหมายข่าวสังคมโปร่งใส ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม 2542

9.2.1.2 กรณียื่นถอดถอนนายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น โดยกลุ่มประชาชนผู้รักชาติ นำโดย นายทองก้อน วงศ์สมุทร อดีตประชาสัมพันธ์มูลนิธีกองทุนผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว โดยกล่าวหานายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ว่าการออกกฎหมายเพื่อรวมบัญชีของ ธนาคารแห่งประเทศไทย อันประกอบด้วย บัญชีสำรองเงินตราบัญชี ผลประโยชน์ประจำปี และบัญชี สำรองพิเศษ เพื่อนำมาใช้ในการชำระหนี้สินนั้นเป็นการแก้ไขกฎหมายที่ทำลายสิทธิและทรัพย์สินของชาติ และประชาชน เพราะได้รวมเอากองทุนจากผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัวไปด้วย โดยที่ผู้บริจาคมี เจตนาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บไว้เป็นเงินทุนสำรอง

กลุ่มประชาชนผู้รักชาติได้ริเริ่มในการรวบรวมรายชื่อจากประชาชนเพื่อถอดถอน นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ตามกลไก 50,000 รายชื่อ โดยรวบรวมได้ ประมาณ 100,000 รายชื่อและนำเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543

กรณีดังกล่าวตกไปในชั้นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะสาเหตุแห่งการ ร้องขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงได้

9.2.1.3 กรณียื่นถอดถอน 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ ดัรวบรวบรายชื่อประชาชน 50,000 คน เพื่อขอให้ถอด ถอน 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง คือ นายกมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ โดยกล่าวว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน กระทำ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สาเหตุมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนายอนันต์ ศุภสุตนาพันธ์ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา นายมะสุธี มະสุยี่ นายโกศล ศรีสังข์ นายจิรายุ จรัสเสถียร พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ นายสุเมธ อุพลเกียรติ นายประยุทธ์ มหากิจศิริ มีความผิดตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยว่าพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดตามมาตรา 295 ของ รัฐธรรมนูญ

พลตรี สนั่น ได้ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 และ ดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ยื่นต่อประธาน วุฒิสภาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2545 และประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำ ร้องขอถูกต้อง และครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ในวันที่ 15-17 มีนาคม 2545 แล้ว และได้ส่ง เรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2545 เพื่อ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

กรณีดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป.ป.ช.

9.2.1.4 กรณีกล่าวหานายจิรายุ จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับการว่า การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.มาตรา 43 (2) กล่าวคือมีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และสงขลา เป็นผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในฐานะผู้เสียหาย (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 2 เพิ่มเติม)

กรอบที่ 2

กรณีกล่าวหานายจิรายุ จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับการว่า การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

จากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้จัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2541 โดยกระทรวงสาธารณสุขได้รับจัดสรรเป็นเงิน 2,704.23 ล้านบาท ในจำนวนนี้มีเงินงบประมาณ จำนวน 1,400 ล้านบาท เป็นเงินที่จัดสรรในหมวดเงินอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลผู้มีรายได้ต่ำและผู้ที่ยากจนช่วยเหลือเกื้อกูล(หมวด800) โดยได้จัดสรรแยกเป็น 2 ส่วน คือ ให้แก่โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป จำนวน 560 ล้านบาท และจัดสรรให้แก่โรงพยาบาลชุมชน จำนวน 840 ล้านบาท ต่อมาได้มีการขอแปลงงบประมาณดังกล่าว เป็นค่าเวชภัณฑ์ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมเป็นเงิน 17,167,000บาท สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นเงิน 19,521,000 บาท และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นเงิน 16,199,000 บาท

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขพร้อมคณะ ได้เดินทางไปตรวจราชการที่จังหวัดสงขลา นายจิรายุ จรัสเสถียร ได้เชิญนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลาไปที่ห้องพัก แล้วพูดขอให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทพรรคพวกจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติม ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี ได้พบกับนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่าเงินงบประมาณที่ได้รับ จำนวน 16 ล้านบาทเศษ รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขได้แปรงติดกลับมาให้กระทรวงสาธารณสุข และพูดขอเงินสวัสดิการให้กับผู้ใหญ่ จำนวนร้อยละ 15 ของเงินงบประมาณนายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี จึงได้เสนอให้จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทหนึ่ง ซึ่งทางบริษัทจะหักเปอร์เซ็นต์ในส่วนที่จ่ายให้กับผู้ใหญ่ไว้ในวันเดียวกัน นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดกับพวก ได้พบนายจิรายุ จรัสเสถียร และ นายจิรายุ จรัสเสถียร ได้แจ้งว่าเงินงบประมาณที่ได้รับเป็นงบประมาณที่รัฐมนตรีไปต่อสู้ออกกลับคืนมา ขอความร่วมมือให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทในเครือด้วย

หลังจากนั้น ได้มีตัวแทนบริษัทไปพบนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา และมอบบัญชีราคาของของบริษัทเพื่อให้จัดซื้อหัวหน้าเภสัชกรรมประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา ได้รับไปดำเนินการ แต่เห็นว่ายาที่มีราคาแพงเกินไปจึงไม่จัดซื้อ และได้มีตัวแทนของบริษัทไปพบนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมกับมอบบัญชีรายการยาของบริษัทให้เช่นเดียวกัน ในส่วนของสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีการแจ้งเรื่องที่ภูณายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี เรียกเงินและมีการหารือกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนในสังกัด โดยตกลงกันว่าให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนต่างรวบรวมเงินประมาณ 10.2 เปอร์เซ็นต์ของเงินงบประมาณ เพื่อนำไปจ่ายให้ตามที่ถูกเรียกร้อง แต่จะไม่ซื้อยาจากบริษัทที่กำหนดมาให้ หลังจากนั้น ได้มีการรวบรวมเงินได้บางส่วน เป็นเงิน 516,500 บาท และกำลังจะนำส่ง แต่ปรากฏว่ามีข่าวทางสื่อมวลชนเรื่องการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข จึงมีการโอนเงินจำนวนดังกล่าวคืน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า การกระทำของนายจิรายุ จรัสเสถียร ที่ได้ร่วมกันกับ นายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี ให้อ่านาในตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข กระทำการทุจริต เพื่อให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเอง หรือผู้อื่น มีความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 และมาตรา 157 ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี ซึ่งร่วมกระทำผิดกับนายจิรายุ จรัสเสถียร มิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือข้าราชการการเมือง จึงมีความผิดทางอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86 ให้ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ที่มา : รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2544 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตัดสินโทษนายจิรายุด้วยการจำคุก 6 ปี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2545 ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี เนื่องจากมีการกลับคำให้การของพยานในชั้นศาลฎีกาฯ จึงทำให้นายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี ถูกศาลยกฟ้อง

9.2.2 การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งราวยผิดปกติ เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในอดีตการยึดทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในข้อหาร่ำรวยผิดปกติ มักกระทำโดยอาศัยการออกกฎหมายพิเศษ หรือเป็นประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งเป็นรูปธรรมหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในวงการเมืองระดับสูง เป็นสิ่งที่มีอยู่จริง แม้การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่มีใบเสร็จ แต่เคยมีการยึดทรัพย์สินนักการเมืองระดับนายกรัฐมนตรี 2 คน คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถูกยึดทรัพย์สินโดยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจรและผู้ใกล้ชิด ก็ถูกยึดทรัพย์สินโดยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

เมื่อรัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกรัฐประหารโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) คณะ รสช.ได้ออกประกาศให้ยึดทรัพย์สิน พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และนักการเมืองร่วมคณะของพล.อ.ชาติชายอีก 10 คน แต่ไม่สามารถยึดทรัพย์สินได้ เนื่องจากมีการต่อสู้ในศาลปกติ ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาเพิกถอน เนื่องจากขัดต่อธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศที่มีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ(ดูรายละเอียดในกรอบที่ 3)

กรอบที่ 3

ยึดทรัพย์นักการเมือง

- จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ถูกรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ใช้อำนาจในมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน นำมาสู่การยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 604 ล้านบาท(พ.ย.2507)

- จอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรีและภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียรและภริยา พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และภริยา ถูกรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้อำนาจมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ทำการยึดทรัพย์ของบุคคลทั้ง 6 ให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 434 ล้านบาท(ส.ค.2517)

- คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธาน รสช. ได้ออกประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2534 เรื่องให้อายัดและยึดทรัพย์นักการเมืองทั้ง 10 คน ประกอบด้วย

พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ	จำนวน 266 ล้านบาท
นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์	จำนวน 335 ล้านบาท
ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง	จำนวน 32 ล้านบาท
นายประมวล สภาวสุ	จำนวน 70 ล้านบาท
นายสุบิน ปิ่นขยัน	จำนวน 608 ล้านบาท
นายเสนาะ เทียนทอง	จำนวน 62 ล้านบาท
นายปัญญา ช่วยปลอด	จำนวน 61 ล้านบาท
พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร	จำนวน 139 ล้านบาท
นายวัฒนา อิศวเหม	จำนวน 4 ล้านบาท
นายมนตรี พงษ์พานิช	จำนวน 336 ล้านบาท

แต่ต่อมาบรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์เหล่านี้ ได้ต่อสู้ในชั้นศาล ศาลฎีกาได้พิพากษาสั่งเพิกถอนการยึดทรัพย์ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ

ที่มา : หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์รายวัน วันอาทิตย์ที่ 25 มีนาคม 2544

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ได้บัญญัติมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งจรรยาผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงเป็นการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญยิ่งอีกกลไกหนึ่ง

แต่ทว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 75 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า การกล่าวหาว่าจรรยาผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ได้ทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา 308 กลายเป็นกลไกที่ใช้ได้ในขอบเขตที่จำกัด ซึ่งน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติมาตราดังกล่าว

การตรวจสอบโดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งจรรยาผิดปกติโดยภาคประชาชนหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 มี 4 กรณี

9.2.2.1 กรณีกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ร่ำรวยผิดปกติ ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 โดย เครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชน ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2542¹⁵

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อมูลที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะอนุกรรมการและลงมติเป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 0 ว่าขณะดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยร่ำรวยผิดปกติทั้งสิ้น 233,880,000 บาท(สองร้อยสามสิบสามล้านแปดแสนแปดหมื่นบาทถ้วน) ให้ส่งเรื่องต่ออัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 80(1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542¹⁶

9.2.2.2 กรณีมีการกล่าวหา พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ร่ำรวยผิดปกติเนื่องจากมีข่าว ปรากฏในสื่อมวลชนถึงการฟุ้งร้องของคุณหญิงอรชร คงสมพงษ์

ข่าวเรื่องทรัพย์สินจำนวน 4,000 ล้านบาทของพล.อ.สุนทร ทำให้เกิดกระแสความ เคลื่อนไหวในสังคม ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบถึงที่มาของทรัพย์สินมหาศาล มีการเรียกร้องให้ รัฐบาลและคณะกรรมการ ป.ป.ช.หาทางตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 4,5 และ 6)

¹⁵ ดูหนังสือกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยเครือข่าย 30 องค์การ พัฒนาเอกชน ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2542 และ 24 มกราคม 2543 ในภาคผนวก จ

¹⁶ ดู ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข่าวที่ 13/2545 วันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2545 น. 3 – 5 ใน ภาคผนวก จ

กรอบที่ 4

ท่าทีของรัฐบาลที่ไม่เอาจริงเอาจังในเรื่องนี้ก่อให้เกิดกระแส วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยการเชื่อมโยงถึงการจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์แบบเบลล์ 25 ลำ และชินุก 6 ลำ ที่มีการพูดกันว่าเป็นโครงการโบนัสนกก่อนเกษียณของอดีตประธาน รสช. นอกจากนั้น มีการกล่าวถึงสัญญาสัมปทานที่มีการอนุมัติในช่วงนั้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการดาวเทียมไทยคม โทรศัพท์ทีโอ ซึ่งเกี่ยวพันไปใกล้ชิดว่านายกรัฐมนตรีด้วย

ขณะที่หลายฝ่ายไม่เชื่อว่า พล.อ.สุนทรจะมีทรัพย์สินถึง 4 พันล้านบาทจริง โดยตั้งคำถามถึงความมีอยู่จริงของทรัพย์สินทั้งหมด นางอำพาพันธุ์ได้ยื่นคำให้การต่อสู้คดีที่ พ.อ.คุณหญิงอรชร ฟ้องขอเพิกถอนนิติกรรมเรียกคืนทรัพย์สินสมรสและมรดก 3,916,229,456 บาท โดยระบุว่าที่ดิน 3 ไร่เศษพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่เขตพระโขนง ที่ พ.อ.คุณหญิงอรชร ระบุ มีมูลค่า 400 ล้านบาท พร้อมที่ดินแปลงอื่นในหลายจังหวัดรวมกว่า 100 ไร่ เป็นของตัวเอง โดย พล.อ.สุนทรไม่ได้มีสิทธิและเกี่ยวข้องแต่อย่างใด รวมถึงคอนโดมิเนียมซานโฮมารีโน 1 หุ่นในบริษัท เอ็น เอ็น ซี ซี กรุ๊ป จำกัด(ไทยแลนด์)

ที่น่าสนใจคือ เงินสดในธนาคารไทยพาณิชย์จำนวน 15 บัญชี ที่ พ.อ.คุณหญิงอรชรเรียกร้อง เป็นเงิน 2,755,350,456 บาทนั้น นางอำพาพันธุ์ให้การยอมรับความมีอยู่จริงของบัญชีทั้งหมด แม้จะไม่ระบุจำนวนเงินที่มี หรือเคยมีในบัญชีเหล่านั้น โดยยืนยันว่า เป็นเจ้าของบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ธนาคารกรุงเทพ สาขาเอกมัย เลขที่ 063-0-008548 และ 063-0-016186 สาขาทองหล่อ เลขที่ 206-0-393473, 206-0-524655, 206-0-383747 สาขากล้วยน้ำไท เลขที่ 117-4-105294, 117-4-237469 บัญชีเงินฝากประจำธนาคารกรุงเทพ สาขาเอกมัย เลขที่ 063-2-007944 สาขาทองหล่อ เลขที่ 206-2-062936 บัญชีเงินฝากกระแสรายวันธนาคารกรุงเทพ สาขาเอกมัย เลขที่ 063-3-000864, 063-3-001615 สาขาทองหล่อ เลขที่ 206-3-037283, 206-3-036582 สาขากล้วยน้ำไท เลขที่ 117-3-086495 และสาขาแม่สอด เลขที่บัญชี 328-3-055535 แต่เพียงผู้เดียว ไม่เกี่ยวข้องกับ พล.อ.สุนทร บัญชีเหล่านั้น พ.อ.คุณหญิงอรชรระบุว่า มีหรือเคยมี ยอดเงิน ตามลำดับคือ 250,000,000 บาท, 150,900,000 บาท, 210,008,000 บาท, 171,200,430 บาท, 320,650,050 บาท, 195,600,020 บาท, 99,700,900 บาท, 250,453,000 บาท, 120,800,056 บาท, 125,215,000 บาท, 108,250,000 บาท, 263,740,000 บาท, 205,650,000 บาท, 184,530,000 บาท และ 98,653,000 บาท

ที่มา : หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ออนไลน์ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2544

กรอบที่ 5

“ทักษิณ” ยอมตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินบักจ๊อด ส่ง “ประชัย” นั่งประธาน ปฏิเสธไม่ได้รับความช่วยเหลือสัมปทานดาวเทียมไทยคมจากบักจ๊อด ขณะที่นาย “ยัย” ยอมรับว่าทักษิณเคยเข้าหอดูดาวประจักษ์ เพราะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประมูล แต่ยืนยันไม่เคยเรียกรับสินบน ป.ป.ช. เฝ้าเอกสารจัดไปแล้ว เมื่อต้นปี 2542 แต่ยังพลิกหาช่อง กม. ดำเนินการต่อไป

ความคืบหน้าการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ อดีตประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) จำนวนเกือบ 4,000 ล้านบาท ซึ่งหลายฝ่ายเรียกร้องให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการตรวจสอบว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาโดยชอบหรือไม่ ซึ่งล่าสุดมีการตั้งข้อสังเกตว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เคยมีความใกล้ชิดกับ พล.อ.สุนทร ในช่วงที่บริษัทชินวัตรแซทเทลไลท์ได้รับสัมปทานดาวเทียมไทยคม อาจเป็นเหตุให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ไม่อยากให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของ พล.อ.สุนทร นั้น

“ทักษิณ” ตั้งคณะสอบสวน “จ๊อด”

เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี(ครม.) ว่า ที่ประชุม ครม. ได้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ มีนายประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน ส่วนกรรมการประกอบด้วย ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อธิบดีกรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวยผิดปกติ ทั้งนี้การมีอยู่จริง ถ้าได้มาโดยมิชอบ รัฐบาลก็จะดำเนินการในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รัฐบาล กล่าวคือใช้กฎหมายภาษีอากร เข้าไปตรวจสอบ แต่ถ้าเป็นเรื่องร้ายวยผิดปกติหรือเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ปปช.) ก็จะส่งเรื่องต่อไปยัง ปปช.

