



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ



โดย ผศ.ดร.นวลน้อย ตวีรัตน์ และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

โดย ผศ.ดร.นวลน้อย ตีรรัตน์ และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547

8

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

8.1 แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าอาชญากรรมในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณและรูปแบบ จากเดิมที่มีลักษณะเป็นการกระทำผิดของปัจเจกชน พัฒนาไปสู่การดำเนินการที่เป็นเครือข่าย และมีการวางแผนมาอย่างดี มีการบริหารภายใต้ระบบปกปิด การรักษาความลับในองค์กร มีขั้นตอนและเป้าหมายการดำเนินงาน มีการอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีผลให้การดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนมาก ซึ่งจะถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพล ขยายเครือข่ายการทำงาน และติดสินบนเจ้าหน้าที่ โดยผ่านกระบวนการฟอกเงินหรือสินทรัพย์เหล่านี้ให้สะอาด จนยากที่จะสามารถตรวจสอบพบได้โดยง่าย เปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอาชญากรรมธรรมดาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเป็นจำนวนไม่มาก หรือจากอาชญากรรมพื้นบ้าน ไปสู่อาชญากรรมข้ามชาติ และมุ่งหวังผลตอบแทนมหาศาลมีการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม กล่าวคือ มีการรวมตัวกันของอาชญากรรมหลายอย่าง มีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบมีเครือข่ายเพื่อการติดต่อประสานงานกัน ในหลายๆ ประเทศเพื่อก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวกับสิ่งผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรมประเภทนี้จะมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมากเป็นผลตอบแทน เงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนสภาพในหลายๆ ลักษณะเพื่ออำพรางที่มาของเงินได้นั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยสถาบันการเงินหรือการประกอบธุรกิจในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการและเงินได้จากการดำเนินการเหล่านั้น จะย้อนกลับไปเป็นเงินทุนเพื่อประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีก เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายการประกอบอาชญากรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อจัดการกับทรัพย์สินหรือเงินได้ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในอดีตไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายกับทรัพย์สินที่หมุนเวียนอยู่ในวงจรนี้ได้เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นได้ถูกโอนแปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปไปแล้ว

ปัญหาองค์กรอาชญากรรมและการฟอกเงินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก และมีการพัฒนาเครือข่ายทั้งการค้าผิดกฎหมายข้ามชาติ และการฟอกเงินข้ามชาติเพื่อให้การสืบหาเงินสกปรกเหล่านี้กระทำได้อย่าง โดยการกระทำผิดที่ประเทศทั่วโลกถือเป็นเรื่องที่รุนแรงมากที่สุด ได้แก่ การค้ายาเสพติด ดังนั้น

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษานี้ สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

(4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

(6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. สถาบันทางการเมือง

(7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล

(8) ประสิทธิภาพของรัฐบาลไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่มีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองซึ่งบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำต้องมีการตีความ ซึ่งก็เกิดปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันเกิดขึ้น รวมทั้งมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้และที่ออกมารองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีปัญหาไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ คณะนักวิจัยแต่ละคณะได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดปรากฏในแต่ละโครงการย่อย

สถาบันพระปกเกล้า คณะนักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงจะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

4/46 18/1/2547

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤศจิกายน 2547

คำนำ

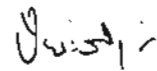
ชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้นทั้งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ด้วย ในการนี้ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้นำกล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว



(ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พฤศจิกายน 2547

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	จ
บทคัดย่อ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
ประเด็นปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ขอบเขตการวิจัย	3
วิธีการดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน	4
บทที่ 2 แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ	
แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ	
ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	25
แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ	
หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	28
บทที่ 3 ศาลรัฐธรรมนูญ	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ	37
โครงสร้าง	39
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ	43
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	45
การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	47
ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ	50
ข้อเสนอแนะ	54
บทที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
แห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ	59
โครงสร้าง	61
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	67

	หน้า
การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	68
ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	74
ข้อเสนอแนะ	78
บทที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ	81
โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	84
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	93
การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	95
ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	109
ข้อเสนอแนะ	112
บทที่ 6 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ	115
โครงสร้าง	116
บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	117
อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	118
การพิพากษาและการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมือง	122
ผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	123
การดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	123
ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ	
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	124
ข้อเสนอแนะ	127
บทที่ 7 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	
แนวคิดพื้นฐาน	129
พัฒนาการของกฎหมาย	130
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	132
ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	137

	หน้า
ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร	140
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	146
บทที่ 8 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	
แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	153
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	157
คณะกรรมการธุรกรรม	158
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	159
ผลการดำเนินงาน	162
ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	164
ข้อสรุปและเสนอแนะ	165
บทที่ 9 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ต่างๆ	
กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง	169
ผลการใช้กลไกต่างๆ ในการตรวจสอบ	177
ปัญหาอุปสรรคในการใช้กลไกตรวจสอบของภาคประชาชน	190
ข้อเสนอแนะจากประชาชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ	199
บทที่ 10 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
ศาลรัฐธรรมนูญ	203
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	207
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	209
ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	212
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	213
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	216
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ	216
ภาคผนวก	219
บรรณานุกรม	293

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงความเห็นของข้าราชการต่อระบบราชการ	9
1.2 แสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อพฤติกรรมการคอร์รัปชัน	12
1.3 การจัดอันดับความร้ายแรงของปัญหาในระดับชาติ	14
1.4 ความเห็นของครัวเรือนต่อความทุจริต สุจริต ของหน่วยราชการต่างๆ	15
1.5 มูลค่าสินบนที่ถูกเรียก แยกตามหน่วยงาน และขนาดของสินบน	17
1.6 แสดงจำนวนเงินจ่ายพิเศษตามขนาดและภาคของธุรกิจ	21
1.7 แสดงจำนวนครั้งที่ติดต่อ และจำนวนครั้งที่มีการจ่ายเงินพิเศษ	21
1.8 แสดงจำนวนเงินจ่ายพิเศษตามขนาดและภาคของธุรกิจ	22
1.9 แสดงจำนวนเงินพิเศษที่ธุรกิจจ่ายเพื่อให้ได้สัญญาจ้างของรัฐ คิดเป็น % ของมูลค่าสัญญา	23
1.10 ดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ระหว่างปี 2538 -2544	24
4.1 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	70
4.2 สถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปี 2544	72
4.3 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	74
5.1 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน 2542	101
5.2 ฐานะการเงินของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542	101
5.3 หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	102
5.4 จำนวน อบต. ที่ถูกเลือกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	103
5.5 ความคิดเห็นของ สดง. ต่องบการเงินที่ถูกตรวจสอบ	104
5.6 ความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ	104
5.7 ความเห็นต่องบการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น	105
5.8 ความคิดเห็นต่องบการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น	106
5.9 จำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	107
7.1 แสดงจำนวนคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ ตั้งแต่ปี 2541-2545	139
8.1 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง. ระหว่างเดือนตุลาคม 2543 - สิงหาคม 2545	163

ตารางที่	หน้า
9.1 ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 304	172
9.2 ขั้นตอนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308.....	175

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ทศนคติต่อกระบวนการยุติธรรม	18
1.2 การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง	19
1.3 แสดง % เวลาที่สูญเสียในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามขนาดของธุรกิจ	20
7.1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540	136
8.1 โครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	161

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เป็นหนึ่งในชุด โครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ สำนักรวบรวมกรณีที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัย โดยค้นคว้าจากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารหลักฐานอื่นๆ เก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านภาครัฐ และ NGOs โดยครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การบังคับใช้ บุคลากร ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร และปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการต่างๆ และจัดสนทนากลุ่มย่อย (focus group) ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ใช้ในการศึกษาเพื่อค้นข้อเท็จจริงร่วมและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

จากการศึกษาวิจัย คณะนักวิจัยได้ศึกษาองค์กรตรวจสอบแต่ละองค์กรและมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีทั้งเกิดจากตัวบทกฎหมายและจากวิธีปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่คณะนักวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ 3 เรื่อง คือ

(1.1) การจัดองค์คณะ เพื่อให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้อย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญแบ่งเป็น 2 องค์คณะฯ ละ 9 คน โดยจะต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน อยู่ใน 2 องค์คณะฯ แต่ละองค์คณะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป โดยที่ให้องค์คณะแรกมีอำนาจพิจารณาปัญหาร่างกฎหมาย กฎหมาย กฎ ข้อบังคับว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนองค์คณะที่สองพิจารณาปัญหาทางการเมืองต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือปัญหากรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นการสร้างความชำนาญเฉพาะด้านให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละองค์คณะด้วย

(1.2) การแยกวิธีพิจารณา ไม่ว่าจะมีการแบ่งแยกองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 องค์คณะตามข้อ (1.1) หรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสร้างวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ โดยที่ควรแยกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน โดยที่ส่วนแรกเป็นวิธีพิจารณาทั่วไป คือ กฎเกณฑ์ที่ใช้กับคดีทุกประเภท เช่น การยื่นและถอนคำร้อง การคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนการรับคำร้องไว้ดำเนินการ การชี้แจงโดยผู้ร้องและผู้ถูกร้อง การสืบพยาน เป็นต้น และส่วนที่สองเป็นวิธีพิจารณาเฉพาะคดี คือ กฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับแต่ละประเภทของคดี และมีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาทั่วไป เช่น วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน วิธีพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(1.3) บุคลากร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญควรสร้างหน่วยสนับสนุนทางวิชาการใหม่ โดยอาจกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีผู้สนับสนุนทางวิชาการ 3 คน หรืออาจตั้งเป็นกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการกลางสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะใช้ร่วมกัน โดยที่มาของผู้สนับสนุนทางวิชาการนั้นควรใช้วิธียืมตัวชั่วคราว เช่น สัปดาห์ละ 2 วัน จากส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้งานด้านวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างดีขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่มาเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการซึ่งต่อไปอาจได้เข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นการสร้างความชำนาญให้กับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำงานร่วมกับกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการดังกล่าวด้วย

หากมีการจัดแบ่งองค์คณะศาลรัฐธรรมนูญเป็น 2 องค์คณะตามข้อ (1.1) โดยให้สององค์คณะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ก็ควรจัดแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใหม่ให้สอดคล้องและรองรับกับการแบ่งองค์คณะโดยจัดให้มีบุคลากรประจำแต่ละองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน ให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งองค์คณะตามความชำนาญดังกล่าว

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มี 2 ประเภท คือ ภาระงาน และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2.1) ภาระงาน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี “บทบาท” หน้าที่หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการ “ตรวจสอบ” ข้าราชการประจำและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความล่าช้า บางกรณีถูกกล่าวหาว่า “เลือก” ที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องก่อนเรื่องอื่น

การแก้ปัญหาระงานทำได้หลายวิธี เช่น แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำ

อาจตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรืออาจใช้วิธีแบ่งองค์คณะของ กรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน

(2.2) สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนแล้วส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลทั้งสองก็จะเริ่มกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของ กรรมการ ป.ป.ช. และศาลทั้งสอง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถ “ปรับ” กระบวนการในการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยวิธีการไต่สวนเสียใหม่ โดยให้สาธารณชนสามารถรับรู้ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ โดยตลอด ก็จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยเปิดเผย และ ไม่มีความจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำซ้ำอีก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะกลับสู่ “สถานะ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการศึกษาวิจัยปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนับได้ว่าประสบความสำเร็จ และมีปัญหาเกิดขึ้นน้อยมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างแล้วพบว่ามีบางประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ควรประสานงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการตรวจสอบประเด็นสมยอมอยู่หรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบอยู่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรยุติการตรวจสอบประเด็นดังกล่าว ส่วนประเด็นที่ผิดระเบียบอื่นๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ดำเนินการตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้ตรวจสอบประเด็นสมยอม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรส่งประเด็นสมยอมดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป

กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างมีอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว ดังนั้นหากหน่วยงานใดเข้าตรวจสอบก่อนให้ดำเนินการตรวจสอบต่อไป โดยอีกหน่วยงานขอทราบผลโดยการประสานงาน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหลักในการสอบสวน และให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบทุก 90 วัน ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดิน หากเป็นกรณีตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดี

ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนควรแจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการ

(4) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 310 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพยานกลับคำในชั้นพิจารณา โดยอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง ทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับฟังและกลับไปดำเนินการไต่สวนใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี ปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดย “เปิดเผย” กระบวนการไต่สวนผ่านการรับรู้ของสาธารณชนไปแล้ว จึงไม่มีผู้ใดสามารถนำมาอ้างในเวลาต่อมาได้ว่าการกระทำต่างๆ ที่ไม่ชอบธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวน

(5) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีกลไกที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ การให้คำปรึกษาและแนะนำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของทางราชการ เพราะหน่วยงานของรัฐจำนวนมากยังมีการปรับตัวค่อนข้างน้อยในการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ ทำให้ประชาชนต้องมายื่นอุทธรณ์ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเพื่อให้วินิจฉัย และกว่าที่จะได้คำวินิจฉัยและส่งให้หน่วยงานเพื่อปฏิบัติ ระยะเวลารวมทั้งหมดในการขอข้อมูลจึงใช้เวลานานมาก และในบางกรณีแม้จะมีคำวินิจฉัยแล้ว บางหน่วยงานก็ยังคงไม่เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มีผลให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยอาจล่าช้าหรือไม่ทัน กับความต้องการใช้ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับภาคประชาชนและสื่อมวลชนในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐมีประสิทธิภาพที่ลดลง และเนื่องจากปัจจุบันกำลังมีการพิจารณาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย และด้านนโยบายของประเทศ

(6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แม้ว่าความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นมูลฐานความผิดหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ในทางปฏิบัติไม่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อยึดทรัพย์แต่อย่างใด และเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ป.ป.ง. ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังมีจำนวนน้อย แม้ว่ารัฐบาลพยายามให้ ป.ป.ง. เข้าไปมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตกับรัฐบาล แต่การที่รัฐบาลมักจะตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา ไม่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้มีผลงานไม่มากนัก

นอกจากนี้ มีปัญหาขาดการประสานงานหรือร่วมมือกันระหว่าง ป.ป.ง. กับ ป.ป.ช. ทั้งนี้เนื่องจากตามกฎหมายของ ป.ป.ช. สามารถเรียกหลักฐานหรือตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินได้โดยตรง แต่ทางด้าน ป.ป.ง. ได้ลงทุนด้านเทคโนโลยีไว้ค่อนข้างมาก สามารถวิเคราะห์แยกแยะธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น ควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน เพื่อให้การตรวจสอบและปราบปรามการคอร์รัปชันทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(7) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญโดยภาคประชาชนประสบปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดมากมายในการนำมาปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นข้อกฎหมายและกระบวนการตรวจสอบทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายราชการ ประสิทธิภาพขององค์กรตรวจสอบที่มีข้อจำกัดและขาดการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- กฎหมายว่าด้วย ป.ป.ช. มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดว่าการกล่าวหาว่าร้ายผิดกติกาต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี ผู้วิจัย

เห็นว่ากรณีความร้ายแรงผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นความผิดต่อสาธารณะไม่ควรมีการกำหนดอายุความไว้เพียงเท่านั้น

- กรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งเริ่มต้นจากข้าราชการประจำ และพบว่าเกี่ยวข้องกับนักการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ต้องมีผู้เสียหายมากล่าวหาโดยที่มิได้ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้เสียหายที่สามารถดำเนินการได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไข เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการส่งฟ้องได้ หากมีข้อมูลหลักฐานเพียงพอ

- กรณีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้เสียหาย” ที่สามารถกล่าวหาเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง คือ ผู้มีส่วนร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทุจริต และผู้ได้บังคับบัญชา จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการใช้ช่องทางนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีการตีความ “ผู้เสียหาย” ในกรณีที่เป็นเรื่องการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ควรมีการตีความอย่างกว้าง ให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายเป็นผู้เสียหายได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กล่าวหาได้

- ควรเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งและนักการเมือง ซึ่งจะเป็นการลดภาระการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะประชาชนและสื่อมวลชนสามารถติดตามตรวจสอบและแจ้งเบาะแสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- ผู้ดำรงตำแหน่งเมื่อยื่นแบบแสดงทรัพย์สินให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีด้วย ข้อมูลการชำระภาษีของนักการเมืองไม่ควรเป็นความลับ

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ ควรจะครอบคลุมทุกองค์กร โดยรวมถึงองค์กรอิสระทุกองค์กรด้วย

- ควรตัดโทษผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ตามมาตรา 124 ของกฎหมายว่าด้วย ป.ป.ช. เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ในกรณีที่มีการกลับแก่งเล่ห์ความโดยสร้างหลักฐานเท็จ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุในกฎหมายว่าด้วย ป.ป.ช.

- ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ให้ประชาชนสามารถทำได้ง่ายกว่าที่เป็นอยู่

-]

บทนำ

1.1 ประเด็นปัญหา

วัตถุประสงค์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ต้องการให้คนดีเข้ามาสู่ระบบการเมืองมากขึ้น ดังนั้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงได้มีการวางกรอบและกติกาในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้คนดีเข้ามาสู่ระบบ ในขณะเดียวกันเมื่อคนเหล่านั้นอยู่ในระบบการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบการทำงานของบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

องค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลังจากการที่บุคคลต่างๆ เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบันมีอยู่หลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรเหล่านี้เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 โดยมีได้เกิดขึ้นพร้อมกัน ขณะเดียวกันบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็มีมากน้อยแตกต่างกันไป จากประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ในระยะที่ผ่านมา จะพบว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบหลายประการ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ มีผลทำให้ความสำเร็จขององค์กรเหล่านี้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกันออกไป

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- 1) ปัญหาจากตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ โดยมีที่มาของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรตรวจสอบเหล่านั้นไว้ไม่ชัดเจน รวมทั้งมีข้อบกพร่องบางประการที่เกิดจากรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายที่ทำให้องค์กรตรวจสอบเหล่านั้นประสบปัญหาในการดำเนินงาน อีกทั้งปัญหาเรื่องความสัมพันธ์และสถานะขององค์กรตรวจสอบต่างๆ ที่ยังคงเป็นที่กังขาอยู่ว่าองค์กรใดอยู่ในสถานะใด และจะตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันได้หรือไม่

- 2) ปัญหาจากตัวบุคคลในองค์กรตรวจสอบ กล่าวคือ บุคคลบางคนที่จะผ่านกระบวนการกลั่นกรองให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ แต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ผู้ตรวจสอบ” ได้ ในบางองค์กรมีปัญหาเกี่ยวกับ “จริยธรรม” ของผู้ตรวจสอบ หรือความไม่เข้าใจของผู้ตรวจสอบในการที่ต้องปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบที่ถูกกำหนดในสถานะของตน สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการขององค์กรตรวจสอบบางองค์กร
- 3) ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรในการทำหน้าที่ไม่เพียงพอกับขนาดของปัญหา หรือขอบเขตงานที่จะต้องปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบของประชาชนยังมีค่อนข้างน้อย ขณะที่มีความคาดหวังในองค์กรเหล่านี้ค่อนข้างสูง ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการขององค์กร
- 5) ปัญหาการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ มีการพัฒนาที่ซับซ้อนมากขึ้นตลอดเวลา แต่การดำเนินการขององค์กรตรวจสอบยังล่าช้ากว่าปัญหาที่ดำรงอยู่
- 6) นอกจากนี้แล้วประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังขึ้นอยู่กับองค์กรและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย ได้แก่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร และพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้
 - ตัวบทกฎหมาย
 - กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ
 - ความสัมพันธ์และสถานะขององค์กรตรวจสอบต่างๆ
 - ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.)
3. สำนักรวบรวมกรณีที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน

4. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ครอบคลุมถึงการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ดังนี้

1. องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. องค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.)

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

- การค้นคว้าจากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อมวลชน เอกสารทางราชการ
- การเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านองค์กรอิสระ หน่วยงานภาครัฐ และ NGOs โดยประเด็นที่จะสัมภาษณ์จะครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การบังคับใช้ บุคลากร ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการต่างๆ
- จัดสนทนากลุ่มย่อย (focus group) ซึ่งจะเป็นแนวที่ใช้ในการศึกษาเพื่อค้นข้อเท็จจริงร่วม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยประเด็นคำถามจะครอบคลุม
 - ปัญหาและอุปสรรคการใช้กลไกต่างๆ เพื่อให้มีการเปิดเผยข่าวสารข้อมูล การร้องเรียน การติดตาม และการตรวจสอบ
 - ปัญหาและขีดจำกัดทางด้านภาคประชาชน และ NGOs
 - ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสถานะและปัญหาของการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
2. ทราบปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ
3. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมาย กระบวนการสรรหา การจัดสรรทรัพยากรให้หน่วยงาน และการปรับปรุงกลไกต่างๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ

1.6 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายสังคมและประเทศชาติ แม้ว่าจะเป็นปรากฏการณ์ร้ายในสังคม แต่ก็พบว่าการคอร์รัปชันสามารถพบเห็นได้ในทุกสังคมในระดับที่มากน้อยแตกต่างกัน ในประเทศไทยการคอร์รัปชันกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นปัญหาอยู่กับสังคมไทยมานาน โดยมีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกวงการ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาการคอร์รัปชันแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง จนกระทั่งหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 โดยวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้สะท้อนปัญหารากเหง้าที่สำคัญของสังคมไทย 3 ประการ คือ (1) ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจศาสตร์มหภาค (2) ความอ่อนแอของโครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมภายในประเทศ และ (3) ความรุนแรงและการแพร่ระบาดของคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีนโยบายที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้บรรเทาลงในสังคมไทย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยกลับเป็นไปในทางตรงข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงไม่ลดระดับลง หน้าซ้ำกลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นพร้อมด้วยกลวิธีที่แยบยลขึ้นด้วย

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

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะอภิปรายความหมายของคอร์รัปชันในบริบทต่างๆ ทัศนคติและประสบการณ์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคอร์รัปชัน โดยจะเริ่มต้นตั้งแต่นิยามของ “คอร์รัปชัน” การศึกษาการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง และการศึกษาการคอร์รัปชันในวงราชการจากมุมมองของหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมในเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มด้วยต้นทุนที่ตกอยู่กับสังคมและประชาชน

1.6.1 คอร์รัปชันคืออะไร

โดยทั่วไปความหมายของการคอร์รัปชันที่ใช้กันค่อนข้างมาก คือ “การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง” ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาผลประโยชน์ตั้งแต่การฉ้อราษฎร์ ซึ่งได้แก่การริดไถ เรียกค่าน้ำร้อนน้ำชา การบังหลวง ซึ่งได้แก่การยกยอกเงิน ทรัพย์สินเวลา ไปจนถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อการเลื่อนขั้นของกลุ่มหรือพรรคพวกเดียวกัน การใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายไปในทิศทางเพื่อเอื้อประโยชน์กับกลุ่มเดียวกัน

การทุจริตคอร์รัปชันจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ

1. การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครอง โดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน
2. การทุจริตในแวดวงการเมือง จากการที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางด้านการเมือง

การทุจริตคอร์รัปชันอาจแบ่งออกได้ โดยดูจากกระบวนการที่ใช้ กล่าวคือ การคอร์รัปชันอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจในการกำหนด กฎ กติกาพื้นฐาน เช่น การออกกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อกลุ่มธุรกิจของตนหรือพวกพ้อง และการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎ และระเบียบที่ดำรงอยู่ ซึ่งมักเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎและระเบียบเหล่านั้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้

โดยรูปธรรมแล้วการทุจริตคอร์รัปชันอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

- การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ
- การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของ และบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
- การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการ เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา

โดยรูปแบบการคอร์รัปชันประเภทที่ 1 และ 3 สามารถพบเห็นได้ง่าย กระบวนการและวิธีการไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด แต่การคอร์รัปชันในรูปแบบที่ 2 มักมีการดำเนินการอย่างลับซับซ้อน เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยมีการใช้โครงสร้างทางอำนาจของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย อำนาจในการผูกขาดจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินหรือกำไรที่มากผิดปกติ และกระบวนการในการแสวงหาค่าเช่าและการกระจายผลประโยชน์ส่วนเกินเหล่านี้มักจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกิน ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึงกิจกรรมการเมืองที่ถูกกฎหมาย เช่น การชักนำและกดดัน เป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้มีผลกระทบต่อการตัดสินใจหรือเลือกใช้นโยบายของภาครัฐอย่างมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ตัวแทนของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในขณะที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบแบบเบ็ดเสร็จ และมีดุลพินิจมาก จะมีความเสี่ยงที่จะทุจริตและคอร์รัปชันได้มาก อย่างไรก็ตามถ้ามีการสร้างกรอบความรับผิดชอบของการใช้อำนาจอย่างชัดเจน และมีการกำหนดระบบและขั้นตอนการทำงานที่โปร่งใส ก็จะช่วยลดและป้องกันการทุจริตลงได้ อย่างไรก็ตามการสร้างระบบการทำงานที่มีความรับผิดชอบและมีความโปร่งใสมีองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำงานของภาครัฐ นับตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติ และการตรวจสอบหรือประเมินผล

การคอร์รัปชัน = การผูกขาด + การใช้ดุลพินิจ - ความรับผิดชอบ - ความโปร่งใส

1.6.2 ทศนคติและประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกสังคม จะแตกต่างกันก็เพียงระดับความรุนแรงของปัญหา สำหรับสังคมไทยการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมของปัญหาการคอร์รัปชันในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาการศึกษาที่สำคัญ คือ

1. การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง

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

การศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ พบว่าการทุจริตในวงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีการดำเนินการที่เป็นระบบทั้งในขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนของการแบ่งสรรผลประโยชน์ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ มีการกำหนดเอกชนที่จะได้รับสิทธิเป็นผู้รับเหมาโครงการไว้แล้ว เป็น

¹ นิพนธ์ พัวพงศกร เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ดุลยวสินพงษ์. 2543. "คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์" ใน นิพนธ์ พัวพงศกร คุภชัย ยาวะประภาษ ฆาสุก พงษ์ไพจิตร เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. ได้รับทุนสนับสนุนจาก ธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ขบวนการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับธุรกิจ ซึ่งได้สร้างสายสัมพันธ์กันมานานโดยอาศัยกระบวนการแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสิทธิในการผูกขาดในอำนาจที่กล่าวถึงทั้ง 2 ประการข้างต้นเป็นเครื่องมือที่สำคัญ โดยความสำเร็จของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐจะต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือที่ไว้วางใจได้ และการจัดสรรผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายอย่างลงตัว

นิพนธ์ และคณะ ได้ศึกษากรณีการทุจริตในการสร้างศูนย์กีฬาเฉลิมฉลองพระเกียรติที่คลอง 6 ซึ่งเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่าการทุจริตประเภทนี้เป็นการหยยยื่นผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ มีความซับซ้อนและมีความโยงใยระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำทั้งระดับบนและระดับล่าง และกับนักธุรกิจ ทั้งนี้เพราะการหยยยื่นผลประโยชน์ในลักษณะสัมปทาน หรือจัดซื้อจัดจ้างเป็นการหยยยื่นผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีมูลค่าสูงโดยอาจมีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท ทำให้ต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบหลายชั้น จึงมีผู้ที่เกี่ยวข้องที่เข้ามารับส่วนแบ่งผลประโยชน์หลายราย ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะที่เป็นระบบ (systemic) ดังเช่นกรณีของธุรกิจการก่อสร้าง²

การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นระบบนั้น จะต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ช่องว่างของกฎระเบียบเพื่อเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ซึ่งนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้ข้อมูลกับนิพนธ์ และคณะว่า กระบวนการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การออกแบบรายละเอียดโครงการเพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการ การประเมินราคากลางแบบรายละเอียด การประมูลงานจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินงานก่อสร้าง การตรวจรับงาน ตลอดจนการเบิกจ่ายเงินแต่ละงวด

งานวิจัยชิ้นดังกล่าว ยังพบลักษณะสำคัญของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยว่า เกิดจากการใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อันประกอบด้วย ข้าราชการและพ่อค้า ที่มีการสมรู้ร่วมคิดกัน อันส่งผลให้หลักฐานในการเปิดโปงเรื่องการทุจริตค้นพบได้ยาก

2. การคอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากข้าราชการ

จากการศึกษาของ ศุภชัย ยาวะประภาษ³ โดยการสัมภาษณ์ข้าราชการ จำนวน 597 รายทั้งจากส่วนภูมิภาคและกรุงเทพฯ พร้อมทั้งการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ซึ่งได้รับการตอบรับคืนมา 1,200 ชุด

² อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2545.

³ ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2543. "คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการและแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน" ใน นิพนธ์ พัวพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. ได้รับทุนสนับสนุนจาก ธนาคารโลก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

เพื่อสำรวจทัศนคติของข้าราชการต่อปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดในวงราชการว่ามีลักษณะอย่างไร และมีอยู่จริงหรือไม่อย่างไรในความคิดเห็นของข้าราชการเอง การศึกษาดังกล่าวพบประเด็นสำคัญดังนี้

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

งานชิ้นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยอมรับว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม และเห็นว่าการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นหน้าที่ของตน แต่ยังเห็นว่าเพื่อนข้าราชการคนอื่นยังให้ความสำคัญกับการต่อต้านคอร์รัปชันน้อยกว่าตนเอง (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 แสดงความเห็นของข้าราชการต่อระบบราชการ

คำถาม	ส่วนกลาง					ส่วนภูมิภาค					กรุงเทพมหานคร									
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	M	1	2	3	4	5	M			
	น้อย————> มาก					น้อย————> มาก					น้อย————> มาก					น้อย————> มาก				
	น้อย————> มาก					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		
ถ้าเลือกกระทำการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการกับส่วนตัว 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		
ท่านพอใจในค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่ขณะนี้	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	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		
ค่าเล่าเรียนบุตร หรือค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ	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		
ควรรับต้นเป็นเรื่องที่ข้าราชการช่วยเหลือข้าราชการด้วยกันเอง มากกว่าที่ข้าราชการจะช่วยเหลือคนอื่น	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		
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในงานด้านการบริการภาครัฐ มีจำนวนที่เหมาะสมแล้ว	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		
การคอร์รัปชันในระบบราชการมีให้เห็นได้โดยทั่วไปในปัจจุบัน	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		
วัฒนธรรมของสังคมไทยเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน	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		
ข้าราชการส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎระเบียบข้อบังคับของกรม หากเห็นช่องทางการหาผลประโยชน์	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		
การให้สินน้ำใจเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตประกอบการจากรัฐเป็นเรื่องปกติอย่างมากในวงราชการ																				

ตารางที่ 1.1 แสดงความเห็นของข้าราชการต่อระบบราชการ (ต่อ)

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					
	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
ในทัศนะของท่านการชื้อขายตำแหน่งเป็นการคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายให้กับสังคม																		
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
ท่านสนับสนุนระบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐให้การเลื่อนขั้นและการทดแทนค่าสวัสดิการเป็นไปตามหลักความสามาถ	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
ท่านสนับสนุนให้มีการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการโดยสาธารณชนและองค์กรอิสระอื่นๆ 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
ท่านสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายบังคับให้นักการเมืองแสดงบัญชีทรัพย์สินเป็นระยะๆ	-	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) มีความจริงใจอย่างเพียงพอในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	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 ยาวะประภาส, 2543.

● ในส่วนของพฤติกรรมการคอร์รัปชันของข้าราชการ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางที่เป็นบวกต่อหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับสินบน การแบ่งสรรปันส่วนเงินใต้โต๊ะ การใช้งบประมาณของรัฐอย่างไม่เหมาะสม ว่ามีลักษณะที่ไม่ค่อยพบในหน่วยงานราชการ โดยภาพรวมของคำตอบจึงเห็นว่าข้าราชการมักจะไม่ได้แสดงความคิดเห็นต่อพฤติกรรมที่เป็นภาพลบต่อหน่วยงานของตนเอง (ตารางที่ 1.2)

● การศึกษาการคอร์รัปชันจากมุมมองของข้าราชการได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการซื้อขายตำแหน่งในวงราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากการซื้อขายตำแหน่งเป็นสาเหตุที่สำคัญของการคอร์รัปชันทำให้เกิดการสมยอมและผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นสาเหตุที่บ่อนทำลายคุณธรรมและจริยธรรมในระบบราชการ กรณีการซื้อขายตำแหน่งเป็นประเด็นที่ได้รับการสนใจจากสังคมค่อนข้างมากเช่นกัน เพราะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมโดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูง ที่มีอำนาจในการบัญชาการคำสั่งต่างๆ จากงานวิจัยของ ศุภชัย ยาวประภาส ที่ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลางและภูมิภาค ระบุถึงสาเหตุของการซื้อขายตำแหน่งว่าเกิดจาก (1) ระบบบริหารงานบุคคลไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกสูง (2) ภารกิจของตำแหน่งเอื้อให้สามารถหาผลประโยชน์นอกระบบได้ (3) เงินเดือนไม่เพียงพอ และจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประมาณครึ่งชี้ว่า มีการซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของตน และตำแหน่งที่ซื้อขาย ก็คือ ตำแหน่งอธิบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการโรงเรียน โดยการซื้อขายตำแหน่งมักจะทำผ่านนักการเมือง ผู้ใกล้ชิด หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง (ศุภชัย ยาวประภาส. 2543 : ตารางที่ 3.11 หน้า 130)

ตารางที่ 1.2 แสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อพฤติกรรมการคอร์รัปชัน (ต่อ)

คำถาม	ภาพรวม			ส่วนกลาง			ส่วนภูมิภาค			กรุงเทพมหานคร		
	Mean	S.D.	Missing	Mean	S.D.	Missing	Mean	S.D.	Missing	Mean	S.D.	Missing
ข้าราชการในกรมของท่านจะเรียกสินน้ำใจจากบุคคลกลุ่มใด												
	2.3903	1.2605	205	2.3030	1.2160	64	2.4268	1.2710	97	2.3889	1.3091	44
	2.3113	1.2908	279	2.2588	1.1868	78	2.4188	1.3347	145	1.9286	1.2375	56
	1.6239	0.9781	263	1.5264	0.8312	98	1.7630	1.0873	201	1.2647	0.6183	64
4. อื่นๆ โปรดระบุ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ในการรับสินน้ำใจข้าราชการมักอ้างว่าจะต้องแบ่งปันผลประโยชน์กับใครบ้าง												
	2.9543	1.3899	203	2.7527	1.4496	70	3.1004	1.3214	97	2.6935	1.4996	36
	2.4149	1.2276	262	2.4023	1.2981	76	2.4322	1.2078	137	2.3673	1.2023	49
	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
ท่านเคยพบเห็นพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงานที่ใช้ทรัพยากรและ/หรืองบประมาณของรัฐอย่างไม่ถูกต้องตามความจำเป็นหรือตามค่าใช้จ่ายจริง เนื่องจากการณ์ฉ้อฉล การบิดเบือน และมีพฤติกรรมเอารัทธาไปรียบหน่วยงานรูปแบบอื่นๆ												
	2.1938	1.1862	81	2.0438	1.2119	26	2.3795	1.1979	33	1.7237	0.9300	22
	2.7694	1.2361	159	2.8443	1.1785	41	2.6808	1.2528	76	3.0179	1.2576	42
	2.7599	1.1583	218	2.8850	1.0670	50	2.6381	1.1376	126	2.9643	1.3613	42
ในการชมของท่านการรายงานเรื่องคอร์รัปชันมีลักษณะอย่างไร												
	2.5316	1.2482	249	2.5392	1.1746	61	2.4611	1.2655	143	2.7736	1.3103	45
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา : คู่มือฯ ยวาระประชาฯ, 2543.

3. การคอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากภาคครัวเรือน

การศึกษาการคอร์รัปชันในมุมมองจากภาคครัวเรือนเป็นการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการบริหารจัดการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เนื่องจากระบบการปกครองและบริหารประเทศเป็นระบบที่มีหน้าที่หลักในการให้บริการแก่ภาคประชาชน แต่มักปรากฏว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ผูกขาดในการให้บริการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว จึงมักจะมีการร้องเรียนจากประชาชนที่เข้าไปใช้บริการจากภาครัฐว่ามีการเรียกเงินใต้โต๊ะเพื่อให้งานที่ติดต่อดำเนินการไปได้เร็วขึ้น

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

● หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาการคอร์รัปชัน โดยเห็นว่าปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับประเทศ รองจากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาค่าครองชีพ ทั้งนี้จากทัศนะของหัวหน้าครัวเรือนเชื่อว่านักการเมืองคอร์รัปชันมากกว่าข้าราชการ และเชื่อว่าปัญหาการคอร์รัปชันจะเลวร้ายลงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดานักการเมือง ดังแสดงในตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 การจัดอันดับความร้ายแรงของปัญหาระดับชาติ

		-----ค่าเฉลี่ย (1-7)-----			
		รวม	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด เขตเทศบาล	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 หรือไม่เพียงพอ	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).

● นอกจากนั้นแล้วการศึกษาพบว่า การคอร์รัปชันที่รุนแรงในปัจจุบันมักจะเกี่ยวข้องกับการติดต่อกับหน่วยราชการที่มีอำนาจหรือบทบาทเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและการแลกเปลี่ยนที่มีมูลค่าสูง ได้แก่ ตำรวจ ศาล การ สรรพากร สำนักงานที่ดิน และศาล หัวหน้าครัวเรือนยังมีความเห็นว่าการคอร์รัปชันของตำรวจเป็นปัญหามาก และการคอร์รัปชันของนักการเมืองเป็นเรื่องที่ร้ายแรง สำหรับการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประจำวันมีความรุนแรงน้อย และในทัศนะของครัวเรือนนั้นไม่ถือเป็นการคอร์รัปชันแต่เป็นเรื่องของสินน้ำใจ ดังแสดงในตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 ความเห็นของครัวเรือนต่อความทุจริต 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
สภา ก.ท.ม.	18.1	4.2	4.2	-	-
สภาเขต ก.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

ตารางที่ 1.4 ความเห็นของครัวเรือนต่อความทุจริต สุจริต ของหน่วยราชการต่างๆ (ต่อ)

	% ผู้ตอบ	-----อันดับความทุจริต (คะแนน 1-7)-----			
		รวมทุกพื้นที่	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด เขตเทศบาล	ชนบท
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
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 ของหัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศ มีประสบการณ์เคยถูกเรียกค่าสินบนจากข้าราชการ มูลค่าของสินบนที่ครัวเรือนทั่วประเทศถูกเรียกร้อง เป็นจำนวนประมาณ 1,000 บาทต่อครัวเรือน เมื่อคำนวณมูลค่าของเงินที่ถูกเรียกร้องทั้งหมดพบว่า ร้อยละ 88 ถูกเรียกร้องโดยหน่วยงาน 3 แห่ง คือ สำนักงานที่ดิน ตำรวจ และกรมสรรพากร เฉพาะครัวเรือนที่ถูกเรียกร้องสินบน โดยเฉลี่ยจะจ่ายเงินค่าสินบนประมาณ 10,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี⁴

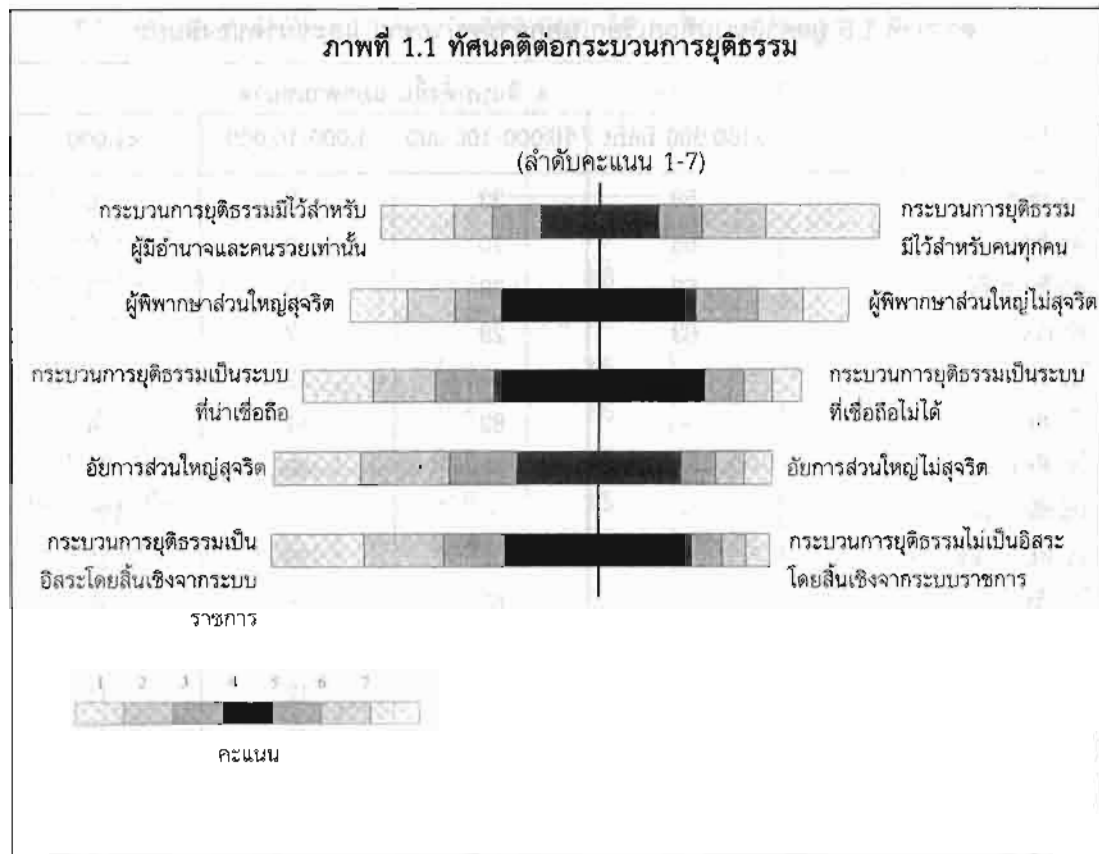
⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2534. น. 154.

ตารางที่ 1.5 มูลค่าสินบนที่ถูกเรียก แยกตามหน่วยงาน และขนาดของสินบน

	% สินบนทั้งสิ้น แยกตามขนาด			
	>100,000 baht	10,000-100,000	1,000-10,000	<1,000
บุคลากร	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

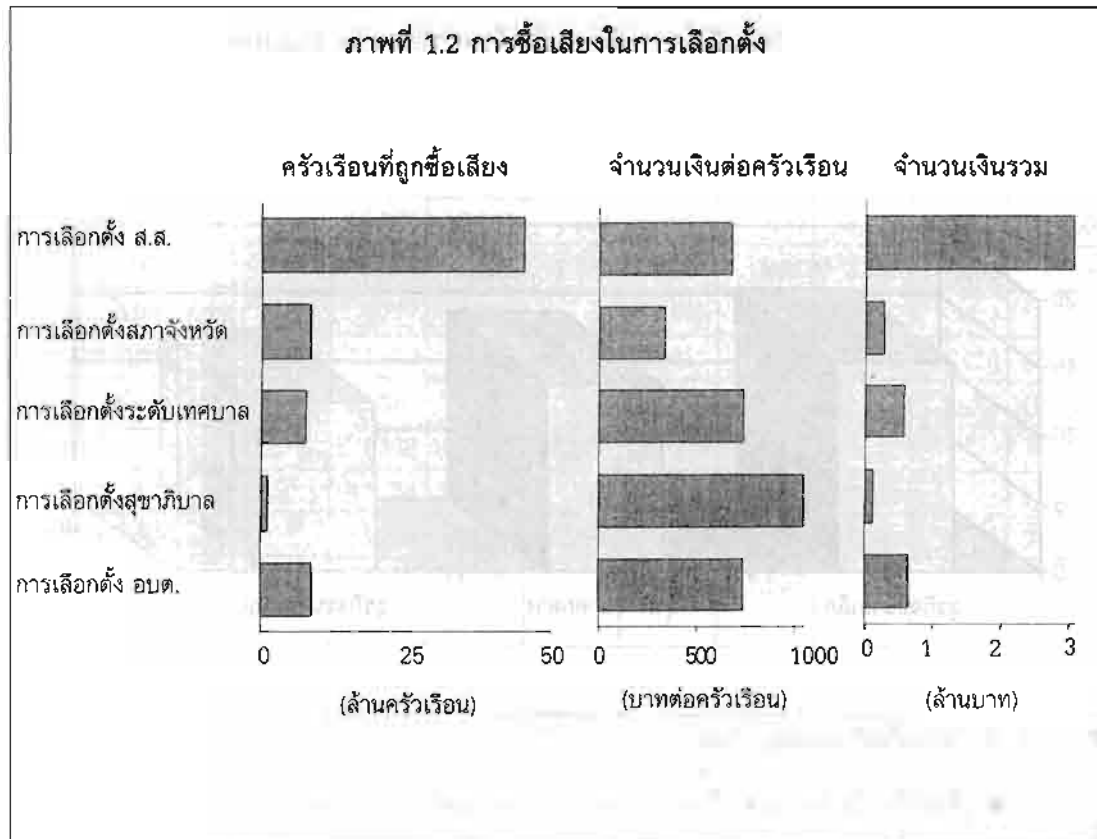
ที่มา : ผาสก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544).

● ในส่วนของการคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม งานศึกษาพบว่าหัวหน้าครัวเรือนมีมุมมองต่อกระบวนการยุติธรรมยังไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่เคยมีประสบการณ์ในด้านกระบวนการยุติธรรมโดยตรง (ภาพที่ 1.1) ทำให้หัวหน้าครัวเรือนมีทัศนคติต่อกระบวนการยุติธรรมในเรื่องความน่าเชื่อถือมากกว่าความไม่น่าเชื่อถือเพียงเล็กน้อย และจำนวนผู้ที่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมมีไว้เพื่อทุกๆ คนมีมากกว่าผู้ที่เห็นว่ามีไว้สำหรับผู้มีอำนาจและร่ำรวยเท่านั้นเพียงเล็กน้อย



ที่มา : ผาลูก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544).

● นอกจากนั้นแล้ว งานศึกษาชิ้นดังกล่าวยังได้ทำการสำรวจทัศนคติของหัวหน้าครุเรือนเรื่องชื่อเสียงในการเลือกตั้งโดยศึกษาจากการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539 พบว่า มีการชื่อเสียงจริงในอัตราตั้งแต่เสียงละ 10-13,000 บาท จำนวนเงินชื่อเสียงเฉลี่ยต่อครุเรือนเท่ากับ 678 บาท เงินที่ใช้ในการชื่อเสียงการเลือกตั้ง ส.ส. ทั่วประเทศมีมูลค่ารวมกว่า 3,000 ล้านบาท โดยครึ่งหนึ่งเป็นการชื่อเสียงในต่างจังหวัด (ภาพที่ 1.2)



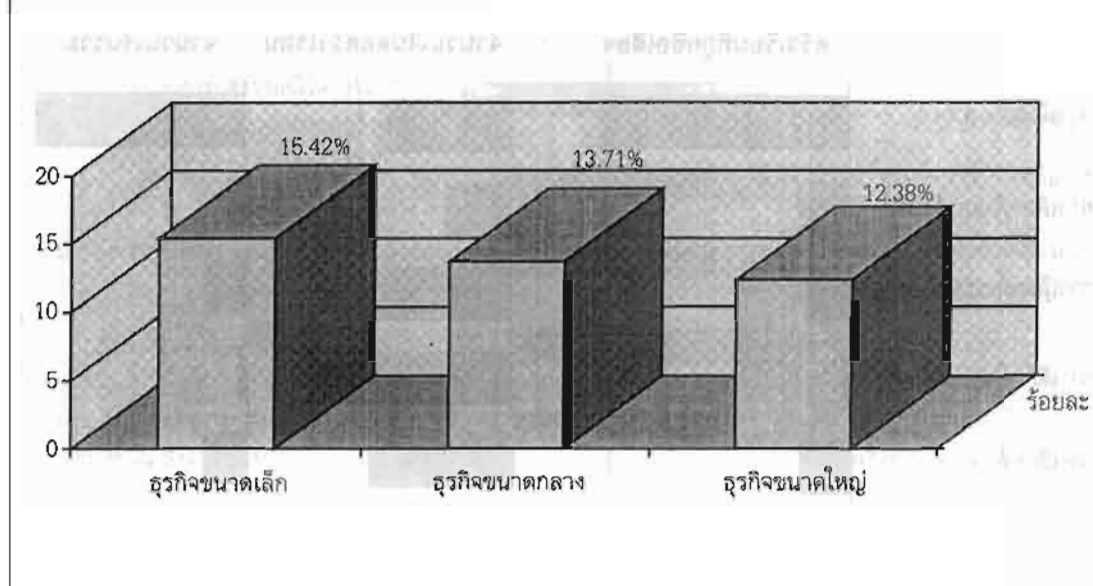
ที่มา : ผาสก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544).

4. การคอร์รัปชัน: มุมมองนักธุรกิจ

การสำรวจสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ โดย เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ (2544) พบว่าระบบราชการไทยมีความล่าช้าและมีขั้นตอนยุ่งยาก อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเรียกเก็บเงินใต้โต๊ะหรือค่าน้ำร้อนน้ำชา ภาคธุรกิจต้องจ่ายเงินพิเศษให้กับข้าราชการเพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาและกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อน งานศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีการจ่ายเงินสินบนสูง ได้แก่ กรมศุลกากร ตามด้วยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การศึกษา พบประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การติดต่อกับระบบราชการมีความล่าช้าและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน ซึ่งมีผลให้จะต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลการศึกษาพบว่าผู้บริหารระดับสูงของภาคเอกชนต้องใช้เวลาเพื่อติดต่อ ประสานงานเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้และตีความตามกฎหมายตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 14 ของเวลาทำงานทั้งปี (ภาพที่ 1.3)

ภาพที่ 1.3 แสดง % เวลาที่สูญเสียในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามขนาดของธุรกิจ



ที่มา : เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

● เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าจากการดำเนินงานของภาครัฐ และความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ ทำให้ภาคเอกชนยอมจ่ายเงินพิเศษหรือค่าสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การติดต่อราชการเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว การจ่ายเงินพิเศษดังกล่าวได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจและเป็นเรื่องปกติในการดำเนินธุรกิจในประเทศ โดยร้อยละ 79 ของผู้ประกอบการยอมรับว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่จะต้องจ่ายเงินพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และร้อยละ 75 ของภาคธุรกิจที่ต้องจ่ายเงินพิเศษดังกล่าวรู้ล่วงหน้าว่าจะต้องจ่ายเท่าใดและจ่ายอย่างไรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องเอ่ยปากอย่างไรก็ตามประมาณหนึ่งในสี่ของผู้ประกอบการตอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อง (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
กรมศุลกากร	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
นักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกิจการ	4,471	16,671	-	9,177	7,537	-	-	20

ที่มา : เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

● จำนวนเงินพิเศษที่ผู้ประกอบการจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐสอดคล้องกับความถี่ของการติดต่อใช้บริการ และมูลค่าของสัญญาหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องในการติดต่อ การสำรวจพบว่าหน่วยงานและบุคคลภาครัฐที่ธุรกิจจ่ายเงินพิเศษเฉลี่ยต่อบริษัทอันดับต้นๆ 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
กรมศุลกากร	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 : เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ภาคธุรกิจต้องจ่ายพิเศษให้แก่หน่วยงานภาครัฐ จะแตกต่างกันไปตามขนาดและภาคของหน่วยธุรกิจ สำหรับธุรกิจขนาดเล็กจะจ่ายเงินพิเศษให้กับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา ได้แก่ กรมศุลกากรและการไฟฟ้าตามลำดับ สำหรับหน่วยธุรกิจขนาดกลางพบว่าหน่วยงานที่จ่ายเงินพิเศษสูงสุดเป็นอันดับแรก คือ กรมสรรพากร ตามมาด้วยหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และกรมศุลกากร สำหรับหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่จ่ายเงินพิเศษจำนวนมากให้กับกรมสรรพากร รองลงมา ได้แก่ กรมศุลกากร 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	2,569	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
กรมศุลกากร	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
นักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกิจการ	4,471	16,671	-	9,177	7,537	-	-	20

ที่มา : เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

● ในส่วนของการดำเนินธุรกิจร่วมกับภาครัฐนั้น พบว่า ภาคเอกชนประสบปัญหาอย่างมากในเรื่องของการแข่งขันในการประมูลและการจ่ายเงินพิเศษ มีปัญหาปานกลางในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการประมูล คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ยื่นประมูล ขนาดของสัญญาเมื่อเทียบกับขีดความสามารถของกิจการ การดูแลของภาครัฐให้เป็นไปตามสัญญา ความตรงต่อเวลาและความครบถ้วนของการจ่ายเงินค่าสินค้าและบริการ และประสบปัญหาเล็กน้อยในเรื่องการทำสัญญาหลังการประมูล ซึ่งเอกชนส่วนใหญ่ที่ดำเนินธุรกิจกับรัฐบาลจ่ายเงินอย่างไม่เป็นทางการในวงเงินไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าสัญญา (ตารางที่ 1.9)

ตารางที่ 1.9 แสดงจำนวนเงินพิเศษที่ธุรกิจจ่ายเพื่อให้ได้สัญญาจ้างของรัฐคิดเป็น % 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 : เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2544.