รบ.จะใช้ กม.ภาษีดำเนินการ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กล่าวว่า คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ยกตัวอย่างเช่น เรื่องภาษีของฝ่ายบริหาร แต่ในเรื่องการตรวจสอบความร้ายวยที่ผิดปกตินั้นเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช. โดยเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการชุดนี้จะรับผิดชอบ

“การที่รัฐบาลตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาเพราะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ที่ประกาศทำสงครามกับคอร์รัปชัน และในขณะนี้ก็มีกลไกของฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปดูแลแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ ซึ่งกลไกที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่งก็คือ กฎหมายภาษีอากร ซึ่งจะสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับภาษีว่ามีการยื่นหรือไม่” นายพงศ์เทพกล่าว

ไม่รับปากแก้ กม.ยึดทรัพย์

ผู้สื่อข่าวถามว่า จากกฎหมายดังกล่าวจะสามารถสั่งให้ยึดทรัพย์ได้หรือไม่ นายพงศ์เทพกล่าวว่า กฎหมายยึดทรัพย์ขณะนี้ยังไม่มี แต่ถ้ากรณีที่จะขอให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นกระบวนการปกติ ก็เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งก็มีปัญหาว่ากล่าวหาว่าร้ายวยผิดปกติ จะต้องกระทำภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตรงนี้ยังมีปัญหาอยู่บ้างในส่วนของกฎหมาย ป.ป.ช. ผู้สื่อข่าวถามอีกว่า จะมีการแก้ไขกฎหมายหรือไม่ นายพงศ์เทพกล่าวว่า เรื่องแก้ไขกฎหมายก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่วันนี้ไม่ได้หารือกันในเรื่องแก้ไขกฎหมาย แต่เป็นเองที่คณะกรรมการชุดนี้จะใช้เป็นกลไกของรัฐบาลที่มีอยู่ ทั้งเรื่องกฎหมายภาษีอากร กฎหมายฟอกเงิน ในการดำเนินการ โดยในส่วนของการยึดทรัพย์สิน พล.อ.สุนทรนั้นจะดูว่ามีทรัพย์สินอยู่จริงหรือไม่ ได้มาโดยชอบหรือไม่ และเสียภาษีถูกต้องหรือไม่ หากตรวจพบว่าไม่เสียภาษี ก็จะสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมาย

กรอบที่ 6

องค์กรภาคประชาชนได้จัดการเสวนาเรื่อง “จอมพลสฤษดิ์ ถึง พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ : รัฐบาลอำนาจนิยมกับความร้ายวณิพก” ขึ้นที่โรงแรมรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม โดยมีตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมในการเสวนาครั้งนี้ ประกอบด้วย นายพิภพ ธงไชย ประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย(ครป.) นายคณิน บุญสุวรรณ อดีต สสร. นายอมร อมรรัตนานนท์ เลขาธิการเครือข่ายเตือนตุลาฯ นางสาวสมศรี หาญอนันตสุข ตัวแทนจากเครือข่ายสตรีเพื่อการเลือกตั้งในเอเชีย นายอดุล เขียวบริบูรณ์ ประธานวีรชนเดือนพฤษภาคม'35 นายสุริยะใส กตะศิลา รองเลขาธิการ ครป.

นายคณิน บุญสุวรรณ กล่าวว่า ประเด็นทรัพย์สินของ พล.อ.สุนทร เกือบ 4,000 ล้านบาทที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ทุกวันนี้ ต้องแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ การเอาผิดทางคดีอาญา ซึ่งเจ้าตัวก็เสียชีวิตไปแล้ว แต่ที่สำคัญคือ เรื่องทรัพย์สินมรดกที่มีมาก ต้องตรวจสอบว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สุจริตหรือไม่ ถ้าหากเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สุจริตระหว่างที่มีอำนาจทางการเมือง ก็ต้องยึดตกเป็นของแผ่นดิน โดยไม่มีอายุความ

ที่มา : หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ออนไลน์ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2544

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย(ค.ร.ป.) ได้ยื่นหนังสือเมื่อ 27 มีนาคม 2544 ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหา พล.อ.สุนทร ว่าร้ายวณิพกคดี ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาให้ตกไปตามมาตรา 75 วรรคสองในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ที่ว่า การกล่าวหาว่าร้ายวณิพกคดี ต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี¹⁷

9.2.2.3 กรณีมีการกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกระทำผิดอาญา และร้ายวณิพกคดี กรณีมีข่าวการรับเงินเพื่อล้มคดีของ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ โดย นายวีระ สมความคิด เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2543¹⁸

กรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับพิจารณาด้วยเหตุผลที่ว่า นายวีระ สมความคิด ไม่ได้มีการชี้ช่องให้เบาะแสที่เพียงพอต่อการพิจารณานำเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

9.2.2.4 กรณีกล่าวหา พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ มีพฤติการณ์ร้ายวณิพกคดี ของ นายวีระ สมความคิด ต่อ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545¹⁹

¹⁷ ดู หนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2544 ในภาคผนวก จ

¹⁸ ดู หนังสือกล่าวหาของนายวีระ สมความคิด ลงวันที่ 20 เมษายน 2544 ในภาคผนวก จ

¹⁹ ดู หนังสือคำกล่าวหาของนายวีระ สมความคิด ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 28 มีนาคม 2545 ในภาคผนวก จ

รองเลขาธิการ ป.ป.ช.มีหนังสือลงวันที่ 28 มีนาคม 2545 แจ้งผลการพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าไม่รับพิจารณา เนื่องจากคำกล่าวหาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์²⁰

9.2.3 การตรวจสอบโดยอาศัยกลไกกฎหมายมาตรา 295 ว่าด้วยการตรวจสอบ ทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเกิดจากการชี้เบาะแสโดยประชาชนและ สื่อมวลชน มี 3 กรณี

9.2.3.1 กรณีการร้องขอให้ตรวจสอบทรัพย์สิน พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงความมีอยู่จริงของทรัพย์สินจำนวน 45 ล้านบาท ของนายวีระ สมความคิด ต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542²¹

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ ทราบ ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ห้ามมิให้ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี²²

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 จึงวินิจฉัยห้ามมิ ให้ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี

9.2.3.2 กรณีกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ปกปิด ไม่แจ้งทรัพย์สินที่ได้จากการขาย ที่ดินในจังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ 9 ไร่ 3 งาน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเครือข่าย 30 องค์การพัฒนา เอกชน เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2543

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของนาย รักเกียรติ สุขธนะ ปรากฏว่า นายรักเกียรติ สุขธนะ ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินให้ถูกต้องตาม ความเป็นจริง 4 กรณี คือ

- (1) ไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่อยู่ในชื่อของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติ ภาวะ
- (2) ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน(เงินฝากธนาคาร)ของตนเอง และ/หรือคู่สมรส ที่อยู่ใน ชื่อของคนอื่น
- (3) ปกปิดทรัพย์สิน(ที่ดิน)ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพราง
- (4) แสดงรายการหนี้สินเท็จ

²⁰ ดูหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 ในภาคผนวก จ

²¹ ดู หนังสือคำร้องขอให้ตรวจสอบ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ของนายวีระ สมความคิด ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ในภาคผนวก จ

²² ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 31/2543

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว จึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 0 เป็นเอกฉันท์ว่านายรักเกียรติ สุขธนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง ที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดห้ามมิให้นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี²³

กรณีนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าจะวินิจฉัยชี้ขาด ห้ามนายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีหรือไม่

9.2.3.3 กรณีชุกหุ้นของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปรากฏว่าในเดือนกันยายน 2543 สื่อมวลชนได้เสนอข่าวเกี่ยวกับการโอนหุ้นของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ให้แม่บ้าน คนรับใช้ คนขับรถ และยามรักษาความปลอดภัยและคนใกล้ชิดอื่นๆอย่างต่อเนื่อง และว่าที่ร้อยตรีเสียม บุษบาบาน มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2543 ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติเมื่อ 26 กันยายน 2543 มอบหมายให้คุณหญิงปรีดา เกษมสันต์ ณ อยุธยา กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว และมีคำสั่งที่ 169/2543 ลงวันที่ 28 กันยายน 2543 และ ที่ 174/2543 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2543 แต่งตั้งอนุกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 ว่า พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีการกระทำที่จงใจปกปิดข้อเท็จจริงไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณากรณีนี้ว่า มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากมีมติ 8 ต่อ 7 ว่า พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 คน คือ นายกมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโทจุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอนันต์ เกตุวงศ์ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ส่วนตุลาการเสียงข้างน้อย 7 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสระ นิตยทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวัง-อ้อมกลาง วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295

²³ อ้างแล้วใน 17

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยชี้ขาดโดยเสียงข้างมากกว่า พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ให้ยกคำร้อง²⁴

9.2.3.4 กรณีร้องขอให้ตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กรณีการสร้างบ้านที่อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ของนายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล โดยนายวีระ สมความคิด ทำเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543²⁵

กรณีดังกล่าว อยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

9.3 ปัญหาอุปสรรคในการใช้กลไกตรวจสอบของภาคประชาชน

แม้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 จะมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการใช้อำนาจโดยมิชอบในแวดวงการเมืองและข้าราชการ ด้วยการกำหนดโครงสร้าง และกลไกใหม่ขึ้นอย่างองค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช. เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่ง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นและผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยนักการเมืองที่จะเป็นผู้ถูกตรวจสอบตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการเพื่อปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

9.3.1 ปัญหาในข้อกฎหมาย

9.3.1.1 ตามกฎหมายคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สามารถตรวจสอบพฤติการณ์ที่สื่อว่าทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหากไม่มีการกล่าวหา

หากดูโดยผิวเผินแล้ว องค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมากกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบนักการเมืองที่มีพฤติการณ์สื่อว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ด้วยตนเอง กระบวนการตรวจสอบของ ป.ป.ช. ต้องอาศัยการตั้งเรื่องร้องเรียนจากภายนอก คือ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 4 ของสภา หรือ ประชาชน 50,000 คน หรือผู้เสียหายโดยตรงเป็นผู้กล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

²⁴ ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 20/2544 วันที่ 3 สิงหาคม 2544

²⁵ ดูหนังสือกล่าวหาของนายวีระ สมความคิด ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ใน

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สามารถเป็น “ผู้เสียหาย” ในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่ง ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ ที่ต้องหาผู้เสียหายมาเป็นผู้กล่าวหา เพื่อให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถเริ่มต้นดำเนินการ

ดังกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาว่า นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช.ได้พบ พยานหลักฐานเชื่อได้ว่า ในเดือนสิงหาคม 2541 ในขณะที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารบริษัท ที.เอ็น.พี หรือบริษัท ที.เอ็น.พี เฮลท์แคร์ จำกัด ไปยังนายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5,000,000 บาท จึงได้แจ้งพฤติการณ์การกระทำ ความผิดของนายรักเกียรติ สุขธนะดังกล่าวให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุข พิจารณาว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายรักเกียรติ สุขธนะ หรือไม่ อย่างไร หากมีความ ประสงค์

จะกล่าวหาว่านายรักเกียรติ สุขธนะ พุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ก็ขอให้กระทรวงสาธารณสุขยื่นคำร้อง ทุกข์กล่าวโทษ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อไป(ดูรายละเอียดในกรอบที่ 7)

กรอบที่ 7

(สำเนา)

ลัป

(พญาครุฑ)

ด่วนมาก

ที่ ปช 0006/1923

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนพิษณุโลก กทม.10300

28 พฤศจิกายน 2544

เรื่อง แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำความผิดของนายรักเกียรติ สุขชนะ

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

เรียน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

อ้างถึง หนังสือกระทรวงสาธารณสุข ลำดับที่ สธ 0100.10/149 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงสาธารณสุข ได้ส่งรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การเภสัชกรรม ตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 563/2542 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2542 ไปเพื่อประกอบการพิจารณา และตอนหนึ่งของรายงานผลการสอบสวน สรุปว่าในช่วงเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนกันยายน 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่ปรากฏเป็นข่าวครึกโครมเรื่องการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏพยานหลักฐานว่า องค์การเภสัชกรรมได้มีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาแพงกว่าปกติมาก และมีการจัดซื้อจากบริษัท ที.เอ็น.พี เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 20,502,854 บาท เพิ่มจากในช่วงเดือนเมษายน 2541 ถึงเดือนมิถุนายน 2541 ที่มีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทดังกล่าว เพียง 2,251,167 บาท รายละเอียดปรากฏตามรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวแล้วนั้น

จากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณี นายรักเกียรติ สุขชนะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารของบริษัท ที.เอ็น.พี หรือ ที.เอ็น.พี. เฮล แคร์ จำกัด ไปยังนายรักเกียรติ สุขชนะ จำนวน 5,000,000 บาท

ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาแล้วมีมติให้แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำผิดของนายรักเกียรติ สุขธนะ ดังกล่าว ให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ และพิจารณาว่ากระทรวงสาธารณสุข ได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายรักเกียรติ สุขธนะ หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้หากกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าได้รับความเสียหายและประสงค์จะกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว ขอให้กระทรวงสาธารณสุข ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 67 ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) กล้าณรงค์ จันทิก

(นายก้านรงค์ จันทิก)

เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1

โทร 0 2282 3161-5 ต่อก 510

โทรสาร 0 2282 3248, 0 2282 0768

ต่อมานายแพทย์วินัย วิริยะกัจจา ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือด่วนมากที่ สธ 0208/467 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ตอบหนังสือเลขากธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาเห็นว่าการโอนเงินดังกล่าว อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดที่ทำให้กระทรวงสาธารณสุขมีความเสียหาย จึงขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ได้ความจริงต่อไป (ดูรายละเอียดกรอบที่ 8)

กรอบที่ 8

(สำเนา)

ลับ

ด่วนมาก

ที่ สธ. 0208/1/467

กระทรวงสาธารณสุข

ถนนติวานนท์ ถนนพหลโยธิน 11000

28 ธันวาคม 2544

เรื่อง แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของนายรักเกียรติ สุขชนะ เกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ของกระทรวงสาธารณสุข ในปีงบประมาณ 2541

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ด่วนมาก ที่ ปช 00061/1923 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2544

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงาน ป.ป.ช.แจ้งว่า จากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณี นายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนว่าร้ายยืมผิดปกติ ปราบกฏ พยานหลักฐานน่าเชื่อถือได้ว่าในเดือนสิงหาคม 2541 ในขณะที่นายรักเกียรติ สุขชนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารของบริษัท ที.เอ็น.พี. ไปยังนายรักเกียรติ สุขชนะ จำนวน 5,000,000 บาท คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำผิดของ นายรักเกียรติ สุขชนะ ดังกล่าว ให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ และพิจารณาว่ากระทรวงสาธารณสุข ได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายรักเกียรติ สุขชนะ หรือไม่ อย่างไร หากกระทรวงสาธารณสุข เห็นว่า ได้รับความเสียหายและประสงค์จะกล่าวหานายรักเกียรติ สุขชนะ ว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว ขอให้กระทรวงสาธารณสุข ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีรายละเอียดต่างๆตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 67 ต่อไป ดังความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

1. กรณีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ในปีงบประมาณ 2541 จากการสอบสวนความผิดทางละเมิด พบว่า กระทรวงสาธารณสุข ได้รับความเสียหายเป็นเงินประมาณ 9,110,341.95 บาท(เก้าล้านหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นสามร้อยสี่สิบเอ็ดบาทเก้าสิบห้าสตางค์) จากการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ของ จังหวัดนครปฐม พระนครศรีอยุธยา พังงา อุบลราชธานี สกลนคร สุราษฎร์ธานี ขณะนี้เรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

สำหรับกรณีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ผ่านองค์การเภสัชกรรม กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งที่ 563/2542 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การเภสัชกรรม ซึ่งผลการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเสียหาย คณะกรรมการมีความเห็นว่า การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ผ่านองค์การเภสัชกรรมของ 34 จังหวัด มีมูลค่าความเสียหายอาจสูงถึง 181,748,170.57 บาท สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาความเสียหายและความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของ 34 จังหวัด ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นการปฏิบัติผิดระเบียบพัสดุ

2. จากการสอบสวนทางวินัยกรณีจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏว่า บริษัท ที.เอ็น.พี หรือ ที.เอ็น.พี .เฮล แคร่ จำกัด ได้ขายยาและเวชภัณฑ์ให้กระทรวงสาธารณสุข ในจังหวัดต่างๆ คือ นครศรีธรรมราช ชัยภูมิ สุรินทร์ สระแก้ว สงขลา สมุทรปราการ ชัยนาท อุตรดิตถ์ สระบุรี ปราจีนบุรี นครพนม อุตรธานี ชุมพร เชียงราย นนทบุรี ลำปาง ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา ลำปาง กระบี่ ร้อยเอ็ด ประจวบคีรีขันธ์

3. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ดำเนินการไต่สวนนายรักเกียรติ สุขธนะ ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนว่าร่ำรวยผิดปกติ และปรากฏพยานหลักฐานน่าเชื่อถือได้ว่า เดือนสิงหาคม 2541 ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารของบริษัท ที.เอ็น.พี หรือ ที.เอ็น.พี .เฮล แคร่ จำกัด ไปยังนายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5,000,000 บาท และมีมติให้แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กระทำผิดของ นายรักเกียรติฯ ให้กระทรวงสาธารณสุขทราบและพิจารณา หากกระทรวงสาธารณสุขได้รับความเสียหายและประสงค์จะ กล่าวหานายรักเกียรติฯ ขอให้กระทรวงสาธารณสุข ยื่นร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวนั้น

กระทรวงสาธารณสุข ได้พิจารณาเห็นว่า การโอนเงินดังกล่าวอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดดังกล่าวในข้อ 2 ซึ่ง กระทรวงสาธารณสุขมีความเสียหายดังกล่าวในข้อ 1 จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ได้ความจริงต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วินัย วิริยะกิจจา

(นายวินัย วิริยะกิจจา)

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

9.3.1.2 การกำหนดอายุความเพียง 2 ปี ในกรณีที่ประชาชนจะสามารถกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ตามมาตรา 75 ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.นั้น เป็นเวลาที่สั้นเกินไป เนื่องจากกรณีร่ำรวยผิดปกติของนักการเมืองเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้ยาก ดังกรณีที่ปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะซุกซ่อนทรัพย์สินของตนในชื่อบุคคลอื่น หรือทำนิติกรรมอำพรางเพื่อปิดบังทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ การกำหนดอายุความเพียง 2 ปี ในกรณีความ ร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะทำให้การตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมือง ระดับสูงเป็นไปได้โดยลำบาก เพราะความจำกัดของข้อกฎหมาย ดังกรณีทรัพย์สิน 4,000 ล้านบาท ของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ป.ป.ช.ก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเนื่องจากคดีหมดอายุความ

9.3.1.3 การที่กฎหมายกำหนดไม่ให้เปิดเผยทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น(ยกเว้นข้อมูลทรัพย์สินของคณะรัฐมนตรี) และไม่อนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยบุคคลภายนอกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆมาช่วยตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผลให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากบัญชีทรัพย์สินของผู้ที่ต้องยื่นบัญชีมีปริมาณมากและมีความซับซ้อนเกินกว่าความรู้ความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่มีอยู่เพียง 9 คน

การที่กฎหมายไม่อนุญาตให้เปิดเผยทรัพย์สินของนักการเมืองต่อสาธารณชน ทำให้ขาดโอกาสที่จะมีผู้มาชี้เบาะแสในกรณีที่นักการเมืองแจ้งทรัพย์สินเท็จ

9.3.1.4 การตรวจสอบการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่ามีความผิดปกติหรือไม่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเปรียบเทียบเฉพาะตอนเข้าดำรงตำแหน่งและเมื่อลาออกจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สามารถตรวจสอบกระแสเงินสด หรือกระแสรายได้ รายจ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่งได้ ดังกรณีของนายรักเกียรติ สุขธนะ ที่มีการเปิดเผยโดยประธานกรรมการ ป.ป.ช.นายไกราส อรุณินทร์ ว่า กรณีเงินไหลเวียนในบัญชีนักการเมืองผิดปกติ 100 กว่าล้านบาท เมื่อ 24 พฤศจิกายน 2542²⁶ กรณีดังกล่าวต้องมีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชนโดยนายเดช พุ่มคชา ต้องทำหนังสือกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ตรวจสอบพฤติกรรมที่สื่อว่า ร่ำรวยผิดปกติของนายรักเกียรติ สุขธนะ

9.3.2 ปัญหาในด้านการตีความกฎหมาย

9.3.2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่าผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมาย อาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็นผู้ที่สามารถกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ในการตีความ “ผู้เสียหาย” ปรากฏว่าเป็นการตีความอย่างแคบตามตัวอักษร ซึ่งมักจะหมายถึงผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทำให้โอกาสที่ผู้เสียหายจะเป็นผู้กล่าวหาเกิดขึ้นได้ยาก

นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม ตอบคำสัมภาษณ์คณะวิจัยในประเด็นนี้ว่า ควรมีการตีความอย่างกว้างให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายได้ เพราะเป็นคนเสียหาย และความเสียหายจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งแตกต่างจากความเสียหายในคดีอาชญากรรมทั่วไป²⁷

9.3.2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเป็นผู้เสียหายในการกล่าวหาได้หรือไม่ ยังเป็นประเด็นของการตีความข้อกฎหมาย

เนื่องจากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่มีจุดเริ่มต้นจากการไต่สวนข้าราชการประจำ เมื่อพบพยานหลักฐานอันเชื่อได้ว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมมืออยู่ด้วย คณะกรรมการ

²⁶ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2542

²⁷ ดูสรุปคำให้สัมภาษณ์ นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม ในภาคผนวก ค

ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งหากไม่มีผู้เสียหายมากล่าวหา เมื่อกฎหมายปกติเอื้อไม่ถึง กฎหมายเราน่าจะเอื้อถึงเพราะเป็นกฎหมายพิเศษ กฎหมายอาญาเขาจับได้เลย นี่เป็นความผิดซึ่งหน้าแต่ของเราไม่ต้องมีผู้เสียหาย อย่างเราไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองนี้ เมื่อพบใครเกี่ยว ถึงเป็นเอกชนก็เอาไปขึ้นศาลเดียวกันหมด แต่ว่าเราไปเจอนักการเมืองนี้ เราเอาขึ้นไปไม่ได้ ถ้าเราเริ่มกับข้าราชการแล้วสอบไปเจอนักการเมือง เราไม่สามารถตั้งได้ นี่มันมีข้อเท็จจริงหลายอัน เรื่องซื้อที่ดินของเทศบาล สอบไปเลย ลงความเห็น ลงมติแล้ว แต่ไปตีความว่า ผู้ว่านี่เข้าเป็นตำแหน่งทางการเมือง เพราะฉะนั้นไม่มีผู้กล่าวหาเขา จะไปตั้งเรื่องเขาไม่ได้ ต้องมีหนังสือไปให้ปลัดเพื่อทำหนังสือกลับมาที่เรา ยกตัวอย่าง 2-3 อัน ในขณะนั้นเขาร้องมาเรื่องนักการเมือง รัฐมนตรีและอธิบดี เรื่องกระทำความผิดวิธีพิจารณาของ ป.ป.ช. ก็พิจารณาว่าคนที่กล่าวหาคนนี้เป็นผู้เสียหายหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ให้ข้อหาตกไป สำหรับอธิบดีอันนี้รับได้ แล้วปรากฏว่ามีความผิดโยงไปถึงนักการเมืองก็ให้หน่วยที่มีความเสียหายแจ้งกลับมา ก็ยังถามกันแล้วใครเขาจะแจ้ง ปลัดที่ไหนเขาจะแจ้ง²⁸

9.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

9.3.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ขั้นตอนและเงื่อนไขการรวบรวมรายชื่อของประชาชน 50,000 คน ที่มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ผู้ริเริ่ม 100 คน ต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มต้นรวบรวมรายชื่อประชาชน

ในขั้นตอนการหารายชื่อ นอกจากการกรอกแบบฟอร์มที่ระบุชื่อผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนชื่อกล่าวหาพร้อมลายเซ็นของผู้กล่าวหาแล้ว ยังต้องแนบสำเนาบัตรประชาชนพร้อมลายเซ็นของผู้กล่าวหาด้วย ขั้นตอนดังกล่าวเป็นความยุ่งยากในทางปฏิบัติ กรณีการถ่ายสำเนาบัตรประชาชนก็ทำให้เกิดความยากลำบากในการรวบรวม นอกเหนือจากภาระด้านค่าใช้จ่ายของผู้ริเริ่มในการรวบรวมรายชื่อ

ตามกฎหมายระบุให้ผู้ริเริ่มต้องรับรองรายชื่อทั้ง 50,000 ชื่อ ว่าเป็นรายชื่อของผู้ที่ต้องการเข้าชื่อในการถอดถอนจริง การแสดงพยานหลักฐานเท็จและกล่าวหาเท็จ มีโทษทั้งจำและปรับ โดยมีโทษจำคุก 1-3 ปี และโทษปรับสูงถึงหกหมื่นบาท นอกจากนี้ยังมีระบุในมาตรา 124 ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.ว่า ในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดด้วย

ข้อที่น่าพิจารณาคือโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของ ป.ป.ช. เป็นโทษที่ระบุเฉพาะกับผู้ริเริ่มในการรวบรวม 50,000 รายชื่อ ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งในสี่ ที่เข้าชื่อถอดถอน ไม่มีการระบุโทษในลักษณะเดียวกับประชาชน

²⁸ ดูภาคผนวก ค

กรณีการกล่าวหาเท็จและการสร้างพยานหลักฐานเท็จนั้น มีโทษทางอาญาอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในกฎหมาย ป.ป.ช. การระบุโทษและระบุให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เสียหาย จึงเสมือนเป็นการชู่ประชาชน มากกว่าการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งที่การรวบรวม 50,000 รายชื่อของประชาชน เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

9.3.3.2 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เป็นอุปสรรคสำคัญของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่ง การทุจริตมักเกิดขึ้นจากความร่วมมือกัน 3 ฝ่ายระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำ และธุรกิจเอกชน แต่กลไกการตรวจสอบภายในระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพหากถูกบริหารโดยเครือข่ายของคนทุจริต จึงไม่สามารถสกัดกั้นการทุจริตจากภายในระบบ ข้าราชการทุจริตในหน่วยราชการจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ในรัฐบาลที่ประกาศสงครามกับคอร์รัปชัน ก็ยังมีข้าราชการทุจริตปะทุขึ้นมาเป็นระยะ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในโรงเรียน ทุจริตเกี่ยวกับปួយ ทุจริตเกี่ยวกับยาง ทุจริตเกี่ยวกับแรงงาน และคงมีทุจริตเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ อีกมากที่รอวันถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน

การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนเป็นกลไกที่สำคัญ แต่พระราชบัญญัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการก็ไม่ได้เป็นกลไกที่ตอบสนองต่อการตรวจสอบของภาคประชาชนเพราะการทำงานที่ล่าช้า และขาดความชัดเจนในการบริหารงานเพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นรอง”

แม้ในองค์กฤษฎีอย่าง ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริตโดยตรงก็มีทัศนคติแบบเดิมของข้าราชการที่มักจะไม่เต็มใจในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และมีแนวโน้มที่ต้องการปิดข้อมูลการสอบสวนเหมือนยุคที่ยังเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังที่มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ จะสามารถบังคับใช้กับองค์กฤษฎีอย่าง ป.ป.ช. หรือไม่ และการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าข้อมูลในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการนั้น ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและยังเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กฤษฎี โดยเฉพาะอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการป.ป.ช. ในการเลือกประเด็นข้อกล่าวหาเข้าสู่การพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง หรือไม่รับเรื่องกล่าวหาเข้าสู่การพิจารณา

คณะวิจัยตั้งข้อสังเกตต่อการรับและไม่รับพิจารณาข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่า ร่ำรวยผิดปกติ โดยเปรียบเทียบกรณีการกล่าวหา นายรักเกียรติ สุขชนะ ร่ำรวยผิดปกติเนื่องจากมีข่าวในสื่อมวลชนว่ามีเงินไหลเข้าออกในบัญชีภรรยาจำนวน 100 ล้านบาท ระหว่างที่นายรักเกียรติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนและการกล่าวหา พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ร่ำรวยผิดปกติของกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นกรณี

สืบเนื่องจากการแจ้งหนี้สินเท็จจำนวน 45 ล้านบาท ที่อาจตั้งเป็นข้อพิจารณาว่าผู้ถูกร้องมีทรัพย์สินจริงที่ไม่ได้แจ้งอยู่ 45 ล้านบาท ทั้งสองกรณีที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 ล้วนเป็นข้อมูลที่ได้จากข่าวสารที่ปรากฏจากสื่อมวลชน องค์การประชาชนทำหนังสือกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อให้ครบองค์ประกอบในการที่คณะกรรมการป.ป.ช. จะสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งสองกรณียังกล่าวคณะกรรมการป.ป.ช. มีวินิจฉัยว่ากรณีนายรักเกียรติเข้าองค์ประกอบ ส่วนกรณี พล.ต.สนั่น ไม่เข้าองค์ประกอบจึงไม่รับพิจารณา การใช้ดุลยพินิจในการรับหรือไม่รับกรณีใดกรณีหนึ่งเข้าสู่กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป.ป.ช. จึงควรได้รับการตรวจสอบในความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลการวินิจฉัยของคณะกรรมการป.ป.ช. โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นการใช้ดุลยพินิจไม่รับเข้าสู่การพิจารณาไต่สวน

อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ที่สำคัญที่สุดมิใช่อำนาจในการตัดสินลงโทษผู้ทุจริต แต่เป็นอำนาจในการรับรองความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยเหตุนี้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการป.ป.ช. จึงต้องเป็นอำนาจที่สามารถถูกตรวจสอบได้ ข้อเสนอประการหนึ่งคือคณะกรรมการป.ป.ช. ควรทำคำวินิจฉัยส่วนบุคคลเหมือนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

9.3.3.3 การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความล่าช้าในกระบวนการสอบสวน และยังมีลักษณะของการทำงานในเชิงการตั้งรับ มากกว่าการทำงานเชิงรุกที่ร่วมมือกับภาคประชาชน จึงไม่ได้ใช้พลังของประชาชนในการสร้างเครือข่ายการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในทุกระดับ

มีความเห็นจากการทำโฟกัสกรุ๊ปในสวนภูมิภาคว่าประชาชนที่อยู่ในสวนภูมิภาคจะเข้าไม่ถึงป.ป.ช. ทั้งที่การทุจริตในสวนภูมิภาคมีอยู่สูงมาก แต่ขาดกลไกในการตรวจสอบและป้องกัน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค)

9.4 ข้อเสนอแนะจากประชาชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ

9.4.1 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 วรรค 2 ระบุว่า การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี นั้น คณะวิจัยเห็นว่า กรณีความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นความผิดต่อสาธารณะไม่ควรมียอายุความ

9.4.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง หากกระบวนการไต่สวนพบว่ามีผู้ร่วมมือเป็นข้าราชการประจำ หรือเอกชนอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถสั่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งได้ทั้งหมด แต่ถ้การไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีทุจริต เริ่มต้นจากข้าราชการประจำ และไปพบว่าเกี่ยวข้องกับนักการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสั่งฟ้องต่อศาลฎีกาฯ ต้องมีผู้เสียหายมากกล่าวหา โดยที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายที่จะสามารถดำเนินการได้ คณะวิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไข เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถดำเนินการสั่งฟ้องได้ หากมีข้อมูล หลักฐานเพียงพอ

9.4.3 ในกรณีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้เสียหาย” ที่สามารถกล่าวหา เพื่อให้ ป.ป.ช.ได้สวนข้อเท็จจริง คือผู้มีส่วนร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทุจริต และผู้ได้บังคับบัญชา จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการใช้ช่องทางนี้ คณะวิจัยเห็นว่า การตีความ “ผู้เสียหาย” ในกรณีที่เป็นเรื่องการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ควรมีการตีความอย่างกว้างให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายให้รัฐเป็นผู้เสียหายได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้กล่าวหาได้

9.4.4 มีข้อเสนอให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง และนักการเมือง ซึ่งจะเป็นการลดภาระการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะประชาชนและสื่อมวลชนติดตามตรวจสอบและแจ้งเบาะแสต่อ ป.ป.ช.ได้

9.4.5 มีข้อเสนอว่า ข้อมูลการชำระภาษีของนักการเมือง ไม่ควรเป็นความลับ ผู้ดำรงตำแหน่งเมื่อยื่นแบบแสดงทรัพย์สินให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีด้วย

9.4.6 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ ควรจะครอบคลุมทุกองค์กร โดยรวมถึงองค์กรอิสระทุกองค์กรด้วย

9.4.7 ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.ที่มีการระบุโทษของผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ในมาตรา 124 นั้น มีข้อเสนอให้ตัดออก เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ในกรณีที่มีการกลั่นแกล้งใส่ความโดยสร้างหลักฐานเท็จ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุในกฎหมายของ ป.ป.ช.