5. การคอร์รัปชันจากการประเมินขององค์การระหว่างประเทศ

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีใช้ภาครัฐ ได้ทำการประเมินและสร้างดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ (Corruption Perception Index) โดยจัดเป็นคะแนน 0-10 คะแนน 0 หมายถึง ประเทศที่ถูกมองว่ามีการคอร์รัปชันสูง ส่วนคะแนน 10 หมายถึง ประเทศที่ถูกมองว่ามีความโปร่งใสปราศจากการคอร์รัปชัน คะแนนต่างๆ เหล่านี้เป็นการวัดมุมมองหรือความรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยประชาชนจากหลายกลุ่ม ได้แก่ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ไม่ใช่เป็นการวัดระดับการคอร์รัปชันอย่างแท้จริง ในกรณีของประเทศไทยมีคะแนนอยู่ที่ประมาณ 2.79 ในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 3.33 ในปี 2539 อย่างไรก็ตามดัชนีนี้ลดลงเป็น 3.06 ในปี 2540 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและเอกชนเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ถูกอ้างถึงอย่างมาก อย่างไรก็ตามในเดือนตุลาคม 2540 รัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก ดัชนีภาพลักษณ์ในปี 2541 ยังคงลดลงไปที่ระดับ 3.06 แต่มาเพิ่มขึ้นในปี 2542 ที่ระดับ 3.2 และยืนอยู่ในระดับนี้จนถึงปี 2544 เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะพบว่าระดับคะแนนของประเทศไทยค่อนข้างต่ำสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยถูกมองว่าเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก และปัญหาดังกล่าวในช่วง 2538-2544 ยังคงได้รับการแก้ไขไปน้อย ภาพลักษณ์ในเรื่องการคอร์รัปชันของประเทศจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด (ตารางที่ 1.10)

ตารางที่ 1.10 ดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (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 ปัจจัยสำคัญ คือ 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.

2

แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริต ของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

2.1 แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)¹

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

2.1.1 วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป

โดยปกติ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจะมีระบบการตรวจสอบภายในองค์กรของรัฐอยู่แล้ว โดยผู้บังคับบัญชา ผู้ตรวจราชการ หรือผู้ตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน รวมถึงการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน่วยงานนั้นๆ แต่การตรวจสอบดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นเองเป็นผู้ทุจริตหรือมีส่วนร่วมในการทุจริต เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีองค์กรภายนอกและมาตรการในการตรวจสอบการทุจริตอื่นเพิ่มขึ้น คือ

¹ สืบจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 16-28. ประกอบกับ ฤทัย หงส์สิริ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : องค์กรค้ำของวุฒิสภา, 2544), น. 6-18.

2.1.1.1 การตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.)

การพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยกระบวนการพิเศษเริ่มมีแนวคิดมาตั้งแต่ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาคดีข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายวณผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ร้ายวณขึ้นโดยทางที่ชอบอาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

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

ต่อมารัฐบาลซึ่งมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขึ้นเป็นคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้ดำเนินการได้ผลดีพอสมควร จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง มาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร้ายวณผิดปกติแต่อย่างใด

2.1.1.2 การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก็จะมีผลผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147

ถึงมาตรา 166 แต่หากเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200 ถึงมาตรา 202 ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดอาญาดังกล่าวเกิดขึ้นจะมีการสอบสวนฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นคดีอาญาในศาล

แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนัก เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้กระทำผิดด้วยกัน การให้ความร่วมมืออาจทำให้ผู้นั้นต้องถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยและอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย

ประการที่สอง การพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องยาก เนื่องจากตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่า ในการพิสูจน์ความผิดนั้น เป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังจนปราศจากข้อสงสัย หากศาลมีข้อสงสัยศาลก็ต้องยกประโยชน์ให้จำเลย คือ ต้องพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิดและพิพากษายกฟ้อง การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ จึงมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานแจ้งชัดพอจะเอาผิดต่อผู้กระทำได้

ประการที่สาม กรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการในระดับสูงทุจริตยังดำเนินการเอาผิดยากกว่าปกติมาก เพราะบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูง และเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ

จากเหตุผลข้างต้น ตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจึงเป็นไปได้ยากและไม่ได้ผลเท่าที่ควร

2.1.1.3 การตรวจสอบการทุจริตโดยรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 98 บัญญัติมาตรการให้สมาชิกรัฐสภาตรวจสอบกันเอง โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ วินิจฉัยให้สมาชิกคนหนึ่งพ้นจากสมาชิกภาพในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นกระทำการหรือพฤติกรรมอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกของสภาดังกล่าวด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาแล้วตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2475 แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่เคยมีการใช้มาตรการดังกล่าวเลย เนื่องจากสมาชิกของรัฐสภาจะมีลักษณะประนีประนอม และเป็นการยากที่จะใช้มาตรการดังกล่าว เนื่องจากจะต้องใช้เสียงของสมาชิก

จำนวนมากถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งนั้น ดังนั้น ยังไม่เคยมีสมาชิกรัฐสภาผู้ใด ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะวิธีการนี้เลย

2.1.2 วิธีการหรือมาตรการพิเศษที่นำมาใช้ในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริต

นอกจากวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการใช้มาตรการพิเศษซึ่งมักใช้ภายหลังการยึดอำนาจรัฐหรือการทำให้รัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติหรือทำให้รัฐประหาร มักอ้างเหตุประการหนึ่งในการปฏิวัติหรือทำให้รัฐประหารว่านักการเมืองทุจริตและสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยจำนวน 3 ครั้ง คือ

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

(2) กรณีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2515) ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้ทรัพย์สินมาของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก และต่อมาได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกทั้ง 6 คน ให้ตกเป็นของรัฐ

(3) กรณีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกประกาศฉบับที่ 26 ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ และต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองจำนวน 10 คน แต่ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกา ประชุมใหญ่ ที่ 913/2536 ว่าประกาศ รสช. ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย จึงใช้บังคับไม่ได้

แม้มาตรการยึดทรัพย์สินจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพแต่ก็มีปัญหาว่ามาตรการนี้อาจจะขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2.2 แนวคิดและกระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถือกำเนิดมาจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับปรุงระบอบการเมืองให้ดีขึ้น และเพื่อแก้ปัญหาของระบอบการเมือง ตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งเป็น

ที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ...”

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดทำ **กรอบเบื้องต้นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน** ขึ้น เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งสะท้อนปัญหาการบอบการเมืองและแนวทางแก้ไขที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะยึดเป็นแนวทางร่างรัฐธรรมนูญ 3 กรอบ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปสภาพปัญหาการทุจริตไว้ในกรอบที่ 2 ว่า²

“โดยที่ในอดีต อำนาจอธิปไตยมีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ แต่การใช้ อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจอธิปไตยมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้ การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อ เข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ

ดังนั้น สมควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ข้างต้น โดยกำหนดการควบคุมอำนาจอธิปไตยให้ครบถ้วน ทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง”

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้เพิ่มระบบและองค์การ ตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้านดังนี้

² กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวน ตรีมาส, วัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2545), น. 70.

2.2.1 การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย³

แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก คือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐานที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำใยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไปยังคงอ้างความไม่มีหลักฐานทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ประการที่สอง คือ ในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่างเป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไปและคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทิน โดยไม่มีโอกาสพิสูจน์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมือง และการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน คือ

2.2.1.1 การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่นๆ กระทำโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 185 และมาตรา 186) โดยหากมีการระบุพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายวณผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาก่อน เมื่อส่งไปแล้วก็อภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายวณผิดปกติต่อไปและลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ว่าผลการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายกันให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่นๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว แม้รัฐบาลจะชนะในการไม่ไว้วางใจ กระบวนการสอบสวนการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดำเนินการต่อไปเพื่อพิสูจน์ถูกผิดให้ได้จริง

2.2.1.2 การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายวณผิดปกติ การพิจารณาดังกล่าวเกิดได้ 4 ทาง คือ ฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายวณผิดปกติดังกล่าวหลังจากยื่นเรื่องให้คณะกรรมการ 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 อัยการสูงสุดหรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายวณผิดปกติต้องดำเนินการดังนี้ คือ

(ก) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง และจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวน

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญและการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” ราช 45, คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 54 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น. 136-137.

ดำเนินคดี (มาตรา 305)

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

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

(ข.2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญาในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแต่ในกรณีข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่นก็ดำเนินคดีอาญาในศาลปกติ (มาตรา 331 (9))

กระบวนการทั้งสองนี้ต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน

2.2.2 การเพิ่มองค์กรในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

ปัจจุบัน องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

2.2.2.1 องค์กรตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้ 4 องค์กรหลัก คือ

(ก) ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 8 ศาล ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติครอบคลุมในเรื่อง องค์กรประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายหมวดด้วยกัน เช่น หมวด 3 มาตรา 63 อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อ ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือหมวด 6 มาตรา 118 (8) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นั้นบัญญัติไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 295 อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่

ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 295 แล้ว จำนวน 13 เรื่อง และเพื่อให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา

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

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติเรื่องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ใน หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น ก็เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการป้องกัน ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จากหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงทำให้รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคุณสมบัติ วิธีการสรรหาและการเลือก ตลอดจนการดำรงตำแหน่งแตกต่างไปจากคณะกรรมการอื่น นอกจากนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา

เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการมากมาย จึงทำให้ไม่สามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว

(ค) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในตอนเริ่มแรกองค์กรนี้ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจาก ในสมัยนั้นฝ่ายบริหาร (กษัตริย์) เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการเก็บภาษีอากรจากราษฎร แล้วนำมาใช้จ่ายบำรุงบ้านเมืองส่วนหนึ่ง บางส่วนก็ใช้ในราชกิจส่วนพระองค์ ดังนั้น กษัตริย์หรือฝ่ายบริหาร จึงเป็นผู้จัดเก็บเงิน และควบคุมการใช้จ่ายเงินเองทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หลังจากนั้นองค์กรนี้ก็เปลี่ยนสังกัดไปตามเหตุการณ์บ้านเมืองตามยุค ตามสมัย บางสมัยขึ้นอยู่กับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง บางสมัยขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี จนสุดท้ายกฎหมายฉบับก่อนรัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2522 กำหนดให้ สดง. รายงานผลการตรวจเงินแผ่นดินต่อนายกรัฐมนตรี⁴ จะเห็นได้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในอดีตนั้นเป็นหน่วยราชการที่ขึ้นกับฝ่ายบริหารและไม่มีอิสระอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงปรับปรุงให้ การตรวจเงินแผ่นดิน มีความเป็นอิสระ โดยกำหนดเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ใน หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 312 เพียงมาตราเดียว แต่เนื่องจากเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินมีรายละเอียดมาก รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้นได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา

(ง) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงเป็นปัญหาที่ปรากฏในสังคมไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา ก็ได้สร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้มีวิธีการพิเศษในการควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงขึ้นโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้จัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นโดยบัญญัติไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายว่ผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งในกรณีที่เป็นการดำเนินคดีเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง 2 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ดำเนินคดีกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ร้ายว่ผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกด้วย และนอกจากรัฐธรรมนูญจะตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาแล้ว ยังกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษ แยกจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป เพื่อ

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

ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แล้ว

2.2.2.2 องค์การอื่นๆ

นอกจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีองค์กรอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ อีก 2 องค์การหลัก คือ

(ก) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ⁵

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มี “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกฎหมาย การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ การให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนและประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ การตราพระราชกฤษฎีกา การออกระเบียบ ประกาศต่างๆ รวมถึงการดำเนินงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของราชการและงานด้านวิชาการ และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวจึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีภารกิจสำคัญ 6 ด้าน คือ

(ก.1) การส่งเสริมสนับสนุน และเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจกฎหมายข้อมูลข่าวสารให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการกำกับ สอดส่องและให้คำแนะนำการปฏิบัติตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

(ก.2) การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายแก่ประชาชน

(ก.3) การดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายข้อมูลข่าวสารในการใช้สิทธิของประชาชน (การพิจารณาเรื่องร้องเรียน และอุทธรณ์)

(ก.4) การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสาร และการบริหารจัดการเพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย

(ก.5) การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

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

(ก.6) การพัฒนาประสิทธิภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

(ข) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน⁶

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตหลายองค์กรแล้วก็ตาม เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะในเรื่องการเมืองการปกครองและระบบราชการเท่านั้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องของเงิน ที่ได้มาจากการกระทำผิดจึงทำให้เกิด การฟอกเงินขึ้น ซึ่งจุดประสงค์หลักของการฟอกเงินก็คือการเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดโดยผ่านกระบวนการในรูปแบบต่างๆ เพื่อกลบเกลื่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้น เมื่อมีโอกาสที่เหมาะสมภายหลังอาชญากรรมก็นำเงินหรือทรัพย์สินที่แอบแฝงในรูปเงินสะอาด เพื่อดำรงชีวิตและนำไปขยายวงของการกระทำผิดต่อไป เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ป.ง.) ทำหน้าที่เสนอออกมาตรการและกฎกระทรวง เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งออกระเบียบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ง. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้จึงได้ตั้ง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นหน่วยงาน วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินด้วย

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

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 “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” จากระบบกฎหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้องค์กรใดเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น จนกระทั่งเกิดกรณีปัญหาว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยประเด็นปัญหามีอยู่ว่า ที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้กฎหมายมีผลย้อนหลังนั้น จะเป็นการขัดต่อมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ยืนยันว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และพิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มาตรา 3 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 14 เป็นผลให้บทบัญญัติในส่วนดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) จากคำพิพากษาดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่พอใจและเกิดความเคลือบไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก โดยเห็นว่า การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยเช่นนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2475) มาตรา 62 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ²

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

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

ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้งองค์กรกลาง คือ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นับแต่นั้นมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อมา มาจึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ คือ

(1) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยยังมิได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้ง “องค์กร” เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองระเบียบต่างๆ ในรัฐธรรมนูญในลักษณะรูปแบบของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” คงมีบัญญัติจัดตั้งในรูปของ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่า ศาล การดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเองก็มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ อาทิ การพิจารณาไม่เปิดเผย ปิจจัยทางการเมืองอาจมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยบางเรื่อง คำวินิจฉัยบางเรื่องก็ไม่เป็นที่เปิดเผย เป็นต้น

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง โดยเฉพาะมีผู้ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา ส่วนตำแหน่งประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุดก็เป็นตำแหน่งประจำและต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำในหลายกรณีที่จะขัดกันได้

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 คนนั้น ยังมิได้มีการบัญญัติวิธีการสรรหาและคัดเลือกไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ (2) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ เช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลาค่อนข้างสั้นและเปิดช่องให้แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญคนเดิมดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีกทำให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองได้³

จากปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหา ดังกล่าว ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกรอบเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญโดยเปลี่ยนแปลงตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่เป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่า “ศาล” ให้เป็น “ศาล” มากกว่าองค์กรทางการเมืองแล้วเปลี่ยนชื่อเรียกเสียใหม่ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”⁴

³ คณะกรรมการการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน (ก.ร.ค.), รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาล, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2540, น. 24.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กันยายน 2542, น. 134.

โดยในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงเหตุผลในประเด็นนี้ว่า “องค์กรที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ อาจแบ่งเป็น 2 แบบ โดยอาจมอบให้ศาลยุติธรรม เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย หรือมอบให้องค์กรพิเศษที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น ประเทศในภาคพื้นยุโรป เป็นผู้นิโทษและองค์กรพิเศษนี้อาจแบ่งเป็น 2 แบบ คือ องค์กรที่จัดตั้งในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” หรือ “สภา” ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทย และองค์กรที่จัดตั้งในรูปแบบของ “ศาล” ที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น ในประเทศเยอรมนี ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้เป็นองค์กรในรูปแบบของศาล เพราะหากเป็นองค์กรที่มีรูปแบบทางการเมือง จะทำให้การพิจารณาใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางกฎหมาย และเมื่อเป็นศาลแล้ว บทบัญญัติที่เป็นบททั่วไปว่าด้วยเรื่องศาลทั้งหมด เช่น หลักที่ว่าไม่ได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไม่ได้ ก็นำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย” ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ⁵

จากเหตุผลข้างต้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีผลใช้บังคับจึงเกิด ศาลรัฐธรรมนูญ 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) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 5 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 3 คน

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

3.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญให้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ 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 อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือ
 - 7) ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

3.2.2.2 ลักษณะต้องห้าม

- (1) วิกจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (5) ติดยาเสพติด
- (6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี ในวันเลือก
เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะ
ทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ

หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นแต่มีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(12) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือก

(13) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(14) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 3 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

(15) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2.3 ที่มา⁶

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

3.2.3.1 คณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย (มาตรา 257)

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- (3) คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- (4) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

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

คณะกรรมการสรรหาที่มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมด้วยความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น อนึ่ง มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

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 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนี้อาจได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อีกเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไม่ให้นำหลักเกณฑ์ที่ห้ามการดำรงตำแหน่งมากกว่าวาระเดียวมาใช้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนี้ 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 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 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)

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

(6) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

(7) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการเลือกตั้งมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(8) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 198)

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

(10) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่งหรือไม่ (มาตรา 219)

(11) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)

(12) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 263)

(13) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264)

(14) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ 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

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไว้ดังนี้

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)

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

3.4.1.5 ประธานรัฐสภาหรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

3.4.1.6 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง

ในกรณีที่เห็นว่ามีข้อบกพร่องหรือข้อขัดแย้งในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 47)

3.4.2 การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดตามมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยวิธีพิจารณาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 269)

- (1) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
- (2) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี
- (3) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน
- (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 การนั่งพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้องค์คณะในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (มาตรา 267)

3.4.4 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา 268)

3.5 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ โดยหนึ่งในมาตรการเหล่านั้น ก็คือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 291 ถึงมาตรา 266) และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวได้ผลอย่างแท้จริง จึงต้องมีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย โดยมาตรา 295 กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป (มาตรา 295 วรรคสอง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเองไม่มีอำนาจชี้ขาดว่าผู้ใดต้องสภาพบังคับ แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนนี้ของศาลรัฐธรรมนูญแล้วอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง⁹

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

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

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

คำวินิจฉัยที่ 12/2543 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายสุขุม 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

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

¹⁰ www.concourt.or.th.

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

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 อุพลเกียรติ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

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

คำวินิจฉัยที่ 20/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ในการวินิจฉัยคดีนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง (พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร) มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หรือไม่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 11 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล พลโทจุล อดิเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิตติพันธ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ใช้บังคับกรณีของผู้ถูกร้องได้ เพราะเป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 291 และมาตรา 292 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมล ฌ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ วินิจฉัยข้อกฎหมายว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 295 ไม่ใช้บังคับกับผู้ถูกร้อง เพราะในขณะที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้ง 3 ครั้ง ผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว ซึ่งแม้ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรก ผู้ถูกร้องจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตาม มาตรา 215 วรรคสอง ก็ตาม แต่เมื่อต้องพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 215 (1) ก็ไม่อาจถือว่าในระหว่างนั้น ผู้ถูกร้องยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามความของมาตรา 295 วรรคหนึ่ง และวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามมาตรา 295 วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากมีมติ 8 ต่อ 7 ว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมล ฌ สงขลา

พลโทจุล อติเรก นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอนันต์ เกตุวงศ์ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 7 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยชี้ขาดโดยเสียงข้างมากกว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 14/2545 ลงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม อันเป็นตำแหน่งที่เป็นมูลเหตุแห่งการกระทำ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยที่ 17/2545 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายเสวต ทองรัมย์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันเป็นตำแหน่งที่เป็นมูลเหตุแห่งการกระทำ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยที่ 18/2545 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า นายวิทยา ศิริพงษ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

3.6 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ

จากการสัมภาษณ์คุณนพดล เสงเจริญ เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้¹¹

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

3.6.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ คือ

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

3.6.1.2 ปัญหาที่เกิดจาก มาตรา 256 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ¹³ ซึ่งกำหนดเรื่องคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีความไม่ชัดเจนเนื่องจากคำว่า “อธิบดี หรือเทียบเท่า” นั้น มิได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน จึงอาจเกิดปัญหาในเรื่องของการตีความได้ว่า “อธิบดี หรือเทียบเท่า” นั้น รวมไปถึงอธิบดีผู้พิพากษาด้วย เพราะหากตีความเช่นนั้นแล้ว จะทำให้องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษามีจำนวนมากเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจน จะได้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องการตีความ

3.6.1.3 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 267 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁴ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์คณะ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 255 บัญญัติว่า ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนห้าคน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ 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 หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ...”.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 267 บัญญัติว่า องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือผลข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”.

ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัยว่า ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน จะเห็นว่า การกำหนดองค์คณะดังกล่าวมากเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดให้องค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน

3.6.1.4 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 269 วรครรภ. แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁵ ซึ่งกำหนดเรื่อง การออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การกำหนดไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก ทำให้ยากแก่การปรับปรุงแก้ไขหรือจัดทำข้อกำหนดขึ้นมาใหม่ ดังนั้น ควรกำหนดให้การจัดทำข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

3.6.1.5 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁶ ในกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ในปัจจุบันคู่ความได้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อประวิงคดี

3.6.2 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหา

3.6.2.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 257 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁷ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์ประกอบคณะ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 269 บัญญัติว่า วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ...”.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 264 บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในการนี้ที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง 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 เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำ

กรรมการสรรหานั้นก่อให้เกิดข้อครหาว่าฝ่ายรัฐบาลผูกขาดในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านต้องเข้ามาร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย

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

3.6.3 ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร

3.6.3.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁸ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่า เรื่องใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ดังนั้น ควรกำหนดเขตอำนาจของแต่ละศาลให้ชัดเจน

3.6.3.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁹ ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยให้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญและประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างกว้าง ดังนั้น จึงควรกำหนดว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องมาจากมติขององค์กรนั้น ส่วนประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นข้อขัดแย้งของ

บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวนหกคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ...”.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 266 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป

3.6.3.3 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 291 (6) แห่งรัฐธรรมนูญ²⁰ ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองและคู่สมรส รวมทั้งบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญ²¹ กำหนดว่าหากบุคคลดังกล่าวจงใจไม่ยื่น หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการวินิจฉัยตามมาตรา 295 ได้โดยไม่ต้องเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ

3.7 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากตัวบทกฎหมาย และมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากวิธีปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

"มาตรา 291 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(1) นายกรัฐมนตรี
(2) รัฐมนตรี
(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(4) สมาชิกวุฒิสภา
(5) ข้าราชการการเมืองอื่น
(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ...".

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

"มาตรา 295 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ได้ตรวจพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการนิยามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม".

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ มุ่งเฉพาะให้เป็นข้อเสนอแนะที่สามารถดำเนินการได้เองโดยศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยจะไม่ก้าวล่วงไปเสนอ ข้อเสนอแนะที่เพียงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพราะ ข้อเสนอแนะประเภทดังกล่าวนั้นแม้จะเป็นข้อเสนอแนะซึ่งเป็นรูปธรรม แต่ก็ยังเป็นข้อเสนอแนะที่ไม่สามารถนำมาปรับปรุงได้ในระยะเวลาอันสั้นและเป็นข้อเสนอแนะที่มีผู้มีส่วนร่วมในการทำให้เป็นจริงหลายฝ่าย ข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้ คือ

3.7.1 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 ก็เนื่องมาจากปัจจุบันมีการขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก บางกรณีศาลรัฐธรรมนูญก็จะใช้เวลานานซึ่งเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าผลดี ดังนั้น หากแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ให้มีสององค์คณะ ก็จะทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น โดยองค์คณะที่จัดแบ่งใหม่นั้นจะมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องจัดแบ่งกลุ่มใหม่เช่นกัน ดังมีรายละเอียด คือ

3.7.1.1 องค์คณะแรก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมิหลักการเกี่ยวกับหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 177 วรรคสอง)
- (2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ (รัฐธรรมนูญมาตรา 198)
- (3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 219)
- (4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 262)
- (5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับความเห็นชอบ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 263)
- (6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามที่ศาลสงมา (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) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 266)

(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (รัฐธรรมนูญมาตรา 295)

การจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น นอกจากจะทำให้การพิจารณาคำร้องต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรวดเร็วแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างความชำนาญเฉพาะด้านให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละองค์คณะอีกด้วย

อนึ่ง สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 249 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า “การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเกี่ยวข้องกับการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะที่มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือไม่อย่างไรนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะเป็นหลักประกันของควมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการมิให้ถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการจ่ายสำนวนคดีให้กับองค์คณะที่มีการแบ่งตามประเภทของคดี 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 มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในเรื่องที่ขอให้วินิจฉัยและอื่นๆ ขั้นตอนในการรับคำร้องไว้ดำเนินการ การชี้แจงโดยผู้ร้องและผู้ถูกร้อง พยานและการสืบพยาน บุคคลและพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีซึ่งจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่องจนกว่าจะเสร็จขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีของศาลที่จะต้องกระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความเห็นหรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี รวมทั้งการรักษาระเบียบและความเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้ามาในศาลหรือบริเวณศาลหรือการเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาล การวินิจฉัย การอ่านและการเปิดเผยคำวินิจฉัย

3.7.2.2 วิธีพิจารณาเฉพาะคดี ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับแต่ละประเภทของคดี และมีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาทั่วไป เช่น วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเลือกตั้ง วิธีพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

เนื้อหาสาระที่จะอยู่ในวิธีพิจารณาเฉพาะคดีจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะการพิจารณาคดีนั้นๆ ตัวอย่างเช่น หากเป็นวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องดังกล่าว เช่น องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องคำวินิจฉัย เป็นต้น

อนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 269 แต่เพียงให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เองโดยต้องมีรายละเอียดบางประการ ดังนั้น การแยกวิธีพิจารณาของ

ศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น 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 โดยคัดเลือกจากความสมัครใจ และคุณสมบัติเป็นสำคัญ ด้วยวิธีดังกล่าวจะทำให้งานของศาลรัฐธรรมนูญทางด้านวิชาการเป็นไปอย่างดีขึ้นกว่าปัจจุบันและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่มาเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการซึ่งวันหนึ่งข้างหน้าอาจมีโอกาสดำเนินการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความชำนาญให้กับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำงานร่วมกับกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการดังกล่าวด้วย

อนึ่ง หากมีการจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะโดยกำหนดให้ทั้งสององค์คณะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้วในข้อเสนอแนะข้อแรก คือ องค์คณะแรกมีอำนาจพิจารณาปัญหากฎหมายกับรัฐธรรมนูญ และองค์คณะที่สองพิจารณาปัญหาทางการเมือง ก็สมควรที่จะจัดแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใหม่ให้สอดคล้องและรองรับกับการแบ่งองค์คณะออกเป็นสององค์คณะโดยจัดให้มีบุคลากรประจำแต่ละองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชำนาญเฉพาะด้านให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งองค์คณะตามความชำนาญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อเสนอแนะทั้ง 3 ประการของผู้วิจัยนั้นเป็นข้อเสนอแนะที่ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยมิต้องพึ่งกลไกอื่น

4

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ

4.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีตนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน มีที่มาจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติการวิจิตรพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยกเลิกไป ในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 5 คนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขาธิการ มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ 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 และชี้ว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร้ายแรงผิดปกติดังแต่อย่างใด ประเด็นดังกล่าวนี้ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ 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 การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่สั้นและระบบการแต่งตั้งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ป. ทำให้กรรมการ ป.ป.ป. เกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่จะมีส่วนในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งตนเป็นกรรมการ

นอกจากนั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากข้าราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

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

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

ประการที่สอง กระบวนการสืบสวน สอบสวนการทุจริตและวินัยจรรยาบรรณของข้าราชการทุกระดับนั้นใช้กระบวนการเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกลอบสวน ทำให้การสืบสวนและสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเองก็ไม่เหมาะสมและมีช่องว่างอยู่หลายประการ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีไม่ได้ และมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบว่าบัญชีดังกล่าวถูกต้องแท้จริงหรือไม่ เป็นต้น

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

“กำหนดให้ ป.ป.ป. ใหม่ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการจำนวน 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

4.2 โครงสร้าง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีโครงสร้างดังนี้ คือ

³ กรมพล ท่องธรรมชาติ และเขวณะ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, น. 79.

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) ไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า หรือ
 - 2) ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

4.2.2.2 ลักษณะต้องห้าม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้ (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) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อขายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพราะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงบังคับแต่มีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
- (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

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการสรรหามีเพียง 14 คน เนื่องจากในขณะที่ยังสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกเมื่อปี พ.ศ. 2541 นั้นยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง จึงยังไม่มีประธานศาลปกครองร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย

4.2.3.2 การเลือกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดจากการลงมติของวุฒิสภา และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถ้าจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกมีจำนวนไม่ครบ 9 คน วุฒิสภานำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือจำนวน 12 คนนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ในกรณีนี้ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจำนวน 3 คน จะเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 3 คน ประธานวุฒิสภามustจับสลากว่าผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันคนใดจะเป็นผู้ได้รับเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้ได้กรรมการ ป.ป.ช. ครบจำนวน 9 คน

4.2.4 วาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 298) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ

ฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งตามปกติ (มาตรา 322) กล่าวคือ กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปีครึ่ง แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกนี้อาจได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีก เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไม่ให้นำหลักเกณฑ์ที่ห้ามการดำรงตำแหน่งมากกว่าวาระเดียวมาใช้แก่กรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกนี้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. มีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. ตามวาระแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้อีก 2 กรณีใหญ่ๆ 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 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

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

4.2.4.2 การพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกถอดถอนตามมาตรา 299 แห่งรัฐธรรมนูญ⁵

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 299) ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ และเมื่อมีการเข้าชื่อกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใด ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้ววุฒิสภามีมติว่าจะให้ถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือไม่ หากวุฒิสภามีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง มติของวุฒิสภานั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่าการถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 299 นั้นมีความแตกต่างจากกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงทั่วไป เนื่องจากผู้ที่เสนอให้ถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิไว้เฉพาะแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ในขณะที่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงโดยทั่วไปนั้น ผู้เสนอให้ถอดถอนอาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้หรือเป็นประชาชนเข้าชื่อรวมกันก็ได้และมติในการถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. นั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด ซึ่งต่างจากกรณีทั่วไปที่ใช้คะแนนเสียงเพียงไม่น้อยกว่าสามในห้าเท่านั้น⁶

4.2.5 หน่วยธุรการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ การตั้งเลขาธิการ ฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา นอกจากนี้ยังกำหนดให้สำนักงานคณะ

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 299 บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”.

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

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (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) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการ
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 301)

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องขอให้วุฒิสภากลั่นแกล้งบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา 305
- (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 308
- (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้
- (5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- (6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้วโดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. เพิ่มเติมดังนี้ (มาตรา 19)
 - ก) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ข) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ค) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ง) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

จ) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ฉ) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

ช) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

ซ) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.4 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้หลายประการ ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วใน ข้อ 4.3 ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นมี 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. ได้รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมา คือ ในปี พ.ศ. 2543

⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปี 2543, น. 83.

จำนวน 3,873 เรื่อง และดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว จำนวน 1,275 เรื่อง มีรายละเอียด ดังนี้

(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 หรือ			
กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	จำนวน	26	เรื่อง
- เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่			
อื่นของรัฐร้ายยผิดปกติหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายย			
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

4.4.1.2 การดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับและตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน 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

⁸ เรื่องเดียวกัน. น. 105.

(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง	จำนวน	2,269	บัญชี
- กรณีเข้ารับตำแหน่ง	จำนวน	2,070	บัญชี
- กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน	7	บัญชี
- กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวน	192	บัญชี

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้างต้น ในปี พ.ศ. 2543 มีเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย ดังนี้

ตารางที่ 4.1 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ลำดับ	ชื่อ-ตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ส่งให้ดำเนินการ
1	นายอนันต์ ศรีสตนานนท์ ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	27 ธันวาคม 2542
2	นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระกร คำประกอบ)	27 ธันวาคม 2542
3	นายมะฮูเซ็น มะสุย ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	27 ธันวาคม 2542
4	นายโกศล ศรีสังข์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม)	16 พฤษภาคม 2543
5	นายสุชุม เขิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา	29 ธันวาคม 2542
6	นายจิรายุ จรัสเสถียร ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาณฑ์)	7 มีนาคม 2543

ตารางที่ 4.1 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-ตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ส่งให้ดำเนินการ
7	พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	7 เมษายน 2543
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 คือ ในปี 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

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 (ขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 58)	1	1	0	0	1	0
(3) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	30	2	9	1	12	18
(4) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว ยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ	45	0	7	0	7	38
(5) เรื่องกล่าวหาหรือเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่	1,996	17	384	0	401	1,595
(6) เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ตามมาตรา 89	1,411	45	92	28	165	1,246
(7) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ 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) ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 1 เรื่อง

* เรื่องอยู่ระหว่างการไต่สวน	จำนวน	542	เรื่อง
* เรื่องที่แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว	จำนวน	35	เรื่อง
(2) ส่งัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ	จำนวน	18	เรื่อง
(3) ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย	จำนวน	7	เรื่อง
(4) ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยและส่งัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ	จำนวน	18	เรื่อง

4.4.2.2 การดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งสิ้น จำนวน 9,353 บัญชี และตรวจสอบกรณีก่อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ 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

สถิติผลการตรวจสอบกรณีก่อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ 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.

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้างต้นในปี พ.ศ. 2544 มีเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

ตารางที่ 4.3 บัญชีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

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

4.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการสัมภาษณ์คุณวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้¹¹

4.5.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.5.1.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 301 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ¹² ซึ่งกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของ

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

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 301 บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...”.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ได้ส่วนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดในทุกระณีย ทำให้เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการได้ส่วนได้ทัน จึงมีคดีค้างการ พิจารณาคำนวณมาก ดังนั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ได้ส่วนเฉพาะกรณี นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ถูกร้องเรียนว่ากระทำความผิด ส่วนกรณีข้าราชการอื่นควรกำหนดให้หน่วยงานที่ ผู้ถูกร้องสังกัดเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นก่อนแล้วเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

4.5.1.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญ¹³ ซึ่งกำหนดเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยกำหนดว่าการถอดถอนบุคคลดังต่อไปนี้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด เป็นต้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ไต่สวนและส่งเรื่องให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน พร้อมทั้งส่งเรื่องไปยัง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา แต่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดบุคคล ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการการเมือง และกรรมการ ป.ป.ช. จึงเกิดปัญหาว่า หากมีคดีซึ่ง บุคคลตามมาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542¹⁴ กระทำผิด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 303 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจาก ตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”.

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

“มาตรา 9 บัญญัติว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ ข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ...”.

4.5.1.3 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 293 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁵ ซึ่งกำหนดเรื่องการตรวจบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว แต่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีดังกล่าวให้แก่ผู้ใด (มาตรา 293 วรรคสอง) ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องใช้เวลานานในการตรวจสอบ เพราะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเอง ไม่สามารถให้บุคคลอื่นจ้างบริษัทหรือที่ปรึกษามาช่วยจัดการข้อมูลได้

4.5.1.4 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 293 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว” นั้น ควรจะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของทุกตำแหน่งที่ต้องยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หรือหากจะกำหนดให้ไม่มีการเปิดเผย ควรจะกำหนดให้ไม่ต้องเปิดเผยทุกตำแหน่ง

4.5.1.5 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 293 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบทุกหน้า ทำให้ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สามารถเสนอบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบโดยวิธีอื่นได้ เช่น เสนอเป็นแผ่นดิสก์ เป็นต้น

4.5.2 ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร

4.5.2.1 ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในเรื่องงบประมาณมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 293 บัญญัติว่า เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว”.

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 46¹⁶ ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนในกรณีเจ้าพนักงานถูกกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ จึงเกิดมีปัญหว่า กรณีนี้สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ส่งให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยหรือไม่

4.5.2.2 เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ควรให้อัยการหรือจำเลย อ้างกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพยาน เนื่องจากมาตรา 293 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542¹⁷ กำหนดโทษของการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ไว้อีกด้วย ดังนั้น เมื่อมีการอ้างกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพยาน จะทำให้กรรมการ ป.ป.ช. ไม่แน่ใจว่าเรื่องใดควรจะเปิดเผยต่อศาล

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 46 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วยการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี”.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

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

4.5.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

4.5.3.1 เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนใหญ่จบการศึกษาด้านนิติศาสตร์ แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ ต้องใช้ความรู้ในหลายศาสตร์ จึงควรจัดอบรมความรู้ในศาสตร์อื่นๆ เพิ่มเติมให้ เช่น ภาษีอากร เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

4.5.3.2 ควรจัดเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. ออกเป็นกลุ่มๆ โดยคำนึงถึงเรื่องที่มีการได้ส่วนบ่อยๆ เช่น การคอร์รัปชัน ภาษีอากร เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่มมีความชำนาญเฉพาะด้าน และสามารถดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็ว

4.6 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี 2 ประเภท คือ ภาระงาน และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.6.1 ภาระงาน

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

การแก้ปัญหาเรื่องภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลายวิธีการไม่ว่าจะเป็นการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำ อาจใช้วิธีตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวคล้ายกับ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ดังที่เคยมีแล้วในอดีตก็ได้ หรืออาจใช้วิธีแบ่งองค์คณะของกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบันก็ได้

การแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบในการตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับข้าราชการประจำสามารถทำได้เช่นเดียวกับข้อเสนอของผู้วิจัยในการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 297 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 9 คน และในมาตรา 20 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้องค์ประชุมในการจะวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ซึ่งก็คือ ไม่น้อยกว่า 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 หน่วยสนับสนุนคือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ป.ป.ช. ที่จะต้องมีจำนวนมากขึ้นและมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.6.2 สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการจะได้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ เมื่อเรื่องดังกล่าวไปถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลทั้ง 2 ก็จะมีกระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้งหนึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ศาลทั้ง 2

จริงอยู่ที่แม้มาตรา 305 วรรค 4 จะกำหนดไว้ว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น ซึ่งทำให้เห็นถึง “สภาพบังคับ” ของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นเสมือนหนึ่ง “คำวินิจฉัย” ของศาล แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ส่วน พ.ศ. 2543 ก็ยังเป็นการดำเนินการ “ภายใน” ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการได้ส่วน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารรถ “ปรับ” กระบวนการในการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยวิธีการได้ส่วนเสียใหม่ให้สาธารณชนสามารถรับรู้ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ได้โดยตลอด ก็จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยเปิดเผย และไม่มีความจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำซ้ำอีก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะกลับคืนสู่ “สถานะ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชีการเงินของแผ่นดิน ก็คือ พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ. 1237 (พ.ศ. 2418) จัดตั้งสำนักงานหลวงที่เรียกว่า “ออดิเตอร์ออฟฟิศ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการเงินของแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรณ¹ หลังจากนั้นการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ท้ายที่สุดมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการเงินของแผ่นดิน ซึ่งจากการดำเนินงานของ สตง. ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายประการ คือ²

- (1) การตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในระบบราชการ เนื่องจาก สตง. มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบหน่วยงาน
- (2) ให้ข้อมูลผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณแก่รัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงส่วนราชการต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีถัดไป
- (3) ลดความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะเกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน
- (4) ระบบการควบคุมภายในของทางราชการได้รับการประเมินและดูแลให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ จุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของ สตง. ก็จะได้รับแก้ไข
- (5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการเหล่านั้นก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่
- (6) สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการ ให้จัดสรรและใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์

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

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

สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

(7) ให้ความมั่นใจในความถูกต้องเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ

แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจเงินแผ่นดินในอดีตก็ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องการขาดหลักประกันของความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ³

(1) โครงสร้างของสถาบัน สดง. มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าผู้บริหารรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่ระบบการควบคุมการเงินแผ่นดินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ยังไม่มีความเป็นอิสระ เพราะกระทำโดยข้าราชการที่ตกอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร (โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี) การรายงานผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีก่อนให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภา นอกจากนี้การบริหารงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีมักจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือบางรัฐบาลจะมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีควบคุมกำกับดูแลแทนทั้งหมด ทำให้อาจถูกแทรกแซงได้ง่าย เนื่องจากอำนาจการบริหารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว นอกจากนี้ผู้อำนวยการผู้ดำรงตำแหน่ง มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจก้าวเข้าไปสั่งการได้

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

(3) การขาดความเป็นอิสระทางการเงิน กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เปิดโอกาสให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาโดยตรง กล่าวคือ สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารและเป็นหน่วยรับตรวจของ

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

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยสามารถปรับลดหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ก่อนนำเสนอรัฐสภาและก่อนคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีโอกาสเข้าไปชี้แจงเหตุผลในการขอใช้งบประมาณในรัฐสภา คงชี้แจงผ่านคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับการพิจารณาของส่วนราชการทั่วไป ทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจโดยทางอ้อม เมื่อมีการปรับลดเงินงบประมาณย่อมมีผลกระทบต่อแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ไม่เป็นอิสระในการวางแผนการตรวจสอบ โดยเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการตรวจสอบใดที่ฝ่ายบริหารไม่ประสงค์จะให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวก็อาจใช้วิธีแทรกแซงทางอ้อม โดยใช้สำนักงบประมาณเป็นเครื่องมือ

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

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้น โดยในส่วนของ การตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ

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

จากกรอบเบื้องต้นจึงเป็นที่มาของการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

บทบัญญัติของการตรวจเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสานต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติ

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, น. 81.

เรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 11 การตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีเพียงมาตราเดียว คือ 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) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

5.2.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้ (มาตรา 6 และมาตรา 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 : องค์การคำคุสภา, 2544), น. 34.

2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน

3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ 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 ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ติดยาเสพติดให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(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 หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ 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) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

5.2.2.2 การเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และหากเกิดกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นๆ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

5.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 312) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 10) กำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งถึงหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งปกติ (มาตรา 322) กล่าวคือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกนี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 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) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 303 เนื่องจากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งแล้ว กฎหมายกำหนดให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 7 คน

5.2.4 หน่วยธุรการ

ในการดำเนินการตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่างๆ เข้ามาช่วยในการดำเนินงาน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก จะทำการศึกษาในเรื่องสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่สองจะทำการศึกษาในเรื่องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 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 ในกรณีนี้ให้อำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (6) การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีตามมาตรา 49

(4) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.4.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการ ซึ่งก็คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานดังกล่าวโดยตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรียกชื่อว่า “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ต่างจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยธุรการขององค์กรอิสระ ซึ่งเรียกชื่อว่า “เลขาธิการ” อีกทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ต่างไปจากเลขาธิการ จากเหตุผลข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอย่างมาก⁶

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

(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) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีหรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการศึกษา เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศหรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ

(4) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

(ข.2) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระบอบหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ติดยาเสพติดให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ออกจากตำแหน่ง

นอกเหนือจากลักษณะต้องห้ามข้างต้นแล้ว มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดข้อห้ามอีก 4 ประการ คือ

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ที่มา

(ค.1) คณะกรรมการสรรหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องยินยอมก่อนการเสนอชื่อดังกล่าว (มาตรา 30)

(ค.2) การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยในการให้ความเห็นชอบของผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน

แผ่นดิน 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) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดแผนการตรวจสอบเรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวการตรวจสอบ และการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- (3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- (4) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่างๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- (5) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (6) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องอยู่ภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการนี้ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด
- (7) กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมบริการที่ปรึกษา และค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- (9) รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

5.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 15 ถึง มาตรา 17 โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร
- (3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้
 - (ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
 - (ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติในกรณีที่เห็นว่าจะเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ
 - (ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจน ติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการ ทางวินัย ทางงบประมาณ และการคลัง

(6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภา

(7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงานงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการ ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วย รับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจ⁷ มีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติการตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการมีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็น พร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมการการพิจารณาของที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมการการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

5.4 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้หลายประการ ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วในข้อ 3.3 ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครองและการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหลายประการเช่นเดียวกัน ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วในข้อ 5.2.4.1 ซึ่งจะเห็นได้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน ใช้งบประมาณดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่า ดังนั้น การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

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.”

จึงเน้นไปที่การควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน แม้ว่าการควบคุมและตรวจสอบดังกล่าวจะมีได้เน้นที่การควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในทางที่มีชอ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (7) (ค) 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

(ก) มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2543 เรื่องจรรยาบรรณและความรับผิดชอบในวิชาชีพการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม

(ข) มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2544 เรื่อง การประกันและควบคุมคุณภาพในการตรวจสอบและการประเมิน

(ค) ข้อเสนอแนะในการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

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

แก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(ง) ความสัมพันธ์ ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐาน มาตรการและหลักเกณฑ์การตรวจสอบระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(จ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ช่วยเลขาธิการประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ช่วยเลขาธิการกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฉ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

(ช) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ซ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2543

(ณ) 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

(ฑ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฒ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ณ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2543

(ด) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ต) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2543

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

(ท) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการมอบหมายและมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ พ.ศ. 2544

5.4.1.2 เรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ คือ

(ก) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(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 ดังนั้น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้กำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพื่อใช้เป็นหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้⁹

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

(2) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและเที่ยงธรรม

(3) กำหนดมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในการตรวจสอบ

(4) การตรวจสอบจะเป็นไปเพื่อการสร้างสรรค์ รัดกุม เข้มงวด มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันความเสียหายและทันต่อเหตุการณ์

(5) เสริมสร้างวินัยทางงบประมาณและการคลังในภาครัฐพร้อมทั้งติดตามดูแลให้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

(6) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามภารกิจให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

(7) พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ สร้างขวัญ กำลังใจ และความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้นำนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

5.4.2.1 การตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี¹⁰

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราบัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีผลประโยชน์ประจำปี และแสดงความเห็นว่ารายงานสินทรัพย์ของบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีผลประโยชน์ประจำปี รายงานการเปลี่ยนแปลงของทุนสำรองเงินตรา และสำรองพิเศษ และรายงานสรุปรายการ รับ - จ่ายของบัญชีผลประโยชน์ประจำปี พ.ศ. 2542 แสดงรายการสรุปของบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีผลประโยชน์ประจำปี พ.ศ. 2542 ตามกฎหมายและตามความเป็นจริง ดังนี้

⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 13.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 17.

(ก) บัญชีทุนสำรองเงินตรา ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มียอดเงินคงเหลือ 577,688.90 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากวันเดียวกันของปีก่อน 214,624.80 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มธนบัตรออกใช้ จำนวน 317,351.20 ล้านบาท และการถอนคืนธนบัตรออกใช้ จำนวน 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 และชดใช้ค่าที่ลดลงของสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จำนวน 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 ชดใช้ค่าที่ลดลงของสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จำนวน 9,186.88 ล้านบาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มียอดคงเหลือ จำนวน 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 และฐานะการเงินของแผ่นดิน 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

¹¹ เรื่องเดียวกัน, น. 18.

(ข) รายจ่าย

ตารางที่ 5.1 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน 2542

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายประจำปี/เงินกันไว้เบิกเหลือในปี	รายจ่ายจริง	กันไว้เบิกปีงบประมาณถัดไป
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
รายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วย	16,121.08	ทุนแผ่นดิน	(126,452.88)
เงินคงคลังรอการขอใช้			
เงินให้กู้	102,388.84	จำนวนเงินที่จะได้รับชำระคืนจากลูกหนี้เงินให้กู้	102,388.84
เงินลงทุน	42,766.17	สำรองเงินลงทุน	42,766.17
รวม	257,888.67	รวม	257,888.67
จำนวนเงินที่จะต้องจัดหา	950,532.52	เงินกู้แผ่นดิน	950,532.52
ชำระหนี้เงินกู้			
รวมทั้งสิ้น	1,208,421.19	รวมทั้งสิ้น	1,208,421.19

5.4.2.3 การตรวจสอบการเงินทั่วไป

การตรวจสอบการเงินทั่วไปเป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไป

ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบดังนี้

(ก) การตรวจสอบหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

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

ตารางที่ 5.3 หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

ประเภทหน่วยงาน	หน่วยนับ	จำนวนทั้งสิ้น	จำนวนที่เลือกตรวจ
หน่วยงานที่เบิกเงินจากกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด (หน่วยงานหลัก)	หน่วย	6,389	620
หน่วยงานที่เบิกเงินจากหน่วยงานหลัก (หน่วยงานรองลำดับ 1)	หน่วย	16,314	50
หน่วยงานที่เบิกเงินจากหน่วยงานรองลำดับ 1 (หน่วยงานรองลำดับ 2)	หน่วย	39,896	6
หน่วยงานที่เบิกเงินจากหน่วยงานรองลำดับ 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 ได้เลือกการตรวจสอบทุกจังหวัดๆ 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

การตรวจสอบงบการเงินเป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และเพื่อแสดงความเห็นว่างบการเงินถูกต้องตามหลักการบัญชีหรือไม่ ในปีงบประมาณ 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบ ดังนี้

(ก) การตรวจสอบงบการเงินรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน

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

(ก.2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินและบริษัทย่อย ดังนี้

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

ตารางที่ 5.5 ความคิดเห็นของ สดง. ต่องบการเงินที่ถูกตรวจสอบ

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ตรวจ สอบ	จำนวนที่ตรวจสอบเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มีเงื่อนไข	งบการเงิน ไม่ถูกต้อง	ไม่แสดง ความเห็น	รวม
รัฐวิสาหกิจ	งบ	257	192	67	29	7	-	103
สถาบันการเงิน และบริษัทย่อย	งบ	107	93	53	8	19	2	82
รวม	งบ	364	285	285	37	26	2	185

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ข) การตรวจสอบงบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 5.6 ความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ตรวจ สอบ	จำนวนที่ตรวจสอบเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มีเงื่อนไข	งบการเงิน ไม่ถูกต้อง	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	งบ	75	56	20
เทศบาลและหน่วยงานในสังกัด :				
สำนักงานเทศบาล	งบ	1,129	1,018	484
สถานธนาบาล	งบ	150	150	145
การประปา	งบ	319	163	94
ศูนย์บริการสาธารณสุข	งบ	6	3	1
กรุงเทพมหานครและหน่วยงานในสังกัด:				
สำนักการคลัง	งบ	1	1	-
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	งบ	1	1	1
สำนักงานตลาด	งบ	1	1	-
สถานีวิทยุกระจายเสียง	งบ	1	1	-
เงินทุนหมุนเวียนกองโรงงานช่าง	งบ	1	1	-
สถานธนาบาล	งบ	21	20	20
สำนักงานเขต โรงพยาบาล สำนักและกอง	หน่วย	78*	4*	-
เมืองพัทยา	งบ	1	1	-
รวม	งบ	1,706*	1,415*	765*
* ไม่รวมสำนักงานเขต โรงพยาบาล สำนักและกองที่ตรวจสอบในลักษณะการเงินทั่วไปซึ่งไม่แสดงความเห็นต่อการเงิน				

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ง) การตรวจสอบงบการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น¹³

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่อการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น ดังนี้

¹³ เรื่องเดียวกัน, น. 31.