9.4.8 ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ให้ประชาชนสามารถทำได้ง่ายกว่าที่เป็นอยู่

9.4.9 ในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการองค์กรอิสระ ควรเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง คือไม่ควรให้ผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสรรหา

บทที่ 10

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในอดีตอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีขอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่รัฐมีอำนาจมากและกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจที่มีอยู่ไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องโดยมิชอบได้¹

งานศึกษาวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงแนวคิดในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยแบ่งเป็นแนวคิดในการตรวจสอบการทุจริตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และแนวคิดในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ศึกษาการดำเนินการขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนองค์กรอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ และศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในอดีตแล้วการตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการดำเนินการไว้ 4 ช่องทางที่สำคัญคือ

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเน้นการตรวจสอบข้าราชการมากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผลการปฏิบัติที่ผ่านมาจะเป็นกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบกรณีเล็กๆ มากกว่ากรณีใหญ่
- การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ผลค่อนข้างน้อย เนื่องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน การพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องยาก และมักจะผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการที่ทุจริตได้ เนื่องจากมักเป็นผู้มีอิทธิพลสูง

¹ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนະ ไตรมาศ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2545), น. 70.

- การตรวจสอบการทุจริตโดยรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ให้สมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก วินิจฉัยให้สมาชิกคนหนึ่งพ้นสภาพในกรณีที่สมาชิกมีการกระทำที่ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งปรากฏว่ายังไม่เคยมีสมาชิกรัฐสภาผู้ใดถูกถอดถอนจากตำแหน่งด้วยเพราะวิธีการนี้มาก่อน
- การตรวจสอบด้วยมาตรการพิเศษ โดยในอดีตมีการใช้คำสั่งพิเศษเพื่ออายัดทรัพย์สินนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 3 ครั้งด้วยกันคือ กรณีนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก และต่อมาได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินในทั้ง 2 กรณี ส่วนกรณีสุดท้ายคือ กรณีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ได้ออกประกาศฉบับที่ 26 ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์สื่อแสดงว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ และต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองจำนวน 10 คน แต่ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกาประชุมใหญ่ ที่ 913/2536 ว่าประกาศ รชช. ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

สภาพการณ์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในอดีตถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าค่อนข้างไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งส่งผลต่อเนื่องถึงการพัฒนาการเมืองและการสร้างธรรมาภิบาลในระบบการเมืองและการปกครองของไทย ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวโดยได้กำหนดให้มีการเพิ่มองค์การและมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงไม่เคยได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้น รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยมาตรการทางการเมือง 3 ประการด้วยกัน คือ

- (1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีต่าง ๆ
- (2) การพิจารณาอนุมัติและติดตามการใช้งบประมาณประจำปีของรัฐบาล
- (3) การยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

แต่เนื่องจากมาตรการตรวจสอบทั้ง 3 ประการข้างต้นเป็นมาตรการทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงใช้ **เหตุผลทางการเมือง** ในการพิจารณาลงมติ ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากซึ่งสนับสนุนรัฐบาลจะออกเสียงสนับสนุนคำขอของประธานของรัฐบาลและให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจเสมอ แม้ว่าในบางครั้งจะมีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดและก่อความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือส่อไปในทางทุจริตก็ตาม ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเพิ่มมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เข้มแข็งกว่าเดิม² โดยเริ่มต้นจากการวางกรอบและกติกาในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ ไว้อย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้คนดีเข้ามาสู่ระบบ ในขณะเดียวกันเมื่อคนเหล่านั้นเข้ามาสู่ระบบแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบการทำงานของบุคคลเหล่านั้น โดยการตั้งองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังจากการที่บุคคลต่างๆ ได้เข้าสู่ตำแหน่งแล้ว โดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีอยู่หลายองค์กร ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาองค์กรตรวจสอบที่สำคัญ 4 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากนี้แล้วในช่วงของการปฏิรูปทางการเมืองก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญขึ้นมาอีก 2 องค์กรคือสำนักงานข้อมูลข่าวสาร และ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งทั้ง 2 องค์กรนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างความโปร่งใสและการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญใหม่จะให้ความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้สร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จึงครอบคลุม 6 องค์กรและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ โดยผลการศึกษาพบว่า

10.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 ท่าน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 ท่าน ซึ่งมีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเรื่องการให้คำวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือ

² เรื่องเดียวกัน. น. 106.

จึงไต่ถามด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่านับตั้งแต่มีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (11 เมษายน 2541) จนถึง 26 มิถุนายน 2545 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ จำนวน 195 เรื่อง โดยเป็นคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามคำร้องขอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวน 13 เรื่อง โดยเป็นคำวินิจฉัยว่าจริงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจริงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ 12 กรณี ซึ่งมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นตำแหน่ง มีเพียงกรณีเดียวที่วินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องคือ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรไม่มีความผิดด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 7

จากการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากตัวบทกฎหมาย และมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากวิธีปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ 3 เรื่องด้วยกันคือ

- **การจัดองค์คณะ** รัฐธรรมนูญมาตรา 255 กำหนดให้มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา 267 กำหนดให้องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยก็จะประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน เพื่อให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้อย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 2 องค์คณะฯ ละ 9 คน โดยจะต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน อยู่ใน 2 องค์คณะ เหตุผลในการเสนอให้มีสององค์คณะ ก็เนื่องมาจากปัจจุบันมีกรณีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก บางกรณีศาลรัฐธรรมนูญก็จะใช้เวลานานซึ่งเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าผลดี ดังนั้น หากแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ให้มีสององค์คณะ ก็จะทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น โดยองค์คณะที่จัดแบ่งใหม่นั้นจะมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องจัดแบ่งกลุ่มใหม่เช่นกัน ดังมีรายละเอียด คือ

1. องค์คณะแรก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักการเกี่ยวกับหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 177 วรรคสอง)

(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ (รัฐธรรมนูญมาตรา 198)

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 219)

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 262)

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับความเห็นชอบ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 263)

(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามที่ศาลส่งมา (รัฐธรรมนูญมาตรา 264)

(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (รัฐธรรมนูญมาตรา 315, 319, 321, 323 และมาตรา 324)

2. องค์คณะที่สอง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 47 วรรคท้าย)

(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (รัฐธรรมนูญมาตรา 63)

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (รัฐธรรมนูญมาตรา 96)

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 142)

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ (รัฐธรรมนูญมาตรา 180)

(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 266)

(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (รัฐธรรมนูญมาตรา 295)

การจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น นอกจากจะทำให้การพิจารณาคำร้องต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรวดเร็วแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างความชำนาญเฉพาะด้านให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละองค์คณะอีกด้วย

- **การแยกวิธีพิจารณา** เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและสอดคล้องกับประเภทของหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยแม้จะมีการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 องค์คณะตามข้อเสนอข้อแรกหรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสร้างวิธีพิจารณาขึ้นมาใหม่ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเรื่องวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้วิจัยเสนอให้แยกนั้น สามารถทำได้โดยการแยกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรกจะเป็นวิธีพิจารณาทั่วไป และในส่วนที่สองจะเป็นวิธีพิจารณาเฉพาะ

1. **วิธีพิจารณาทั่วไป** ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่ใช้กับคดีทุกประเภท เช่น การยื่นและถอนคำร้อง การคัดค้านตุลาการเนื่องจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติ มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัยและอื่นๆ ขั้นตอนในการรับคำร้องไว้ดำเนินการ การชี้แจงโดยผู้ร้องและผู้ถูกร้อง พยานและการสืบพยานบุคคลและพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีซึ่งจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่องจนกว่าจะเสร็จขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพิจารณาคดีของศาลที่จะต้องกระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความเห็นหรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี รวมทั้งการรักษาระเบียบและความเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้ามาในศาลหรือบริเวณศาลหรือการเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาล การวินิจฉัย การอ่านและการเปิดเผยคำวินิจฉัย

2. **วิธีพิจารณาเฉพาะคดี** ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับแต่ละประเภทของคดี และมีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาทั่วไป เช่น วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเลือกตั้ง วิธีพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยเนื้อหาสาระที่จะอยู่ในวิธีพิจารณาเฉพาะคดีจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะการพิจารณาคดีนั้นๆ ตัวอย่างเช่น หากเป็นวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องดังกล่าว เช่น องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้อง คำวินิจฉัย เป็นต้น อนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 269 แต่เพียงให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เองโดยต้องมีรายละเอียดบางประการ ดังนั้นการแยกวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำได้เอง

- **บุคลากร** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทย แม้จะมีการแบ่งโครงสร้างโดยมีข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญการแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากกรอบอัตรากำลังในช่วงระยะ 3 ปีแรก (พ.ศ. 2542-2544) จะเห็นได้ว่า มีข้าราชการเพียง 49 คน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสร้างหน่วยสนับสนุนทางวิชาการใหม่ โดยอาจกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีผู้สนับสนุนทางวิชาการ 3 คน หรืออาจตั้งเป็นกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการกลางสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะใช้ร่วมกัน โดยที่มาของผู้สนับสนุนทางวิชาการนั้นควรใช้วิธียืมตัวชั่วคราว เช่น สัปดาห์ละ 2 วัน จากส่วนราชการอื่น เช่น จากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยคัดเลือกจากความสมัครใจและคุณสมบัติเป็นสำคัญ ด้วยวิธีดังกล่าวจะทำให้งานทางด้านวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างดีขึ้นกว่าปัจจุบันและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่มาเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการซึ่งวันหนึ่งข้างหน้าอาจมีโอกาสดำเนินการได้เข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความชำนาญให้กับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำงานร่วมกับกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการดังกล่าวด้วย

อนึ่ง หากมีการจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะ โดยกำหนดให้ทั้งสององค์คณะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้วในข้อเสนอแนะข้อแรกคือ องค์คณะแรกมีอำนาจพิจารณาปัญหากฎหมายกับรัฐธรรมนูญ และองค์คณะที่สองพิจารณาปัญหาทางการเมือง ก็สมควรที่จะจัดแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใหม่ให้สอดคล้องและรองรับกับการแบ่งองค์คณะออกเป็นสององค์คณะโดยจัดให้มีบุคลากรประจำแต่ละองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชำนาญเฉพาะด้านให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งองค์คณะตามความชำนาญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

10.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นมาแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจาก ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารโดยตรงซึ่งส่งผลกระทบต่อความอิสระในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนั้นการจัดตั้งป.ป.ช. ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจะทำให้การตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 9 คน โดยมีกระบวนการสรรหาที่เป็นระบบและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักๆ โดยรวมคือ (1) การไต่สวนข้อเท็จจริงและเสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องขอให้มีการ

ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (2) ตรวจสอบกรณีร่ำรวยผิดปกติและกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ (3) ตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐยื่นไว้

ผลการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ในปีแรกที่จัดตั้งขึ้นมาได้รับเรื่องที่โอนมาจาก ป.ป.ป. จำนวน 2,084 เรื่อง และมีเรื่องร้องเรียนใหม่อีก 1,789 เรื่อง ซึ่งในปี 2543 ป.ป.ช. สามารถดำเนินการแล้วเสร็จเพียง 1,275 เรื่อง มีเรื่องค้าง 2,598 เรื่อง สำหรับในปี 2544 มีเรื่องร้องเรียนใหม่อีก 2,179 เรื่อง และป.ป.ช.สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ (รวมเรื่องที่ค้างมาจากปี 2543) 1,099 เรื่อง คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ 3,839 เรื่อง โดยเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จะเห็นได้ว่าเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาในแต่ละปีมีมากกว่าความสามารถที่ ป.ป.ช. จะสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้น จึงทำให้เรื่องที่ค้างดำเนินการในแต่ละปีมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น สำหรับกรณีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ปรากฏว่ามีรายการที่ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตรวจสอบในปี 2543 ถึง 7,040 บัญชี และในปี 2544 ประมาณ 9,353 บัญชี

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี 2 ประเภทคือ ภาระงาน และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ

- **ภาระงาน** เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี “บทบาท” หน้าที่หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการ “ตรวจสอบ” ข้าราชการประจำและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความล่าช้า และในบางกรณีก็ถูกกล่าวหาว่า “เลือก” ที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องก่อนเรื่องอื่น

การแก้ปัญหาเรื่องภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลายวิธีการไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำอาจใช้วิธีตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวคล้ายกับ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ดังที่เคยมีแล้วในอดีต หรืออาจใช้วิธีแบ่งองค์คณะของกรรมการป.ป.ช. ในปัจจุบัน ก็ได้

การแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบในการตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับข้าราชการประจำสามารถทำได้เช่นเดียวกับข้อเสนอของผู้นักวิชาการในการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 297 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 9 คน

และในมาตรา 20 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้องค์ประชุมในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ซึ่งก็คือไม่น้อยกว่า 6 คน ดังนั้น หากสามารถแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ องค์คณะละ 6 คน ก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่ก็จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 3 คนที่จะต้องอยู่ในทั้ง 2 องค์คณะ การแบ่งองค์คณะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกเป็นสององค์คณะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ตามคงต้องพิจารณาเรื่องอื่นประกอบด้วย เช่น หน่วยงานสนับสนุนคือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ป.ป.ช. ที่จะต้องมีจำนวนมากขึ้นและมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

● **สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช.** ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการจะได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ เมื่อเรื่องดังกล่าวไปถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลทั้ง 2 ก็จะมีกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้งหนึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ศาลทั้ง 2

จริงอยู่ที่แม้มาตรา 305 วรรค 4 จะกำหนดไว้ว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าตุลาการจะมีมติ ถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น ซึ่งทำให้เห็นถึง “สภาพบังคับ” ของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นเสมือนหนึ่ง “คำวินิจฉัย” ของศาล แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวน พ.ศ. 2543 ก็ยังเป็นการดำเนินการ “ภายใน” ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการได้สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถ “ปรับ” กระบวนการในการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยวิธีการได้สวนเสียใหม่ให้สาธารณชนสามารถรับรู้ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ได้โดยตลอด ก็จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยเปิดเผย และไม่มีความจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำซ้ำอีก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องกลับคืนสู่ “สถานะ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

10.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดหลักประกันของความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 9 คน มีกระบวนการสรรหาที่เป็นระบบและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

ในการดำเนินการมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการและขึ้นอยู่กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อให้วุฒิสภาแต่งตั้ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระ และรวมถึงหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ ใช้งบประมาณแผ่นดินไปใช้ในทางที่มิชอบ

การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนับได้ว่าประสบความสำเร็จ และมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ไปซ้ำซ้อน และไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่บ้าง ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 (2) (ก) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา³ ต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ดังนั้น เมื่อนำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมาเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานและโครงการของหน่วยรับตรวจ รวมตลอดทั้งกรณีมีการกล่าวหาหรือเรียนในเรื่องดังกล่าวด้วย **ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่การตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกับ** คณะกรรมการ ป.ป.ช. จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีกรณีการร้องเรียน หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างแล้วพบว่า มีบางประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะประสานงานกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการตรวจสอบประเด็นสมยอมดังกล่าวอยู่หรือไม่ ถ้า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบอยู่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะทำยุติการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าว ส่วนประเด็นที่ผิดระเบียบอื่น ๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ดำเนินการตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้ตรวจสอบในประเด็นสมยอม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรส่งประเด็นดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

- กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต หรือประพฤติมิชอบนั้น **ทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างมีอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว** จึงทำให้ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากหน่วยงานใดเข้าตรวจสอบก่อนให้หน่วยงานนั้นทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไป โดยอีกหน่วยงานขอทราบผลโดยการประสานงาน

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

มาตรา 3 “การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ.

● พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) มาตรา 84 และมาตรา 88 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 89 ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจไต่สวนและส่งอัยการฟ้องศาล แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและให้แจ้งผลการดำเนินการให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทราบทุก 90 วัน ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากเป็นกรณีตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนและดำเนินคดี ทำให้เห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองไม่สอดคล้องกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ในการดำเนินคดีอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว **พนักงานสอบสวนควรแจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542**

● พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการวินัยทาง

งบประมาณและการคลังกำหนด ซึ่งเป็นโทษปรับทางปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืน มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะได้รับโทษปรับ ทางปกครอง แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่อง ดังกล่าว จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า **คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรส่งเรื่องดังกล่าว ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการ**

10.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขึ้นเพื่อพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อที่จะให้การ ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลสูงเกินไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง และการพิจารณาคดีดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ประเทศ องค์ประกอบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นผู้พิพากษาประจำและส่วนที่เป็นผู้พิพากษา เฉพาะคดี แต่ในส่วนของการพิจารณาคดีนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาเฉพาะคดีที่ได้รับแต่งตั้ง จากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 9 คน

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มี การพิจารณาคดี 1 คดี คือคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี เป็นจำเลยที่ 2 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ในกรณีการทุจริตการ จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขเมื่อปี 2541 โดยองค์คณะผู้พิพากษาได้มีมติเป็น เอกฉันท์ว่าการกระทำของนายจิรายุ จรัสเสถียร มีความผิดตามฟ้อง และลงโทษจำคุก 6 ปี ส่วน นายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรีนั้นองค์คณะผู้พิพากษามีมติด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 2 ให้ยกฟ้อง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองคือ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 310 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณานี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่าน มา **พยานกลับคำในชั้นพิจารณา**โดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง จึงทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับฟังและกลับไปดำเนิน

กระบวนการไต่สวนใหม่ ทำให้การดำเนินการของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้า

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้แล้วในเบื้องต้น ดังนั้นหากกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดย “เปิดเผย” อุปสรรคดังกล่าวก็ย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะกระบวนการไต่สวนนั้นได้ผ่านการรับรู้ของสาธารณชนไปแล้วจึงไม่มีผู้ใดสามารถนำมาอ้างในเวลาต่อมาได้ว่าการกระทำต่าง ๆ ที่ไม่ชอบธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวน

10.5 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้มีความแตกต่างจากโครงสร้างขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ในช่วงปี 2542-45 มีประชาชนอุทธรณ์เพื่อให้มีการเปิดเผยข่าวสารข้อมูลทางราชการประมาณปีละ 80 กว่าเรื่อง การที่คณะกรรมการข่าวสารข้อมูลที่มีองค์ประกอบหลักเป็นข้าราชการระดับสูง ได้ใช้การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อวินิจฉัยว่าเรื่องการเปิดเผยข้อมูลตามคำอุทธรณ์หรือไม่ เป็นปมเงื่อนที่สำคัญที่ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผ่านมายังมีความเป็นอิสระ และทิศทางการวินิจฉัยเป็นไปในแนวของการเปิดเผยข้อมูลมากกว่า หากข้อมูลดังกล่าวมิได้เข้าข่ายมาตรา 15 ที่ต้องยกเว้น ซึ่งการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารถือเป็นมิติใหม่ในบริบทของสังคมไทย อย่างไรก็ตามกลไกที่เป็นปัญหามากที่สุดก็คือการให้คำปรึกษาและแนะนำเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพราะหน่วยงานของรัฐจำนวนมากยังมีการปรับตัวค่อนข้างน้อยในการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ ทำให้ประชาชนต้องมายื่นอุทธรณ์ที่คณะกรรมการข่าวสารข้อมูลเพื่อให้วินิจฉัย และกว่าที่จะได้คำวินิจฉัย และส่งให้หน่วยงานเพื่อปฏิบัติ ระยะเวลารวม

ทั้งหมดในการขอข้อมูลจึงใช้เวลาค่อนข้างนานมาก และในบางกรณีแม้จะมีคำวินิจฉัยแล้วบางหน่วยงานก็ยังคงไม่เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น

อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังที่กล่าวข้างต้นมีผลให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยอาจจะล่าช้าหรือไม่ทันกับความต้องการใช้ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับภาคประชาชน และสื่อมวลชนในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ มีประสิทธิภาพที่ลดลง อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบันกำลังมีการพิจารณาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ คณะวิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

ด้านกฎหมาย

1. ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น เรื่องระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลที่มีผู้ร้องขอตามมาตรา 11 เรื่องการกำหนดให้มีแบบฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกรอกเหตุผลที่ชัดเจนในกรณีปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 15 เป็นต้น
2. ควรมีการเพิ่มเติมข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ในการมอบหมายภาระกิจการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เนื่องจากปัจจุบันตามกฎหมายคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน เมื่อมีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการ ก็จะส่งเรื่องให้กับอนุกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณา ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำเป็น ดังนั้นภาระกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนน่าจะโอนมาให้กับสำนักงานฯ เพราะท้ายที่สุดเรื่องร้องเรียนต่างๆ ก็จะต้องให้สำนักงานฯเป็นผู้ดูแล
3. ควรมีการวางมาตรการในการสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐ จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่มีความสมบูรณ์แบบทั้งในเรื่องรูปแบบและเนื้อหา โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาจะต้องมีข้อมูลให้ครบทั้ง 8 ประเภทตามที่บัญญัติในมาตรา 9 โดยอาจจะกำหนดให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งส่งดัชนีข้อมูลในศูนย์มายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่ามีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนหรือไม่
4. ควรมีการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ สามารถที่จะตรากฎเกณฑ์ที่จะสร้างหลักประกันให้เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตการทำงานราชการในอนาคต ซึ่งจะทำให้หลักการพื้นฐานที่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น เป็นรูปธรรมมากขึ้น

ด้านกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

1. ควรมีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการสรรหาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการป้องกันข้อครหาเรื่องความไม่โปร่งใสในการสรรหา และยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสาธารณะอีกด้วย
2. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในฐานะที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการและงานวิชาการให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญต่อสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่มีขอบเขตกว้างขวาง พร้อมทั้งปรับงบประมาณให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งการแก้ไขจุดนี้จะส่งผลให้สำนักงานฯ สามารถดำเนินงานในด้านต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วในอนาคตด้วย
3. เนื่องจากสำนักงานฯ มีภาระหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการด้วย สำนักงานฯ ควรที่จะมีแนวทางในการริเริ่มงานทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการทั้ง 2 ชุด โดยในระยะแรกอาจประสานงานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อร่วมกันศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น กรณีปัญหาการเปิดเผยข้อมูลที่มีการถกเถียงกันในประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลกับข้อมูลสาธารณะ เป็นต้น จะเป็นการทำให้คณะกรรมการสามารถติดตามปัญหาเร่งด่วนได้ทันที่
4. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรร่วมกันวางแนวทางในการประมวลผลคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นำมากำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้กับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปในบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งหากสามารถขยายผลให้เกิด

แนวปฏิบัติร่วมกันแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการลงมาอีกครึ่งหนึ่ง

ด้านนโยบายของประเทศ

รัฐบาลควรเร่งให้ความสำคัญกับปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลของราชการเป็นหลัก ส่วนการปกปิดจะเป็นเฉพาะกรณี รัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มีนโยบายที่จะปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า แม้แต่ในการปฏิรูประบบราชการที่จะมีการนำมาใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีฐานะเป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง ยังมิได้รับความสนใจจากรัฐบาลและไม่ได้อยู่ในกระแสของการปฏิรูปแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งผลักดันนโยบายนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ตลอดเวลา อันจะยังประโยชน์แก่รัฐบาลและประชาชนในท้ายที่สุดด้วย

10.6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ถึงแม้ว่าความผิดในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นมูลฐานความผิดหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ปรากฏว่าการดำเนินการในช่วงปีเศษที่ผ่านมา ยังไม่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อยึดทรัพย์แต่อย่างใด ขณะเดียวกันเรื่องที่อยู่ใน การสืบสวนสอบสวนของปป.ง. ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังมีจำนวนน้อย ในช่วงหลังรัฐบาลได้พยายามให้ปป.ง.เข้าไปมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตในส่วนที่ รัฐบาลดำเนินการมากขึ้น แต่การดำเนินการของรัฐบาลเป็นการดำเนินการภายใต้การตั้ง คณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาไม่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ผลงานมี ไม่มากนัก

นอกจากนี้แล้วยังไม่มีการประสานงานร่วมมือกันระหว่างปป.ง. กับ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เนื่องจากตามกฎหมายของปป.ช. สามารถเรียกหลักฐานหรือตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินได้โดยตรง อย่างไรก็ตามเนื่องจากปป.ง. ได้มีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีไว้ค่อนข้างมาก ทำให้สามารถวิเคราะห์แยกแยะธุรกรรมทางการเงินต่างๆได้อย่างรวดเร็ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในส่วนที่

เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ว่าควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน เพื่อให้การตรวจสอบและปราบปรามการคอร์รัปชันทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

10.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) ได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งไว้หลายช่องทาง โดยเฉพาะในส่วนของภาคประชาชนที่ตั้งความหวังไว้กับกลไกในการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือได้ว่าเป็นฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับส่วนของภาคประชาชน รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกทางกฎหมายในการเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 3 ช่องทางหลัก อันได้แก่

- การรวบรวมรายชื่อ 50,000 รายชื่อโดยประชาชน เพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304
- กลไกการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร้ายผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 43(3)
- การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295

แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนกระทั่งถึงปัจจุบันอันเป็นเวลา 5 ปี กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญโดยภาคประชาชน กลับประสบกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดมากมายในการนำมาปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นข้อกฎหมายและกระบวนการในการดำเนินการตรวจสอบทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายราชการ ประสิทธิภาพขององค์กรตรวจสอบที่มีข้อจำกัดและขาดการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังที่นำเสนอในบทที่ 9 แล้ว คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กรณีผู้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 วรรค 2 ระบุว่า การกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี นั้น คณะวิจัยเห็นว่ากรณีความร้ายผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นความผิดต่อสาธารณะไม่ควรมีการกำหนดอายุความไว้เพียงเท่านั้น
2. กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง หากกระบวนการไต่สวนพบว่ามีผู้ร่วมมือเป็นข้าราชการประจำ หรือ

เอกชนอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งหมด แต่ถ้าวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีทุจริตเริ่มต้นจากข้าราชการประจำ และไปพบว่าเกี่ยวข้องกับนักการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สามารถส่งฟ้องต่อศาลฎีกาฯ ต้องมีผู้เสียหายมากล่าวหา โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่ได้ถูกถือเป็นผู้เสียหายที่จะสามารถดำเนินการได้ คณะวิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไข เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถดำเนินการสั่งฟ้องได้ หากมีข้อมูล หลักฐานเพียงพอ

3. ในกรณีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้เสียหาย” ที่สามารถกล่าวหา เพื่อให้ ป.ป.ช.ได้สวนข้อเท็จจริง คือผู้มีส่วนร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทุจริต และผู้ได้บังคับบัญชา จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการใช้ช่องทางนี้ คณะวิจัยเห็นว่าการตีความ “ผู้เสียหาย” ในกรณีที่เป็นเรื่องการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ควรมีการตีความอย่างกว้าง ให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายให้รัฐเป็นผู้เสียหายได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้กล่าวหาได้
4. มีข้อเสนอให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง และนักการเมือง ซึ่งจะเป็นการลดภาระการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะประชาชนและสื่อมวลชนสามารถติดตามตรวจสอบและแจ้งเบาะแสต่อ ป.ป.ช.ได้
5. มีข้อเสนอว่า ข้อมูลการชำระภาษีของนักการเมือง ไม่ควรเป็นความลับ ผู้ดำรงตำแหน่งเมื่อยื่นแบบแสดงทรัพย์สินให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีด้วย
6. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ ควรจะครอบคลุมทุกองค์กร โดยรวมถึงองค์กรอิสระทุกองค์กรด้วย
7. ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.ที่มีการระบุโทษของผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ในมาตรา 124 นั้น มีข้อเสนอให้ตัดออก เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ในกรณีที่มีการกลั่นแกล้งใส่ความโดยสร้างหลักฐานเท็จเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุในกฎหมายของ ป.ป.ช.
8. ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ให้ประชาชนสามารถทำได้ง่ายกว่าที่เป็นอยู่

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความภาษาไทย

กรมศิลปากร. พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2545.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. ข้อเสนอแนะบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2543

กิตติศักดิ์ ปรกติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541

โกเมศ ขวัญเมือง. การตรวจเงินแผ่นดิน ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541.

คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน (ก.ร.ศ.). รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาล, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2540.

นพดล เสงเจริญ. "ศาลรัฐธรรมนูญ" เทศาภิบาล ปีที่ 94 ตุลาคม 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กันยายน 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา, 2544.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543, กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.

นุกูล สันติสุข. "ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540", รัฐสภาสาร ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2545

เนตรทราย ตังขจรศักดิ์. บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญและการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ”
รฟป' 45 คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 54 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตย
สภา.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเมื่อ
 จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย
 (คพป.), กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

ปราโมทย์ ประจนปัจฉนน. สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 2
ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. คอรัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน, ใน
 รายงานการวิจัยคอรัปชันในประเทศไทย .สำนักงาน ก.พ. 2544.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.
2540), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540),
 กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545.

ฤทัย หงส์ศิริ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

วัชรวิทย์ ไชยสาร. สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2544
 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์,
 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, นนทบุรี : A.P. กราฟฟิ
 คดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2545.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง, กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การตรวจเงินแผ่นดิน,
 กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543,
 กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการ
เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, กรุงเทพฯ : ธรรมสาร, 2544

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2543, กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2544.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2544, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2545.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. คู่มือประชาชน การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, สิงหาคม 2543.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร :สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541.

เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ, ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. สำนักงาน ก.พ., 2544.

เอกสิทธิ์ ทองเนื้อดี. การเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

บทสัมภาษณ์

บทสัมภาษณ์ คุณนพดล เสงเจริญ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

บทสัมภาษณ์ คุณวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

บทสัมภาษณ์คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคุณสุภัทร์ สุทธิมนัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.