ตารางที่ 5.8 ความคิดเห็นต่อการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ตรวจ สอบ	จำนวนที่ตรวจสอบเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มีเงื่อนไข	งบการเงิน ไม่ถูกต้อง	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

การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของหน่วยรับตรวจเสร็จ จำนวน 42 หน่วย ดังนี้

ตารางที่ 5.9 จำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

หน่วยงาน	จำนวนหน่วยที่ตรวจสอบและออกรายงานแล้ว
สำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่	2
สำนักงานสรรพากรเขต	4
สำนักงานสรรพากรจังหวัด	16
สำนักงานอนารักษ์จังหวัด	2
สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด	4
ด้านศุลกากรจังหวัด	3
สำนักงานขนส่งจังหวัดและสาขา	6
สำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขา	4
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	1
รวม	42

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ข) การตรวจสอบการซื้อการจ้าง

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

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับสัญญา จำนวน 28,457 สัญญา และประกาศประกวดราคา จำนวน 16,306 ประกาศ ซึ่งได้ตรวจสอบสัญญา 3,504 สัญญา ตรวจสอบสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและการตรวจรับพัสดุ จำนวน 924 สัญญา ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ จำนวน 363 สัญญา และตรวจสอบประกาศประกวดราคา จำนวน 287 ประกาศ

(ค) การตรวจสอบสืบสวน¹⁴

การตรวจสอบสืบสวนเป็นการตรวจสอบกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติผิดข้อกำหนด ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่นๆ หรือจากการร้องเรียน บัตรสนเทห์และที่เป็นข่าวจากสื่อมวลชน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 36.

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

5.4.2.6 การตรวจสอบการดำเนินงาน

การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานเสร็จ รวม 21 เรื่อง ดังนี้

(ก) การดำเนินงานโครงการมีทองเที่ยวไทย 2541-2542 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักนายกรัฐมนตรี

(ข) การดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม

(ค) การดำเนินงานของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 กระทรวงกลาโหม

(ง) การดำเนินงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง

(จ) การดำเนินงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กระทรวงการคลัง

(ฉ) การติดตามผลการใช้โปรแกรมระบบบัญชีส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

(ช) การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ

(ซ) การศึกษาวิเคราะห์ การจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทานโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(ณ) การใช้จ่ายเงิน โครงการแทรกแซงตลาดยาง ระยะที่ 6 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(ญ) การดำเนินงานการก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย

(ฎ) การดำเนินงานโครงการอาหารเสริม (นม) กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย

(ฏ) การดำเนินงานโครงการจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย

(ฐ) การดำเนินงานการเคหะแห่งชาติ (กคช.) กระทรวงมหาดไทย

(ฑ) การดำเนินงานโครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ประจำหมู่บ้าน กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(ฒ) การดำเนินงาน งานความปลอดภัยในการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(ณ) การดำเนินงานโครงการจัดการน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

(ด) การดำเนินงานการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณประจำปี 2540 แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา งานดำเนินการประถมศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

(ต) การดำเนินงานโครงการพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์และบุคลากรในสถานศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(ถ) การดำเนินงานโครงการพัฒนาการกีฬาและสุขภาพอนามัย กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(ท) การบริหารการจัดเก็บรายได้ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

(ธ) เงินกู้ตามมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542

5.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้¹⁵

5.5.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁶ ซึ่งกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้กว้างเกินไป ดังนั้น ควร

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

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

"มาตรา 52 บัญญัติว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว
- (2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากทางราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามแต่จะมอบหมาย".

กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย ควบคุม และกำกับเท่านั้น ส่วนงานด้านการบริหารงานควรกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.2 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหา

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

5.5.2.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 6(5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่ง

(6) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(7) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(8) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนดระเบียบแบบและการแต่งกาย และการจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 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 ...”.

ประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี” จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา 6(5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะไม่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องงบประมาณของหน่วยงานราชการ ดังนั้น ไม่ควรให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 6(5) ตามกฎหมายดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

5.5.3.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁸ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะมอบให้สำนักงาน งบประมาณพิจารณา ดังนั้น ควรปรับปรุงวิธีการเสนองบประมาณ

5.5.3.2 ปัญหาที่เกิดจากการขาดบุคลากร แม้ว่ามาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁹ กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ สั่งบรรจุและแต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติ ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณ ดังนั้น ควรเพิ่ม งบประมาณให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.3.3 ปัญหาที่เกิดจากการขาดยานพาหนะ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเดินทางไป ตรวจราชการในต่างจังหวัด แต่เนื่องจากไม่มียานพาหนะ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่สามารถ เดินทางไปตรวจราชการได้ ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินล่าช้า และมีงานค้าง จำนวนมาก ดังนั้น ควรเพิ่มยานพาหนะให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 58 บัญญัติว่า ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของ คณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบ ความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย”.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 55 บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าให้ประธานกรรมการเป็น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ให้ผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง”.

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. หรือมีการกล่าวหาร้องเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำความผิดเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ดังนั้น เมื่อนำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมาเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานและโครงการของหน่วยรับตรวจ รวมตลอดทั้งกรณีที่มีการกล่าวหาหรือร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่การตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการร้องเรียน หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างแล้วพบว่ามีบางประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะประสานงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการตรวจสอบประเด็นสมยอมดังกล่าวอยู่หรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบอยู่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะยุติการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าว ส่วนประเด็นที่ผิดระเบียบอื่นๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ดำเนินการตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้ตรวจสอบในประเด็นสมยอม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรส่งประเด็นดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“มาตรา 3 “การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ อันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ.”

5.6.2 กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต หรือประพฤติดมิชอบนั้น ทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างมีอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากหน่วยงานใดเข้าตรวจสอบก่อนให้หน่วยงานนั้นทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไป โดยอีกหน่วยงานขอทราบผลโดยการประสานงาน

5.6.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) มาตรา 84 และมาตรา 88 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวน วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 89 ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจไต่สวนและสั่งอัยการฟ้องศาล แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบทุก 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 พนักงานสอบสวนควรแจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ตามมาตรา 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. ไต่สวนแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่

ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะได้รับโทษปรับทางปกครอง แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันของทั้งสองหน่วยงานนี้อยู่ที่ “การประสานกันระหว่างสองหน่วยงาน”

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

6.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในประเทศประชาธิปไตยซึ่งมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมาก การให้อำนาจฝ่ายบริหารเช่นนั้นก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากอำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองในฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ 2 อย่างในเวลาเดียวกัน คือ อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่จะกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้¹ แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาๆ มา ก็ได้สร้างระบบการตรวจสอบหรือการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของนักการเมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวมีผลมาจากระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือมีปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมอย่างมาก²

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว ในการยกร่างรัฐธรรมนูญคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้มี “คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ขึ้น เพื่อพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เหตุผลว่า หากดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนบุคคลธรรมดาโดยเริ่มตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อาจมีปัญหา 2 เรื่อง กล่าวคือ

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : องค์การตำราศาลฎีกา, 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 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษแยกจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยมุ่งหวังที่จะให้การพิจารณาคดีอาญาทางการเมืองเป็นไปโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองและเพื่อให้ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีมีอิสระและมีหลักประกันในการพิจารณาคดี⁴

6.2 โครงสร้าง

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

6.2.1 ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา (มาตรา 8) เพื่อปฏิบัติงานที่จำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีองค์คณะผู้พิพากษาเฉพาะคดี เช่น การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดีตามข้อกำหนด

³ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, น. 489.

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

เกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 22 หรือการออกหมายจับหรือหมายขังผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 22 เป็นต้น และหากมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจเลือกผู้พิพากษาประจำแผนกดังกล่าวเป็นองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้⁵

6.2.2 ผู้พิพากษาเฉพาะคดี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็ว โดยต้องไม่เกิน 14 วัน นับแต่วันยื่นฟ้องคดี และหากผู้พิพากษาค้นใดประสงค์จะขอลองตัวจากการได้รับเลือกก็สามารถทำได้ แต่จะต้องแถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนนและให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าให้มีการถอนตัวหรือไม่

การลงมติคัดเลือกผู้พิพากษาสำหรับแต่ละคดีจะต้องใช้วิธีลงคะแนนลับ โดยให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 9 คน เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับคดีนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกิน 9 คน ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้จับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และเมื่อเลือกผู้พิพากษาเฉพาะคดีได้แล้วองค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุด และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี มาตรา 13 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวไปทำงานอื่นนอกศาลฎีกา (มาตรา 13) เว้นแต่จะพ้นจากหน้าที่ตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 14 คือ พ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการ หรือได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่น หรือถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษา แล้วแต่กรณี

6.3 บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในเรื่องของบุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ให้มี

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

บุคคล 2 ประเภทที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ

6.3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (6) บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดอาญา
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะกรณีมีทรัพย์สิน

เพิ่มขึ้นผิดปกติ

6.3.2 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า แม้ชื่อของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 น่าจะมีความหมายถึงวิธีพิจารณาคดีอาญาเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่จากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกดำเนินคดีอาจไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง คือ ตาม ข้อ 6.3.1 (6) อันได้แก่ บุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดอาญา 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) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตามข้อ (1)

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

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

(4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาคดี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกคดีอาญา และประเภทที่สองคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.4.1 การดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

6.4.1.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

- (1) อัยการสูงสุด
- (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11

การฟ้องคดีจะเริ่มต้นจากการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมดังที่ระบุไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จากนั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีกล่าวหาว่ามีมูลที่จะดำเนินคดี 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 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับ มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ ภายใน 14 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่

สมบูรณ์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่าๆ 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 ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูลก็สามารถเสนอให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷

6.4.1.2 การดำเนินคดีอาญากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการไต่สวนในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เมื่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกดำเนินคดีเสียเอง องค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนก็ไม่สมควรเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 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 ในวันแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 38)

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

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

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 21-22.

- (1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (2) เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากการราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การดำเนินงานของคณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้⁸

(1) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหา คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพื่อประกอบการไต่สวนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และนอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้คณะกรรมการไต่สวนต้องทำการไต่สวนและทำความเข้าใจให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้ตามที่องค์คณะผู้พิพากษาเห็นควร

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีมูลหรือมีมติว่ากรณีมีมูลค่าน่าเชื่อว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแต่ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล มาตรา 43 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ไปยังองค์คณะผู้พิพากษา หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่ง องค์คณะผู้พิพากษาอาจกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ แต่ถ้าหากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาอันไม่มีมูล ให้พิพากษายกคำร้องได้ทันทีโดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าหากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 28-29.

6.4.2 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีตามมาตรา 294 แห่งรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกตรวจสอบทรัพย์สินในกรณีที่มีการยื่นแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต่อมาปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องส่งเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป กับอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าบุคคลดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติจึงส่งเอกสารต่างๆ ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ในส่วนของการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (มาตรา 33) บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาบางส่วนมาใช้ เช่น ผู้มีอำนาจในการฟ้องคดี หรือระยะเวลาในการพิจารณาคดี และดำเนินการต่างๆ โดยขั้นตอนในการดำเนินคดีจะเริ่มขึ้นเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะต้องประกาศคำร้องดังกล่าวในที่เปิดเผย โดยมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ให้ผู้ได้แจ้งว่าทรัพย์สินที่มีการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติ เป็นผู้มีหน้าที่พิสูจน์ต่อศาล หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลก็จะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ส่วนวิธีพิจารณาคดีก็เป็นเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีอาญา คือ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดที่ออกโดยประธานศาลฎีกา แต่อย่างไรก็ตามหากกระบวนการพิจารณาที่บัญญัติไว้ไม่ครบ มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹

6.5 การพิพากษาและการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 311) กำหนดว่า การพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 25.

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถ้อยแถลงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และกำหนดให้ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

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

6.6 ผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีผลเป็นที่สุดและกำหนดให้เปิดเผยคำสั่งและคำพิพากษาดัง (มาตรา 311)

6.7 การดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

นับแต่มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาชั้น ได้มีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 1 คดี คือ คดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี เป็นจำเลยที่ 2 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามคดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2544 ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจ หรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาซึ่งทรัพย์สินเพื่อประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ฯลฯ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 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 นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา นายยุทธนา ศิลปรัสมิ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่โรงแรม เจ.บี. หาดใหญ่ และได้พูดกับบุคคลทั้งสองให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทของพรรคพวกจริง ขณะเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นข้าราชการการเมืองและเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจูงใจนายวิเชียร และนายยุทธนา ให้มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่ตนเอง หรือผู้อื่น อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ให้ลงโทษจำคุก 6 ปี

สำหรับจำเลยที่ 2 นั้น นายเจริญ บุญชัย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประจักษ์ พยานไม่ยืนยันการกระทำผิดของจำเลยที่ 2 ทั้งเมื่อศาลให้ชี้ตัวจำเลยที่ 2 ในห้องพิจารณา นายเจริญก็ยืนยันว่าจำเลยที่ 2 ไม่ใช่บุคคลที่มาพบและพูดเรียกร้องเงิน องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 2 ว่า พยานหลักฐานรับฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ 2 กระทำความผิดตามฟ้องให้ยกฟ้อง

6.8 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการสัมภาษณ์ คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคุณสุภัทร์ สุทธิมนัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้¹⁰

6.8.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.8.1.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542¹¹ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์คณะผู้พิพากษาว่า ให้

¹⁰ บทสัมภาษณ์คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ คุณสุภัทร์ สุทธิมนัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดยรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์.

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 “มาตรา 13 บัญญัติว่า เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบวันนับแต่วันยื่นฟ้องคดี

ผู้พิพากษาคณะใดประสงค์จะขอถอนตัวจากการได้รับเลือก ให้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนน และ ให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าจะให้มีการถอนตัวหรือไม่ มติของที่ประชุมใหญ่เป็นที่สุด

การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาคณะใดให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไป ตามลำดับจนครบจำนวนเก้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับคดีนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ใน ลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานศาลฎีกาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุด อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นห้ามมิให้มีคำสั่งให้ ผู้พิพากษานั้นไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา”.

ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีโดยเร็วเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลและมาตรา 15¹² ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดว่า ในการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้พิพากษาจะต้องนั่งพิจารณาคดีองค์คณะ จะเห็นว่า การกำหนดองค์คณะในการพิจารณาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคดี เช่น หากผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะเจ็บป่วยก็ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ เพราะจะต้องเลือกองค์คณะใหม่เสียก่อน ดังนั้น ควรกำหนดให้เลือกองค์คณะ 10 คน และกำหนดให้นั่งพิจารณา 9 คน

6.8.1.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 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

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 “มาตรา 15 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้ ที่ทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะได้และองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่า หากเลื่อนการไต่สวนพยานหลักฐานออกไปจะทำให้ล่าช้าและขาดความเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการในมาตรา 13 ในกรณีนี้ให้ผู้พิพากษาที่ถูกแทนที่สิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในคดี”.

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 “มาตรา 23 บัญญัติว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่
(1) อัยการสูงสุด
(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11”.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
“มาตรา 310 บัญญัติว่า ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม

บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีตามมาตรา 166 และมาตรา 167 มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”.