ภาคผนวก ก¹

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ได้แก่
 - 1.1 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530
 - 1.2 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535
 - 1.3 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533
 - 1.4 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ได้แก่ การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือ มีไว้ในความครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติด และหมายความรวมถึง การสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือ พยายามกระทำความผิดดังกล่าวนี้ด้วย
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และ ความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือจัดการกิจการการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ได้แก่
 - 2.1 ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์
 - 2.1.1 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 282 คือ การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือ พาไปเพื่อการอนาจารหญิง แม้หญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม ไม่ว่าการกระทำต่างๆอันประกอบความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ และรวมถึง การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น โดยรับตัว

¹ จาก website ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน www.amlo.go.th

เด็กหญิง หรือ หญิง ซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือ ชักพาไปหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

2.1.2 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 283 คือ การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อการอนาจารหญิง โดยใช้อุบาย หลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศ ต่างกันหรือไม่ และรวมถึง การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น โดยรับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือชักพาไป หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

2.1.3 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 317 คือ การพรากเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล รวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวเด็กซึ่งถูกพราก และการกระทำเพื่อหากำไร หรือเพื่อการอนาจาร ด้วย

2.1.4 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 318 คือ การพรากผู้เยาว์ อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล โดยผู้เยาว์นั้นไม่เต็มใจ รวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวผู้เยาว์ซึ่งถูกพราก และการกระทำเพื่อหากำไร หรือเพื่อการอนาจารด้วย

2.1.5 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 319 คือ การพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อหากำไร หรือเพื่อการอนาจารโดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจ รวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวผู้เยาว์ซึ่งถูกพรากด้วย

2.2 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 คือ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ขายจำหน่าย พามา หรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตามอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือ พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ รวมถึงการเตรียมการเพื่อกระทำความผิด และ การสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดด้วย

2.3 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือ ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณี ในสถานการค้าประเวณี

2.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 9 คือ การเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใดเพื่อให้บุคคลนั้น กระทำการค้าประเวณี แม้บุคคลนั้นจะยินยอมก็ตาม และไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร

2.3.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 11 คือ การเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือ สถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

3.1 ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 341และมาตรา 343 คือ การหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือ ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งและโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูก หลอกลวง หรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ โดยการกระทำความดังกล่าวนี้ ได้กระทำการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือ ด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน

3.2 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้แก่ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ.2534 คือ การโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน หรือกระทำการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้น หรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบ

กิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้น และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป

4. ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือนื้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์ เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

- 4.1 ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือนื้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 ณ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 มาตรา 18 คือ กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในธนาคารพาณิชย์ กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 1 (ความผิดฐานหลักทรัพย์และวีงราวทรัพย์) หมวด 3 (ความผิดฐานนื้อโกง) หมวด 4 (ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้) หมวด 5 (ความผิดฐานชักยอก) หรือหมวด 7 (ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์) ของลักษณะ 12 (ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์) แห่งประมวลกฎหมายอาญารวมถึงผู้ใช้ให้กระทำความผิด หรือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด

- 4.2 ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือนื้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 พ.ศ.2526 มาตรา 34 คือ

- 4.2.1 มาตรา 75 ทวิ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของบริษัท โดยทุจริต หลอกลวงด้วยการแสดง ข้อความอันเป็นเท็จแก่ประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สามหรือทำให้ประชาชนผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ

- 4.2.2 มาตรา 75 ตรี กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของบริษัท หรือทรัพย์สินที่บริษัท

เป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท

4.2.3 มาตรา 75 จัตวา กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งเป็นของบริษัท หรือซึ่งบริษัทเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต

4.2.4 มาตรา 75 เบญจ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินอันบริษัทมีหน้าที่ดูแล หรือที่อยู่ในความครอบครองของบริษัท ถ้าได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

4.2.5 ตามมาตรา 75 ฉ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของบริษัท รู้ว่าเจ้าหน้าที่ของบริษัท หรือเจ้าหน้าที่ของบุคคลอื่น ซึ่งจะใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่บริษัท บังคับการชำระหนี้จากบริษัท ใช้หรือน่าจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ชำระหนี้ ได้ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่น ซึ่งทรัพย์สินของบริษัท หรือ แก่งให้บริษัท เป็นหนี้ซึ่งไม่เป็นความจริง ถ้าได้กระทำเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ ได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

4.2.6 มาตรา 75 สัตต กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท กระทำการ หรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อตนเอง หรือผู้อื่น อันเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น

4.2.7 มาตรา 75 อัฐ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท กระทำหรือยินยอมให้กระทำการดังต่อไปนี้

4.2.7.1 ทำให้เสียหาย ทำลาย เปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือปลอมบัญชีเอกสาร หรือหลักประกันของบริษัทหรือที่เกี่ยวกับบริษัท

4.2.7.2 ลงข้อความเท็จหรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสารของบริษัท หรือที่เกี่ยวกับบริษัท หรือ

4.2.7.3 ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้ากระทำหรือยินยอมให้กระทำ เพื่อลงให้บริษัท หรือผู้ถือหุ้นขาดประโยชน์อันควรได้ หรือลงบุคคลใดๆ

4.3 ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือนื้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

4.3.1. มาตรา 306 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของ นิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยทุจริตหลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จแก่ประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน และ โดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ประชาชนผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสาร สิทธิ

4.3.2 มาตรา 307 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของ นิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคล ดังกล่าว หรือทรัพย์สินที่นิติบุคคลเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตน ด้วยประการใด ๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ ในลักษณะ ที่เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น

4.3.3. มาตรา 308 กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของ นิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ ครอบครองทรัพย์ ซึ่งเป็นของนิติบุคคลดังกล่าว หรือซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือบุคคลที่สามโดยทุจริต

4.3.4. มาตรา 309 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของ นิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินอันนิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ ดูแล หรือที่อยู่ใน ความครอบครองของนิติบุคคลนั้นได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือ ประชาชน

4.3.5. มาตรา 310 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของ นิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ รู้ว่าเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลดังกล่าว หรือเจ้าหน้าที่ของ บุคคลอื่น ซึ่งจะใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่นิติบุคคลนั้น บังคับการชำระหนี้จากนิติบุคคล ใช้หรือนำจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ชำระหนี้ ได้ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอน ไปให้แก่ผู้อื่น ซึ่งทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น หรือ แก่ถึงให้นิติบุคคลนั้น เป็นหนี้ซึ่ง

ไม่เป็นความจริง ถ้าได้กระทำเพื่อมิให้เจ้าหนี้ ได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

4.3.6. มาตรา 311 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการ หรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อตนเอง หรือผู้อื่น อันเป็นการเสียหายแก่นิติบุคคลนั้น

4.3.7. มาตรา 312 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำ หรือยินยอมให้กระทำการดังต่อไปนี้

4.3.7.1. ทำให้เสียหาย ทำลายเปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือปลอมบัญชีเอกสาร หรือหลักประกันของนิติบุคคลดังกล่าวหรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้น

4.3.7.2. ลงข้อความเท็จ หรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสารของนิติบุคคล หรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้น

4.3.7.3. ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้ากระทำหรือยินยอมให้กระทำ เพื่อลวงให้นิติบุคคลดังกล่าว หรือผู้ถือหุ้นขาดประโยชน์ อันควรได้ หรือลวงบุคคลใดๆ

5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

5.1. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่

5.1.1. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย

5.1.2. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 148 คือ เป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใด มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่ตนเองหรือผู้อื่น

5.1.3. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 คือ เป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับหรือยอมจะรับ

ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่

- 5.1.4. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 150 คือ เป็นเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น
- 5.1.5. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำจัดการหรือรักษาทรัพย์สิน ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น
- 5.1.6. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น
- 5.1.7. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 153 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน ถวายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 5.1.8. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 154 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริต เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย
- 5.1.9. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 155 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใด เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย
- 5.1.10. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 156 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี หรือซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชี อันจะเป็นผลให้การเสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่ควรจะต้องเสีย
- 5.1.11. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 คือ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

- 5.1.12.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 158 คือ เป็นเจ้าพนักงานทำให้เสียหายทำลาย ช้อน
เร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์หรือเอกสารใดอัน
เป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น
- 5.1.13.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 159 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์
หรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอนทำให้เสียหาย ทำลายหรือ
ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมาย
อันเจ้าพนักงานได้ประทับ หรือหมายไว้ที่ทรัพย์หรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการ
ตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสິงนั้น
- 5.1.14.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 160 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวง
ตราหรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้
ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่น
หรือประชาชนเสียหาย
- 5.1.15.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 161 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารกรอก
ข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัย
โอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น
- 5.1.16.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 162 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสาร รับ
เอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตาม
หน้าที่
- 5.1.16.1. รับรองเป็นหลักฐานว่า คนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่าการอย่างใดได้
กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ
 - 5.1.16.2. รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง
 - 5.1.16.3. ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลง
ข้อความ เช่นว่านั้น
 - 5.1.16.4. รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอัน
เป็นความเท็จ
- 5.1.17.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 163 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการไปรษณีย์
โทรเลขหรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.1.17.1. เปิดหรือยอมให้ผู้อื่นเปิด จดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ หรือ โทรเลข

5.1.17.2. ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้สูญหาย ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข

5.1.17.3. กัก หรือส่งให้ผิดทาง หรือส่งให้แก่บุคคลอื่นซึ่งรู้ว่ามิใช่เป็นผู้ควรรับ ซึ่งจดหมาย หรือ สิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข

5.1.17.4. เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลขหรือทางโทรศัพท์

5.1.18.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 164 คือเป็นเจ้าพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับใน ราชการกระทำด้วยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น

5.1.19.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 165 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้ เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่งซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น

5.1.20.ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 166 คือ เป็นเจ้าพนักงานละทิ้งหน้าที่หรือกระทำ การอย่างใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกัน ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป รวมถึงการกระทำเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน

5.2. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่

5.2.1. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200 คือ เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงาน อัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวน คดีอาญาหรือ จัดการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ใน ตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อที่จะช่วยบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษ หรือได้รับ โทษน้อยลง

5.2.2. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 201 เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่ง ตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือ ยอมจะรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วย หน้าที่

- 5.2.3. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 202 เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น
- 5.2.4. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 203 เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น
- 5.2.5. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 204 เป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้น หลุดพ้นจากการถูกคุมขังไป
- 5.3. ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
- 5.3.1. มาตรา 4 คือ เป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย
- 5.3.2. มาตรา 5 คือ เป็นพนักงาน ใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น
- 5.3.3. มาตรา 6 คือ เป็นพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่
- 5.3.4. มาตรา 7 คือ เป็นพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียกรับ หรือ ยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานในหน้าที่นั้น
- 5.3.5. มาตรา 8 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่ ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

- 5.3.6. มาตรา 9 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น
- 5.3.7. มาตรา 10 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่า ที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 5.3.8. มาตรา 11 คือ เป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- 5.4. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เป็นต้น
6. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สิน ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอันชอบ หรือช่องโหว่ ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่
- 6.1. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 337 คือ การกรรโชกทรัพย์สินด้วยการข่มขู่ผู้อื่น ให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญ หรือของบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขู่ยินยอมเช่นนั้น โดยอ้างว่าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำการกรรโชกทรัพย์สิน
- 6.2. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 338 คือ การรีดเอาทรัพย์สินด้วยการข่มขู่ผู้อื่นให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยความลับ ซึ่งการเปิดเผยนั้นจะทำให้ผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สามเสียหาย จนผู้ถูกข่มขู่ยินยอมเช่นนั้น โดยอ้างว่าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำการกรรโชกทรัพย์สิน
7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 กล่าวคือ
- 7.1. ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ปัจจุบันยังมีผลใช้บังคับอยู่ ทั้งนี้มีการยกเลิกบางมาตรา ของกฎหมายดังกล่าว และปรับปรุงบทกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีการตรากฎหมายศุลกากรขึ้น ใช้บังคับสืบมาอีก 15 ฉบับ ดังนี้

- 7.1.1. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2471
- 7.1.2. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2472
- 7.1.3. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2474
- 7.1.4. พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2475
- 7.1.5. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479
- 7.1.6. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480
- 7.1.7. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480
- 7.1.8. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482
- 7.1.9. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483
- 7.1.10. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490
- 7.1.11. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2497
- 7.1.12. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499
- 7.1.13. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- 7.1.14. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พ.ศ. 2528
- 7.1.15. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2534
- 7.2. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ความในตอนที่ห้าได้บัญญัติใหม่โดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 คือ การนำเข้าหรือพาของที่ยังไม่ได้เสียภาษี หรือของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือที่ยังไม่ได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้อง เข้ามาในพระราชอาณาไทยก็ดี หรือที่ส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามาหรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายถอนไป หรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนี้จากเรือกำปั่น ทำเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้า ที่มั่นคง หรือโรงเก็บของ โดยไม่ได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บหรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านี้ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำเข้า ส่งของออก ขนของขึ้น เก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบ

ของ โดยเจตนาจะถือค่าภาษีของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะต้องเสียสำหรับ
ของนั้นๆ ก็ดีหรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่นั้นก็ดี

- 7.3. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ เพิ่มความโดยได้บัญญัติใหม่ตาม
พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499 มาตรา 4 คือ การช่วยซ่อนเร้น ช่วย
จำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื่อ รับจำนำ หรือรับไว้โดยประการใด ซึ่งของอันตนรู้ว่า
เป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยหลีกเลี่ยงอากรข้อห้าม หรือข้อจำกัด

ภาคผนวก ข.²

รายนามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กรรมการโดยตำแหน่ง

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี | พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ |
| 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ |
| 3. ปลัดกระทรวงยุติธรรม | นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ |
| 4. อัยการสูงสุด | นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ |
| 5. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ |
| 6. เลขาธิการ ป.ป.ส. | นายกิตติ ลิ้มชัยกิจ |
| 7. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์ |
| 8. อธิบดีกรมการประกันภัย | นายณรวัดน์ สุวรรณ |
| 9. อธิบดีกรมที่ดิน | นายขงยุทธ วิชัยดิษฐ์ |
| 10. อธิบดีกรมศุลกากร | นายมานิตย์ วิทยาเต็ม |
| 11. อธิบดีกรมสรรพากร | นายศุภวัฒน์ ควัฒน์กุล |
| 12. อธิบดีกรมธนวิสัยและกฎหมาย | นายกฤษณ์ กาญจนบุญชู |
| 13. ผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย | ม.ร.ว.ปรีดิยาธรณ์ เทวกุล |
| 14. ประธานสมาคมธนาคารไทย | นายจุลกร สิงห์โกวินทร์ |
| 15. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ | นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล |
| 16. เลขาธิการ ปปง | พ.ต.อ.พีรพันธุ์ เปรมภูติ |

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน

1. นายจิระ บุญพจนสุนทร
2. พลตำรวจเอก.ชวลิต ยอคมณี
3. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ
4. ศาสตราจารย์นิติ เศรษฐบุตร
5. ศาสตราจารย์อมร จันทรมานูญ
- 6.- 9. ลาออก (ยังไม่การแต่งตั้งใหม่)

² ข้อมูลจาก website ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน www.amlo.go.th

ภาคผนวก ค

สรุปรายงานการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์คุณวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545

1. ท้าบทกฎหมาย

คุณวิรัตน์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) การตีความกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับผู้เสียหาย โดยตรงจากการกระทำนั้น เป็นการตีความแบบแยก น่าจะตีความอย่างกว้างให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายได้ เพราะเป็นคนเสียหายให้รัฐ

2) กรณีเราตรวจสอบต้นเหตุ การทุจริตของข้าราชการประจำนี้ เรามีเหตุสงสัย เราสามารถตรวจสอบได้ แต่เมื่อมาเจอเอกสารการเมืองเข้าแล้ว กฎหมายนี้เขากันตามตัวอักษรต้องให้ผู้เสียหายมากล่าวหา ประเด็นคือจะไปหาผู้กล่าวหาที่ไหนเพราะเขายู่กันเป็นผู้ได้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาดังนี้ควรเปิดช่องไว้ว่า เมื่อปรากฏหลักฐานชัดเจนต่อคณะกรรมการ กรรมการน่าจะเป็นผู้หยิบยกหรือกล่าวหาได้ยกตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีคนนี้เป็นรัฐมนตรีอยู่ เราจะให้หน่วยงานไปร้องเรียนนี้ เขาก็ไม่รู้ว่าจะไปร้องเรียนกับใคร และความเสียหายที่ให้ปรากฏเป็นตัวเลขออกมาก็ยาก เช่น เราเคยบอกให้เขาร้องเรื่องคอมพิวเตอร์ของกระทรวงหนึ่ง ที่เราดูแล้วว่ามันเกิดความเสียหาย การที่คนไม่เปิดโอกาสให้มีการประมุขแข่งขันกันนั้น มันเสียหาย สมมุติว่าอย่างนี้เขาบอก เขาก็ไม่เห็นเสียหาย งบประมาณก็ใช้เท่าเดิม ได้คอมพิวเตอร์ตามที่ต้องการ เขาก็ไม่ร้อง ซึ่งกรณีแบบนี้หลายเรื่องที่เขาไม่ยอมร้องเรียน

3) กรณีที่กฎหมายปกปิดเอื้อมไม่ถึง กฎหมาย ป.ป.ช. น่าจะเอื้อมถึง เพราะเป็นกฎหมายพิเศษ ถ้าเป็นกฎหมายอาญาเขาดำเนินการได้เลย แต่ของ ป.ป.ช. ไม่ได้ต้องมีผู้เสียหาย มากล่าวหา อย่างเราไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ว่าการเมืองนี้ เมื่อพบใครเกี่ยวข้องด้วยถึงเป็นเอกชนก็ลากเอาไปขึ้นศาลเดียวกันหมด แต่ว่าไปเจอผู้ว่าการเมือง เราเอาขึ้นไปไต่สวนไม่ได้ ถ้าเราเริ่มกับข้าราชการแล้วสอบไปเจอผู้ว่าการเมือง เราไม่สามารถทำได้ กรณีนี้มีข้อเท็จจริงหลายอัน เช่น เรื่องซื้อที่ดินของเทศบาล สอบไปลงมติแล้ว แต่ไปตีความว่าผู้ว่า กทม. นี้เขาเป็นตำแหน่งผู้ว่าการเมือง เพราะฉะนั้นไม่มีผู้กล่าวหาเขาจะไปตั้งเรื่องเขาไม่ได้ ต้องมีหนังสือไปให้ปลัด กทม. เพื่อทำหนังสือกลับมาที่เรา ยกตัวอย่าง ในขณะที่เขาร้องมาเรื่องผู้ว่าการเมือง รัฐมนตรี และอธิบดี เรื่องกระทำ

ความผิดวิธีพิจารณาของ ปปช. ก็จะพิจารณาว่า คนที่กล่าวหานี้ เป็นผู้เสียหายหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ให้ข้อหาดกไป และปรากฏมีความผิดโยงไปถึงนักการเมือง ก็ให้หน่วยงานที่มีความเสียหายแจ้งกลับมา ก็ยังถามกันว่าใครเขาจะแจ้ง ปลัดที่ไหนใครเขาจะแจ้ง

4) กรณีร่ำรวยผิดปกติ หลักเพียงแต่ทำให้ตรวจสอบเสียก่อน การเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน ปปช. ดูได้เฉพาะขาเข้าและขาออกเท่านั้น ส่วนความเคลื่อนไหวของบัญชีระหว่างกลางอยู่ดีๆ ไปขอตรวจไม่ได้ เพราะจะเป็นการไปก้าวล่วงในอำนาจกฎหมายของเบงค์ชาติ แต่เมื่อมีผู้กล่าวหาว่ามีเงินเข้าออกธนาคารมาก ปปช. จึงมีสิทธิ์ตรวจสอบ

5) กฎหมายของหน่วยงานราชการ กับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้บังคับบัญชาลงโทษแล้ว ถ้า ปปช. ไม่เห็นด้วยให้หักทิ้งไปให้นายกฯ หรือ คณะกรรมการ ก.พ. ลงโทษแทน แล้วมาตราต่อมาไปเขียนว่า ผู้ถูกลงโทษตามมาตราต่างๆ สามารถอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายของตัวเอง ให้อุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา จริงๆก็คืออุทธรณ์เรื่องที่ ปปช. มีมตินั่นเอง แต่นักกฎหมายของเรามีความเข้าใจว่า ข้ามมาตราไม่ได้ เช่น เขาให้ปล่อยออก อุทธรณ์ว่าให้ปลดออกได้หรือไม่ เพราะกฎหมายไปบอกให้อุทธรณ์ได้ของเขา เขาก็ไปเล่นตามกฎหมายของเขา ซึ่งเป็นจุดอ่อนของกฎหมายมากกว่า ถ้าจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ แล้วเกิดมีการตีความขึ้นมาว่าสามารถทำได้ ก็จะทำให้กฎหมาย ปปช. หดอำนาจทันที

6) เรื่องตรวจสอบทรัพย์สินควรจะต้องเปิดเผย เพราะถือว่า เราจะต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยกันตรวจสอบ โดยเฉพาะพวกนักการเมืองท้องถิ่น เขามาเก็บไว้ที่ ปปช. ชาวบ้านเขาก็ไม่รู้ ซึ่งจะเป็นฐานในการตรวจสอบภาษี ทรัพย์สิน ภาษีอะไรต่างๆ รวมถึงเรื่องรายได้ต่างๆ จากฐานข้อมูลอันนี้ขึ้นไป แล้วก็จะทำให้สังคมไทยตื่นตัวกัน แต่ว่าเปิดเผยแค่ไหนก็ลองไปคิดดู เราต้องไปแก้รัฐธรรมนูญ บางคนบอกว่าแก้ที่กฎหมายลูกได้ แต่จะไปแก้ยังงั้นกฎหมายลูกเปิดเผยไม่ได้ มันลือกอยู่ แต่อาจทำได้อันหนึ่งหลังจากที่เราตรวจสอบแล้ว ให้เราทำรายงานแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่อันนี้ช้ามาก อีกอันหนึ่งเวลาตรวจสอบแล้ว รายงาน เรารายงานอย่างย่อมาก ซึ่งประชาชนก็ไม่สามารถชี้ช่องได้ ทั้งนี้กำลังถกเถียงกันอยู่ เวลาเราไปประกาศเป็นตารางว่าคนนั้นมีทรัพย์สินเพิ่มเท่านี้ เท่านั้น ไปละเมิดหรือเปล่า ขณะนั้นกฎหมายเขาหักท้วงออกมา เพราะเขาบอกให้ทำรายงานแล้วเปิดเผย

สรรหาผู้เข้ามาสู่องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการสรรหาบุคลากรขององค์การอิสระเลย อีกทั้งรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ระบุการสรรหาไว้ด้วย เมื่อประชาชนไปใช้ช่องทางนี้ตามรัฐธรรมนูญ ก็จะถูกขัดขวางจากกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบอกไว้ กระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจึงไม่เอื้อต่อการตรวจสอบโดยประชาชน

2) โอกาสของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน้อยลง ที่เห็นเป็นอุปสรรคชัดเจน คือ กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรัฐสภาที่ทำได้ไม่ถึงที่สุด เช่น 50,000 ชื่อในการเสนอกฎหมายของประชาชน รัฐธรรมนูญไม่ได้บอกว่าการพิจารณาที่พิจารณากฎหมายนี้ จะต้องมาจากสัดส่วนของประชาชนเท่าไร และไม่ได้บอกว่าจะคงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประชาชนได้เสนอในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างไร ในที่สุดฝ่ายประชาชนก็เหนื่อย อาทิ กฎหมายป่าชุมชน สุดท้ายก็จะถูกเปลี่ยนโดยทัศนคติของ ส.ส. และ ส.ว. เนื่องจากยังคิดในแบบชนชั้นนายอยู่

3) องค์การอิสระต่างๆ ไม่มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ ยังต้องพึ่งพาการพิจารณาตัดสินใจจากรัฐสภาอยู่ โดยที่ความเป็นจริงรัฐสภาไม่ได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการต่างๆ ขององค์การอิสระ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะบอกว่ามีตัวแทนคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ พิจารณาเลือก แต่โดยรูปแบบของการจัดงบประมาณของรัฐสภาจะทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการต่อรองกับคณะได้ ก็ทำให้ไม่เป็นอิสระเพราะไปแทรกแซงในเรื่องการต่อรองงบประมาณ

4) บุคคลที่จะสมัครองค์การอิสระจะต้องมีการเปิดเผยประวัติ แล้วก็รัฐสภา ส.ว. จะต้องประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์ ต้องลงทุน เปิดโอกาสให้คนมาให้ข้อมูล ต้องมีการกลั่นกรองข้อมูลว่าเป็นข้อมูลจริง

3. ด้านทัศนคติ

คุณพิภพ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) มีจุดอ่อนในสังคมไทยในเรื่องวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ ทำให้คนไม่มีความเป็น

ตัวของตัวเอง ไม่กล้าตัดความสัมพันธ์จากผู้ที่มียอำนาจทางการเมือง แม้แต่ ส.ว. ซึ่งกฎหมายบังคับไม่ให้สังกัดพรรคการเมือง แต่การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้สมัยเดียว กลุ่มนี้จึงมีความคิดถึงอนาคตในการสมัคร ส.ส. ซึ่งต้องสัมพันธ์กับพรรคการเมือง เริ่มวางแผนอนาคตทางการเมือง เนื่องจากยังต้องการมีบทบาททางการเมืองอยู่ ก็ทำให้ขาดความเป็นกลาง เป็นจุดอ่อนที่คาดไม่

ถึงในรัฐธรรมนูญ และอีกปัญหาอันหนึ่งของคนที่เข้าสู่องค์การอิสระที่มีความคิดไม่เป็นอิสระจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม และถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมของราชการ คือ ถูกประชาชนและเห็นว่าไม่ควรมีบทบาท คนที่เข้าสู่องค์การอิสระเหล่านี้ก็จะได้คนที่ป็นข้าราชการเก่า ซึ่งเป็นอุปสรรคทางด้านทัศนคติ

2) รัฐธรรมนูญไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมือง ที่ยอมรับเพราะถูกระแสของคนในสังคมกดดัน จึงไม่อาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ธรรมชาติที่ไม่ได้มาจาก ส.ส. มักเป็นข้าราชการประจำ หรือหัวหน้าของพรรคการเมือง ทำให้เจตนารมณ์ทางการเมืองขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

2) เรื่องบัญชีทรัพย์สิน ถ้าไม่เปิดเผยเราก็ไม่รู้ว่าการเมืองมีทรัพย์สินอะไรบ้าง
แบบ ปปช. เน้นความมีอยู่จริงของทรัพย์สินว่าตรงไม่ตรง ถ้าตรวจแบบนั้นไม่มีทาง
ได้บัญชีทรัพย์สินนั้น มีประโยชน์เป็นการลดภาระการทำงานของ ปปช. มีคนตรวจ
ตัวเอง ควรใช้ระบบ declare ด้วยซ้ำไป อย่างเช่น กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทที่เกิด
ในสภา ทุกคนรู้ว่า อภิปรายเสร็จก็ทิ้งกันหมด เพราะไม่อยากมีศัตรูทางการเมือง
ประเด็นนี้มาทำต่อและในส่วนขององค์การอิสระต้องเปิดเผยด้วย เพราะองค์การอิสระ

4) ในเรื่องการเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ มีปัญหาพอสมควร ทั้งที่กฎหมายอาญาก็ชัดเจนอยู่แล้วว่า ในเรื่องการแจ้งเท็จมีความผิด แต่ว่ากฎหมาย ปปช. กลับกำหนดโทษซึ่งเป็นการขู่ไปในตัว อีกทั้งขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนต้องไปแสดงตัวก่อน 100 คน ทำไมต้องเปิดเผยตัวก่อน เพราะผู้ริเริ่มก่อนการอาจโดนก่อวินาศกรรม กดดันจากอิทธิพลได้ และการกำหนดระยะเวลาไว้ 6 เดือน ประชาชนจะมีความยากลำบากมาก อีกทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญเขียนเพียงกว้างๆ ว่าให้ประชาชนเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายได้ แต่ไม่ได้บอกว่าเมื่อเข้าชื่อเสร็จแล้ว สภาจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ซึ่งไม่มีความหมาย ในขั้นตอนตรงนี้ควรจะมีหลักประกันมากกว่านี้

2. กระบวนการสรรหา

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กระบวนการสรรหาคนขององค์การอิสระ การที่เอาเกณฑ์ข้าราชการเป็นหลัก ส่วนใหญ่ต้อง ซี 10 ขึ้นไป เป็นแนวคิดที่แย่มาก เพราะจะได้คนในระบบราชการ ซึ่งเรารู้ว่าเป็นอย่างไร เป็นกระบวนการที่อิงระบบราชการมากเกินไป คือ ข้าราชการยึดตามตัวอักษรทุกอย่าง โดยไม่ได้มองในเชิงการตรวจสอบ ถ้าดำเนินการผิดขั้นตอนตามกฎหมาย คู่กรณีจะแย้งว่าผิดขั้นตอน ทำให้ผิดเป็นชอบได้

3. ปัญหาอุปสรรค

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ความรู้ความสามารถของนักข่าว คือ ตัวนักข่าวเองมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายใหม่ๆ ความเข้าใจเรื่องหุ้นส่วนรัฐมนตรี ความเข้าใจเรื่องงบดุลมากน้อยขนาดไหน เช่น กฎหมาย เลือกกตั้ง กกต. จะตรวจสอบการเลือกตั้ง ไม่ใช่ดูว่ามีการซื้อเสียงขายเสียงเพียงอย่างเดียว จะต้องดูว่าการบริจาคให้พรรคการเมือง ใครเป็นผู้บริจาค และมีจำนวนเท่าไร ควรมีการเปิดเผย

2) การเข้าถึงข้อมูลบางเรื่องลำบากมาก เช่น กรณีการจดทะเบียนบริษัทในต่างประเทศความซ้ำซ้อนมีอยู่สูง สื่อมวลชนไม่สามารถเข้าไปดูการถือหุ้นของบริษัทได้ ทำให้การตรวจสอบทำไม่ได้

สัมภาษณ์คุณวีระ สมความคิด เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน

เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

คุณวีระ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) กฎหมาย ปพข. ในเรื่องอายุความการสอบเจ้าหน้าที่รัฐร้ายวผิดปกติที่กำหนดอายุความ 2 ปี ควรเพิ่มให้มีอายุความ 20 ปี
- 2) มาตรา 124 ที่ว่ามีโทษจำคุก 3 ปี ผู้ริเริ่มค่า 50,000 ชื่อ เพื่อถอดถอนตาม มาตรา 304 ไม่ควรกำหนดโทษดังกล่าว
- 3) กฎหมาย ปพข. ไม่สามารถยกเรื่องกรณีการเมืองทุจริตขึ้นสอบเองได้ ซึ่งแตกต่างจากของเดิมที่เป็น ปปป. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าการทุจริต ปปป.สามารถตั้งเรื่องสอบได้เลย

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณวีระ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) กระบวนการองค์การอิสระล้มเหลว เพราะมีอำนาจรัฐมาเกี่ยวข้องประชาชนทำได้แต่เพียงการร้องให้มีการตรวจสอบแต่ไม่สามารถตัดสินใจได้ และยังถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้
- 2) การไต่สวนจะไม่มีเรื่องกำหนดเวลา มักมองว่าเจ้าหน้าที่ไม่พอ แต่เรื่องไหนที่อยากดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นผลงาน จะทำลัดขั้นตอนไปเลย
- 3) พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ ต้องปรับปรุง เนื่องจากใช้ระยะเวลาในการพิจารณา วินิจฉัยนานมาก
- 4) รัฐจะต้องให้การดูแลคนที่กล้าลุกขึ้นมาให้ข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนถ้าเป็นข้าราชการประจำก็ให้ปฏิบัติตามค่านิยมของรัฐที่มี 5 ข้อ ของ ก.พ. ถ้าข้าราชการกล้าร้องเรียนผู้บังคับบัญชาต้องให้ความคุ้มครอง อย่าให้ได้รับผลกระทบในหน้าที่การงาน อย่าให้มีขั้นตอนเยอะ และต้องเก็บความลับการแจ้งเบาะแสให้ดี อย่าให้รั่วไหล และคนที่แจ้งเบาะแสดังกล่าวให้รางวัล ปพข. ต้องประสานงานกับกระทรวงยุติธรรมในเรื่องการคุ้มครองพยาน

สัมภาษณ์คุณสุริยาใส กตะศิลา คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย

เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

คุณสุริยาใส ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) การตรวจสอบทรัพย์สินนัการเมืองย้อนหลังโดย ป.ป.ช. เรื่องนั้นจะต้องไม่เกิน 2 ปี เกินกว่า 2 ปี สอบไม่ได้ผิดกฎหมาย ป.ป.ช.
- 2) องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีคำวินิจฉัยส่วนตัว ควบคู่กับคำวินิจฉัยที่เป็นมติในแต่ละเรื่อง โดยเฉพาะของ ป.ป.ช. เพื่อที่สังคมจะได้ศึกษาในรายละเอียดของแต่ละคน เหมือนกับที่ศาลรัฐธรรมนูญทำ จะได้ว่าแต่ละคนกำลังคิดอะไรอยู่ มีความโน้มเอียงไปทางใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม
- 3) การตรวจสอบทุจริตของนัการเมือง ป.ป.ช. ไม่สามารถหยิบขึ้นมาสอบได้ ต้องมีผู้ร้องขึ้นมาเท่านั้น

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณสุริยาใส ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) การตรวจสอบนัการเมืองเมื่อองค์การอิสระรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนไปแล้ว มักเกิดการละเลยที่จะชี้แจงกับผู้ร้อง คือ ไม่มีการแจ้งความคืบหน้า หรือไม่แถลงผลอย่างเป็นทางการ ประชาชนจะต้องเป็นฝ่ายที่ติดตามเรื่องเองโดยตลอด
- 2) ประชาชนไม่มีสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยได้เคยไปยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขบวนการสรรหา ก.ก.ต. จัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ก็ปรากฏว่าไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการฯ แต่ก็มี การส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความโดย ส.ว. เพราะ ส.ว. มีอำนาจเข้าชื้อกันแล้วส่งให้ประธานรัฐสภา และส่งศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง
- 3) กระบวนการไต่สวนขององค์การอิสระ เช่น ป.ป.ช.ค่อนข้างปิด อาจไม่ได้หมายความว่าต้องเข้าไปร่วมสอบสวนด้วย แต่เนื่องจากไม่ได้มีคำวินิจฉัยส่วนตัว ทำให้ไม่เห็นว่าการแต่ละคนมีความโปร่งใสอย่างไรบ้าง มีคำวินิจฉัยได้มาตรฐานหรือไม่ ทำให้ไม่สามารถวิจารณ์เชิงบุคคลได้ ภาพรวมในการทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการทำงานร่วมกับองค์การอิสระไม่เกิด ทำให้ความร่วมมือไม่ร่วมมือในสังคมน้อยเพราะว่าทำงานลักษณะปกปิด ไม่ค่อยสร้างกระบวนการที่จะดึงสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการ

ปราบปรามคอร์รัปชัน ป.ป.ช.ควรมีคอร์ส มุ่งงบประมาณมีผู้เชี่ยวชาญจัดฝึกอบรม เพื่อสร้างพลังตรวจสอบของประชาสังคม

4) องค์การอิสระมีบุคลากรน้อย งบประมาณน้อย และฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ เช่น ในบางเรื่อง ก.ก.ต.ยังใช้บุคลากรจากกระทรวงมหาดไทย ตำรวจ ทหาร ไม่มีคนของตัวเอง ก็เลยไม่อาจมีหลักประกันในเรื่องความเป็นกลางได้ หรือ ด้านงบประมาณที่ฝ่ายบริหารก็ดำเนินการให้งบประมาณล่าช้าและตัดทอนงบประมาณขององค์การอิสระได้ ทำให้้องค์การอิสระไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในภาพรวม ซึ่งอาจเป็นเจตนาของฝ่ายการเมืองด้วยหรือไม่ ที่อยากให้องค์กรเหล่านี้อ่อนแอ เพื่อที่จะเข้ามาแทรกแซงได้ง่ายขึ้น

3. ด้านทัศนคติ

คุณสุริยาใส ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) บุคลากรขององค์การอิสระยังมีวิธีคิดแบบเก่า คือ ระบบราชการ ที่ล่าช้าและเอื้อประโยชน์กับพรรคพวกกัน ทำงานในลักษณะตั้งรับมากกว่าการรุก พอเกิดมีเรื่องจึงดำเนินการ

สัมภาษณ์พล.ต.สนั่น ขจรประสาทน์ พรรคประชาธิปัตย์

เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

พล.ต.สนั่น ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กฎหมาย 50,000 ชื่อ ทำให้ประชาชนมีโอกาสดูแลถนนข้างทางขึ้นสูง นักการเมือง หรือว่าเจ้าหน้าที่การเมือง แม้กระทั่งเสนอกฎหมายก็ทำได้ แต่กระบวนการควรทำให้ ง่ายกว่านี้ สำหรับผมมันง่ายหน่อย แต่สำหรับคนอื่นอาจยาก เพราะช่องทางไปแต่ละจังหวัดลำบาก และถ้าเป็นประชาชนจริงๆ ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในสังคมและเป็นที่รู้จักอาจจะยาก วิธีการก็ยุ่งยาก หนึ่ง ต้องถ่ายบัตรประชาชน ต้องมีแบบฟอร์มในการเซ็นชื่อ ถ้าหาวิธีไหนที่ง่ายกว่านี้จะรวดเร็วขึ้น และ เสียค่าใช้จ่ายน้อยน่าจะดี ผมเสียค่าใช้จ่ายพิมพ์แบบฟอร์มหมดเป็นแสน

2) ประเด็นที่เกี่ยวกับโทษของผู้ริเริ่ม ที่ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ปปช.

มาตรา 124

เมื่อบอกให้ประชาชนหา 50,000 ชื่อ แล้วไปกำหนดโทษให้ประชาชน ก็ไม่ถูก จนกว่าคุณจะมีการพิจารณาเสร็จเรียบร้อย ถ้าเขาไม่ผิดจริงก็ยกเลิกกันไป แต่ถ้าเรากล่าวหาเขาโดยไม่มูล เลย มันต้องมีองค์ประกอบด้วย

2 กระบวนการสรรหา

พล.ต.สนั่น ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ในการสรรหาคณะกรรมการองค์กรอิสระผู้แทนไม่ควรมาช่วยด้วย คราวที่แล้ว สรรหา กกต. กสช. ไม่ผ่านเพราะอะไร ผู้มีอำนาจบางคนยังจัดการกับโทรศัพท์ยังไม่เสร็จ เลยไม่เสร็จ นักการเมืองไม่ควรเข้าไปยุ่งในการสรรหา น่าจะปล่อยให้นักวิชาการ พวกนี้ทำกันเองจะได้ เป็นกลาง

2) องค์กรอิสระทุกองค์กรจะต้องพิจารณาว่ามาจากไหน จึงจะได้รับความยุติธรรม คนที่เข้าไปอยู่ตรงนั้นต้องสรรหาจริง ไม่ใช่มีแต่ข้าราชการอยู่กันเต็มไปหมด

3. กระบวนการตรวจสอบ

พล.ต.สนั่น ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

กระบวนการตรวจสอบของ ปปช. ต้องเห็นใจ ปปช. เพราะมีหลายเรื่อง ตัวอย่าง เรื่องผมไม่ถึง 6 เดือนด้วยซ้ำไป หรือว่าเขาเจตนาจะให้เร็วที่ตัดสินผม ผมถึงบอกว่าคนตรงนี้ต้อง เป็นกลางจริงๆ เอาอดีตข้าราชการมีความแค้นบ้าง อะไรบ้างนั้น ก็ไม่มีความเป็นธรรม

สัมภาษณ์คุณสาร์ อ่องสมหวัง มุลินธิเพื่อผู้บริโภค เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2545

1. ด้วยทกกฎหมาย

คุณสาร์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) องค์การอิสระอิงกับระบบราชการมากเกินไป เช่น กรรมการองค์การอิสระต้องเคยเป็นข้าราชการมาก่อนจึงจะสมัครเข้ามาเป็นกรรมการได้ เป็นการคัดโอกาสคนที่มีความสามารถที่จะเข้ามาทำงานในองค์การอิสระ

2) องค์การอิสระต้องถูกตรวจสอบได้ ต้องไม่ให้อิสระจากประชาชนและการตรวจสอบ แต่ต้องเป็นอิสระจากนักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจ การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งคือ นโยบายมี หลักการมี แต่พอปฏิบัติแล้วมีปัญหาทำไม่ได้ อย่างเช่นกฎหมาย 50,000 ชื่อ ไม่มีทางทำได้ถ้าต้องทำภายในกี่วัน ประชาชนอย่างเราไม่มีทางทำได้ อาจยกเว้นคุณสนั่นเท่านั้นที่จะทำได้ ควรทำให้มีเงื่อนไขที่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ใช่สร้างเงื่อนไขให้ทำไม่ได้ ปัจจุบันการตรวจสอบทำได้ยากขึ้น

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณสาร์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) องค์การอิสระไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเท็จจริงทำอะไรได้มากกว่านี้ แต่เราไม่รู้ว่าองค์การอิสระเหล่านี้มีงบประมาณมากน้อยเท่าไร ในขณะที่เดียวกันองค์การอิสระยังอิงกับระบบราชการตรงนี้ก็ยังเป็นปัญหา แต่ยังถูกนักการเมืองสั่งได้อยู่เพราะฉะนั้นองค์การอิสระต้องให้นักการเมืองสั่งไม่ได้ ข้าราชการสั่งไม่ได้ ธุรกิจสั่งไม่ได้ แทนที่กลไกจากองค์การอิสระจะมาเชื่อมโยงกับการตรวจสอบจากภาคประชาชน แต่สุดท้ายคนตรงนั้นก็เป็นคนของรัฐ ซึ่งไม่เข้าใจประชาชน ก็เชื่อมโยงไม่ได้

2) กระบวนการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัจจัยในการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในการตรวจสอบ ที่ให้คนทั่วไปสามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ จะเชื่อมโยงแต่ละระดับอย่างไร ทำให้เกิดกลไกในการตรวจสอบได้อย่างไร ซึ่งตรงนี้ควรเป็นโครงสร้างที่เรียกว่า ระบบการตรวจสอบ

การประชุมโฟกัส กรุ๊ป จังหวัดเชียงใหม่

เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) ควรให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมด และข้าราชการประจำที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- 2) ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการตรวจสอบขึ้นแล้ว ก็ต้องกำหนดให้กลไกตรวจสอบนี้ลงไปถึงส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น มีสำนักงาน ปปช. จังหวัด สำนักงาน สตง. จังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้รวดเร็ว และกำหนดอำนาจของประชาชนที่จะควบคุมการทำงานขององค์การอิสระได้ด้วย
- 3) จะต้องออก พรบ. ที่ว่าด้วยสถานะภาพของชุมชนเมืองให้ชัดเจน พร้อมกำหนดกรอบว่า ชุมชนนั้นมาอย่างไร กฎหมายจะรับรองสถานะภาพของคณะกรรมการชุมชนในลักษณะใด
- 4) ร่าง พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญอย่างมาตรา 40 ทำได้ล่าช้ามาก เนื่องจากมาตรานี้มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาล ในขณะที่สื่อของภาคประชาชนถูกปิดกั้น เช่น วิทยุชุมชน ที่ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญถูกบิดเบือนโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) รัฐธรรมนูญให้โอกาสประชาชนตรวจสอบได้ แต่เมื่อพบความผิดแล้ว การลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ กลไกตามรัฐธรรมนูญไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ องค์การอิสระต่างๆ จะต้องทำงานให้ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่านี้ ระดับบนของ ปปช. สตง. ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกับระดับท้องถิ่นได้ ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นอยากรู้ และเข้าใจเรื่องการตรวจสอบ แต่กระบวนการตรงนี้ยังไม่ทั่วถึง
- 2) การตรวจสอบในระดับท้องถิ่นยากมาก ต่อให้กลไกบอกว่าประชาชนสามารถรวมตัวกันตรวจสอบได้ แต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลได้เลย ยกตัวอย่างเช่น ผู้บริหารเทศบาลต้องการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคาร รัฐธรรมนูญบอกว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก

ประชาม เขาก็ไปเอาลายเซ็นของตัวแทนชุมชน 67 ชุมชน ที่อยู่ภายในเขตเทศบาลนคร ซึ่งทั้ง 67 ชุมชนไม่ได้เป็นชุมชนดั้งเดิมแต่เป็นชุมชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลนคร

3) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณแต่ละปีร่วมพันล้านบาท แต่ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ ในขณะที่กลไกตามรัฐธรรมนูญ เช่น สดง. ในพื้นที่ภาคเหนือมีคนทำงานอยู่เพียงสิบกว่าคน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนครั้งนี้เป็นปัญหาการทำแผนตั้งแต่ระดับอำเภอมีขั้นตอนไม่โปร่งใส การอนุมัติแผนงานของสภาท้องถิ่นไม่มีผู้เชี่ยวชาญไปให้ข้อมูล แผนก็อนุมัติออกมา เขายังมองว่าประชาชนโง่ แล้วทำแผนแบบสำเร็จรูปมาให้

การประชุมฟ็อกัส กรุ๊ป จังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กฎหมาย ปปช. ลำหัง คือ ไม่สามารถเอาคดีไปเปิดเผยต่อสาธารณะได้
ภาครัฐเองก็ไม่มีความจริงใจในการปราบปรามคอร์รัปชัน ประชาชนเข้าไม่ถึงข้อมูลในหน่วยงาน
ราชการ การเข้าไปตรวจสอบทำได้ยากมาก เพราะกลไกการทำงานของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารทำงาน
ล่าช้ามาก การตรวจสอบภายในของรัฐกันเองก็ไม่มีประสิทธิภาพ กลายเป็นไปช่วยเหลือกันให้โทษ
หนักกลายเป็นเบา

2) กลไก 50,000 ชื่อ ทำได้เพียงการขู่นักการเมือง เพราะการเมืองไทยยังเป็น
ระบบโควต้า ก็สามารถหมุนเวียนกันกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้อยู่ดี ในขณะที่กระบวนการ
รวบรวม 50,000 ชื่อ ก็มีความยุ่งยากมาก และต้องใช้งบสูง และยังถูกควบคุมโดยบทลงโทษด้วย

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ประชาชนต้องการตรวจสอบคอร์รัปชัน แต่ไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย โดยกลไก
ของอำนาจรัฐเอง ก็ทำให้ชาวบ้านกลัว มีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลัง และการเข้ามา
ตรวจสอบเรื่องนี้ ถูกข่มขู่ ทำร้าย หรือถูกฆ่า ไม่มีกลไกอะไรที่จะคุ้มครองประชาชนตรงส่วนนี้ได้
จริง

2) นักการเมืองใช้รูปแบบการกินทุนให้ผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งเป็นจุดอ่อน
ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทำให้การตรวจสอบคอร์รัปชันของประชาชนไม่
เข้มแข็ง

ภาคผนวก ง

แบบฟอร์มต่างๆ ในการทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(แบบ ถ.1)

แบบการแสดงตนของผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายในฐานะผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน.....คน มีความประสงค์ที่จะขอแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อถอดถอน.....

ออกจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา 60 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ในการนี้ ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ ขอมอบหมาย (หรือแต่งตั้ง) ให้นาย/นาง/นางสาว.....

อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ อย่างยิ่ง

1.

(.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

2.

(.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

3.

(.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

4.

(.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

99.

(.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

100.

(.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

หมายเหตุ ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ถ.1 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(แบบ ถ.3)

แบบรับรองลายมือชื่อผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อถอดถอน.....

.....ออกจากตำแหน่ง

ซึ่งได้แสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 60 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่.....ได้รวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวน.....คน และได้จัดทำคำร้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ขอรับรองว่า

1. ลายมือชื่อดังกล่าวเป็นลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน.....

.....ออกจากตำแหน่งจริง

2. ผู้เข้าชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิกวุฒิสภา จริง

ในการนี้ ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ ขอมอบหมาย (หรือแต่งตั้ง) ให้ นาย/นาง/นางสาว).....

.....อายุ.....ปีอยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ตรอก/

ซอย.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....

เป็นผู้แทนในการติดต่อประสานงานหรือรับแจ้งคำร้องดังกล่าว

จึงกราบเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ อย่างยิ่ง

1.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

2.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

3.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

4.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

99.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

100.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

หมายเหตุ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ถ.1 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้