ในการพิจารณาคดีที่ผ่านมาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏว่าพยานกลับคำในชั้นพิจารณา โดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง ดังนั้น หากศาลเชื่อตามสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างเดียว โดยไม่รับฟังพยานที่มาเบิกความแล้ว ศาลก็จะไม่สามารถคุ้มครองจำเลยได้

6.8.2.2 ปัญหาที่เกิดจากบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนน้อย ทำให้ต้องมอบหมายให้นิติกรที่มีอายุน้อยๆ หรือลูกจ้างไปดำเนินการสอบสวน ส่งผลให้สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กว้างเกินไป

6.8.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

6.8.3.1 ปัญหาที่เกิดจากวิธีการเสนองบประมาณ ในปัจจุบันศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสนองบประมาณผ่านกระทรวงการคลัง ซึ่งงบประมาณที่เสนอไปจะถูกตัด ทำให้งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน

6.8.3.2 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับไม่เพียงพอทำให้ประสบปัญหาต่างๆ 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. ได้ส่งสำนวนมายังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 8 แพ้ม ซึ่งสำนวนดังกล่าวจะต้องถ่ายเอกสารแจกให้องค์คณะนำไปอ่านก่อนที่จะมีการไต่สวนคดี แต่ทางแผนกมีเครื่องถ่ายเอกสารเพียง 1 เครื่อง หรืออีกตัวอย่าง คือ ในการไต่สวนคดีที่ผ่านมา จำเลยมีซีดี และวีดีโอเทป เสนอต่อศาล แต่ทางแผนกไม่มีเครื่องฉาย จึงทำเรื่องขอยืมยังสำนักเลขาธิการศาลฎีกา ปรากฏว่าสำนักเลขาธิการศาลตอบว่าไม่มีงบประมาณในส่วนนี้

6.9 ข้อเสนอแนะ

องค์ประกอบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นผู้พิพากษาประจำและส่วนที่เป็นผู้พิพากษาเฉพาะคดี แต่ในส่วนของการพิจารณาคดีนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาเฉพาะคดีที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 9 คน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 310 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดี ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพยานกลับคำในชั้นพิจารณาโดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง จึงทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับฟังและกลับไปดำเนินกระบวนการไต่สวนใหม่ ทำให้การดำเนินการของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้า

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

7

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

7.1 แนวคิดพื้นฐาน

ในสังคมประชาธิปไตยโดยทั่วไป หลักการข้อหนึ่งที่สำคัญในการดำรงอยู่ในสังคม คือ การที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทั้ง การคิด การพูด และการเขียน อย่างเสรี โดยที่ไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น 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 จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยหรืออธิบายเหตุผลใดๆ แก่บุคคลภายนอก ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของตนเอง และการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่เอง โดยไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ลักษณะโครงสร้างของสังคมและทัศนคติของข้าราชการที่กล่าวมา อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานและไม่ได้รับความสนใจที่จะแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่ดี ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความคับข้องใจแก่คนในสังคมต่อการดำเนินงานของรัฐ ที่มีการปิดบังบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร และไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมข้อมูลข่าวสาร

ลักษณะดังกล่าวไม่สามารถสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ ซึ่งความคับข้องใจของคนในสังคมทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 ขึ้น หลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน เรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนขึ้น และกระแสการเรียกร้องดังกล่าวถูกชูขึ้นพร้อมกระแสการปฏิรูปการเมืองไทยในระยะเวลาต่อมา เนื่องจากการปฏิรูปทางการเมืองหัวใจสำคัญของเรื่อง คือ การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ อันเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้

7.2 พัฒนาการของกฎหมาย

กระแสการเรียกร้องให้เกิดการคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในสังคมไทย โดยมีการเร่งรัดให้รัฐบาลที่บริหารประเทศภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ออกกฎหมายที่รับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีแนวนโยบายที่เน้นเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติราชการ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารขึ้นโดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นแบบอย่าง¹

รัฐบาลในสมัยต่อมา ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา ต่างก็นำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ระหว่างที่สภากำลังพิจารณา 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 ปรกติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, วิทยุชน : กรุงเทพฯ. 2541, น. 14-15.

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

อย่างไรก็ตาม สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้น เป็นสิทธิที่ผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่จะสามารถขอข้อมูลข่าวสารได้ ในขณะที่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ครอบคลุมการรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่กว้างขวางกว่า กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น

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 ผู้ต้องหาให้ทนายความ หรือผู้ซึ่งตนเองไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้คุ้มครองสิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐไว้ 3 ทางหลักๆ ดังนี้

- การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (ตามมาตรา 7) หน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องนำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันได้แก่ การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ที่มีผลทั่วไปแก่เอกชน และข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกำหนด

- การจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตรวจดู หน่วยงานของรัฐต้องจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ให้บริการแก่ประชาชน ตามมาตรา 9 โดยประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานดังต่อไปนี้ ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบายและการตีความ แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงาน สิ่งพิมพ์ที่มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 สัญญาสำคัญของรัฐ (สัญญาสัมปทาน สัญญาผูกขาดตัดตอน สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ) มติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี และข้อมูลข่าวสารอื่นที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

- การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเป็นการเฉพาะราย ในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารอื่นที่นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาให้แก่ประชาชนที่ยื่นคำขอขึ้นมากเป็นการเฉพาะรายได้ภายในระยะเวลาอันเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองที่โปร่งใสตรวจสอบได้ของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง (มาตรา 11)

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ต้องการที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดังกล่าว เพื่อเป็นการควบคุมมิให้เกิดกระบวนการทุจริตในวงราชการโดยง่าย และยังทำให้เกิดหน่วยงานของรัฐ และรัฐบาลที่ดำเนินการต่างๆ อย่างโปร่งใสและยังประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงในท้ายที่สุดด้วย

จากที่กล่าวถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงองค์การที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

7.3 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

ของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 27 องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งในระดับปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการ 13 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 9 คน

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแล และให้คำแนะนำ และคำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการยังมีอำนาจในการเสนอแนะพระราชกฤษฎีกาและออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรี พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน จัดทำรายงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม โดยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

จากโครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่ามีลักษณะเป็นไตรภาคี และมีลักษณะการดำเนินงานคล้ายองค์กรผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความเป็นอิสระ โดยมีหน้าที่หลัก คือ วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและสอดส่องดูแลกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในขณะที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีลักษณะเป็นองค์กรควบคุมหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ตามมาตรา 34) ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยงานในด้านต่างๆ และกฎหมายยังกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น เพื่อช่วยงานด้านธุรการและงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย ดังนั้นจึงควรกล่าวถึงความสำคัญของอนุกรรมการ และสำนักงานฯ ในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายจากคณะกรรมการมาปฏิบัติ

คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ

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

(1) อนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและยกร่างอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุผลว่าคณะกรรมการฯ มีหน้าที่สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งจากการดำเนินการสอดส่องและติดตามผลการปฏิบัติของหน่วยราชการพบว่า ยังมีปัญหามากมายที่เป็นอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้น อนุกรรมการชุดนี้จึงมีอำนาจหน้าที่หลักๆ ดังนี้ พิจารณาการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เสนอต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ศึกษา เสนอแนะ และพิจารณาข่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ และวิธีการ ตลอดจนเรื่องที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องตราหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร เสนอต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้นแล้วอนุกรรมการสามารถมีอำนาจเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

(2) อนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีแนวโน้มที่เห็นถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่น้อย ส่งผลให้เมื่อประชาชนเดินทางไปขอข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ มักได้รับการปฏิบัติที่ล่าช้าและเพิกเฉยต่อการขอข้อมูล ทำให้ประชาชนต้องทำคำร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ เพื่อออกคำสั่งให้หน่วยงานนั้นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการฯ จึงแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และส่งความเห็นในเรื่องร้องเรียนนั้นให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีคำสั่งในลำดับถัดไปลงไปยังหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นๆ นอกจากนั้นแล้วอนุกรรมการยังมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

(3) อนุกรรมการเฉพาะกิจตอบข้อหารือ และวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เนื่องจากสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นเรื่องใหม่ในสังคม หลายฝ่ายทั้งส่วนของภาคราชการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน อาจมีความสับสนต่อการปฏิบัติตามกฎหมายบ้าง อนุกรรมการชุดนี้จึงตั้งขึ้นเพื่อตอบข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารราชการ แก่ทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่ส่งข้อหารือเข้ามา เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในสังคม

(4) อนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

อนุกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ส่งเสริมให้มีการจัดประชุมชี้แจง หรือสัมมนาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็น และปัญหาในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐและหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เสนอแผนงานโครงการศึกษาวิจัยที่เป็น
ปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมาย

หน่วยงานธุรการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยให้สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินงานด้าน
ธุรการและวิชาการให้กับคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ งานนโยบาย วางแผนและประสานกับ
หน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนมีความ
รู้ความเข้าใจและใช้ประโยชน์จากกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์กิจการของคณะกรรมการ และ
สำนักงานฯ รับผิดชอบเรื่องงานธุรการ งานเตรียมการประชุม งานงบประมาณ และงานบุคคลในเวลา
เดียวกันด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นอภิกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
ของประชาชนบรรลุสู่เป้าประสงค์ได้

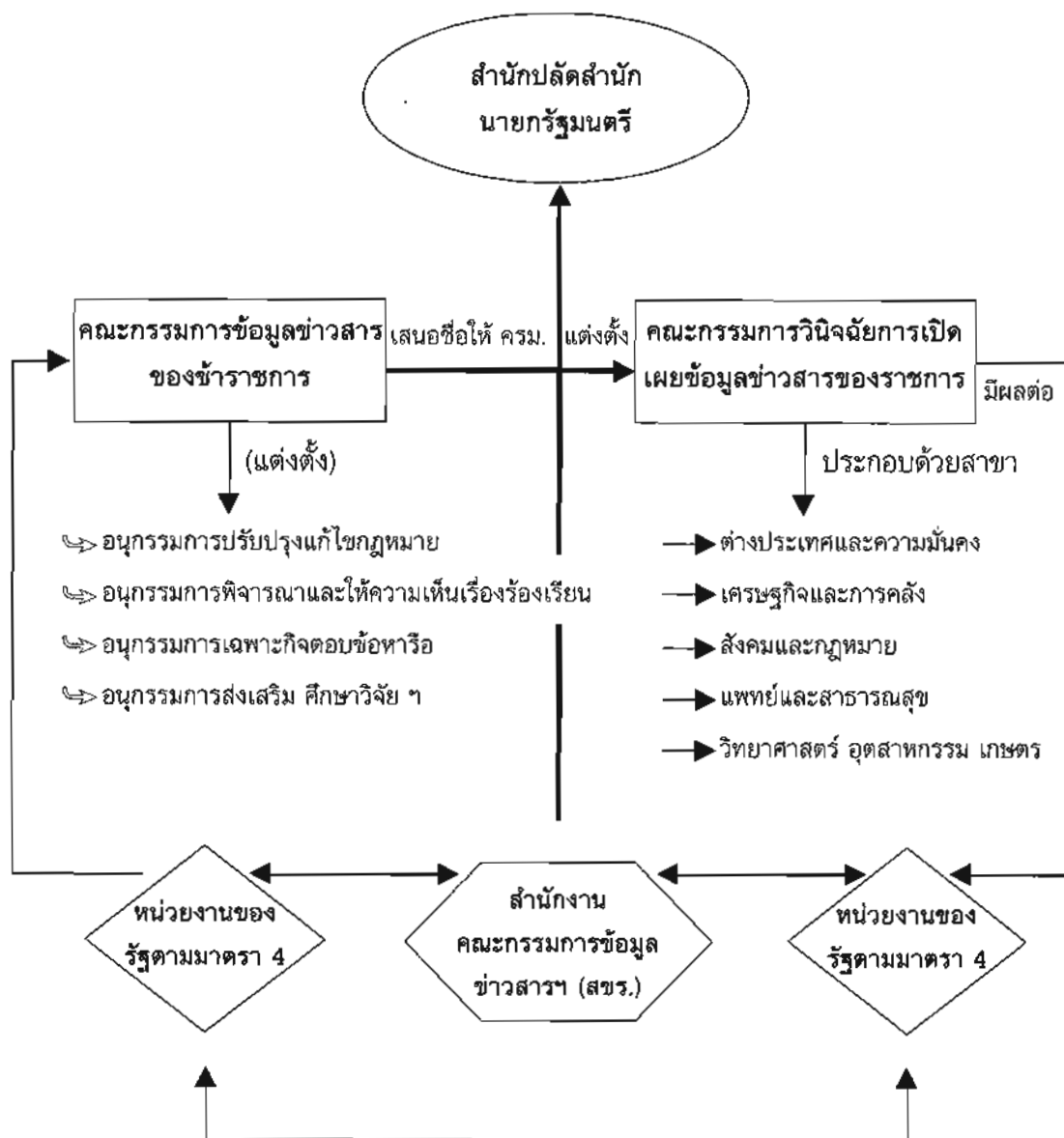
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะแต่งตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะ
ด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีทั้งสิ้น 5 คณะ อันได้แก่ คณะ
กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ คณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการ
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 14
หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่ฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูล
ข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

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

ภาพที่ 7.1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



7.4 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

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

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

ปี 2542 กรณีสอบสวนการทุจริตและเวชภัณฑ์ เป็นกรณีดังที่สร้างกระแสเรื่องการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการให้เกิดขึ้นในสังคมในวงกว้างซึ่งผู้ถูกร้องขอให้สำนักงาน ป.ป.ป. (ปัจจุบันเป็น ป.ป.ช.) ให้เปิดเผยผลการสอบสวนกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อตรวจดูและขอถ่ายเอกสาร แต่ทาง ป.ป.ป. ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวผู้ร้องขอจึงอุทธรณ์เรื่องไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีมติให้ สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขให้แก่ผู้ถูกร้อง

ในปี 2543-2544 การดำเนินงานเป็นการขยายผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต่อเนื่องมาจากในระยะแรก ให้เกิดผลทางรูปธรรมมากขึ้น เช่น การประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และผู้บริหารข้อมูลข่าวสารประจำกระทรวง การตรวจเยี่ยมหน่วยงานตัวอย่างของกระทรวงต่างๆ การออกกระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544 การกำหนดให้ประกาศสอบราคา ประกาศประกวดราคาทั่วหน้าหน่วยงานลงนามแล้ว ให้ถือเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 (8) เป็นต้น

ในปี 2543 มีกรณีที่เป็นปัจจัยสร้างแรงกระตุ้นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เด่นชัด คือ กรณีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพราะที่ผ่านมาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมักมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่เปิดเผยสู่สาธารณะ ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่าการดำเนินงานเป็นไปด้วยความเที่ยงตรงหรือไม่ ซึ่งทั้ง 2 องค์กรต่างอ้างความเป็นอิสระจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประเด็นนี้ได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่างค์กรอิสระทั้ง 2 แห่ง เป็นองค์กรที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากเป็นข้อมูลที่กระทบต่อพยานที่มาให้การแก่องค์กรทั้ง 2 แห่ง คณะกรรมการวินิจัยฯ อาจมีการตั้งกฎเกณฑ์ในการเปิดเผยเพื่อเป็นการปกป้องพยานและหลักฐานไว้ได้

ในปี 2544 กรณีที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนกรณีหนึ่ง ก็คือ การขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ของคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เนื่องจากการมีข้อครหาในกระบวนการสรรหาดังกล่าวว่ามี ความโปร่งใสเพียงใด และมีการนำตัวแทนของผู้ได้ผลประโยชน์เข้าไปนั่งเป็นกรรมการ กทช. หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสรรหา กทช. แจ้งให้ผู้ร้องขอทราบว่าการสรรหาและคัดเลือก กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากวุฒิสภามีมติคัดเลือก กทช. ยังไม่ครบ 7 ท่านตามที่กำหนด การไม่เปิดเผย ขั้นตอนและกระบวนการสรรหาเพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการสรรหา กทช. ที่เหลือต่อไป นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ จึงอุทธรณ์มายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีมติว่า การสรรหาบุคคลที่รับการเสนอชื่อเป็น กทช. ใน ขั้นนี้ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นและได้เสนอไปให้วุฒิสภามีมติพิจารณาเพื่อคัดเลือกแล้ว ประกอบกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อย่อมเป็นบุคคลสาธารณะที่พร้อมให้ประชาชนตรวจสอบได้ และการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหาย่อมต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีมาตรฐาน สามารถเปิดเผยให้แก่สาธารณชนรับทราบได้ จึงควรที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอไป

กล่าวได้ว่าในส่วนของการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและเรื่องอุทธรณ์ในช่วง 2 ปีแรก (2541-2542) ถือได้ว่าสร้างแรงกระตุ้นในสังคมได้เป็นอย่างดีดังกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใช้ระยะเวลานาน ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จในระยะเวลา 60 วัน แต่ในความเป็นจริง หลายกรณีคณะกรรมการพิจารณาไม่ทันภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในบางเรื่องเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างทำให้ผู้ที่ตัดสินใจไม่มีข้อมูลประกอบ ส่งผลให้เกิดผลเสียต่อสังคมในเวลาต่อมา เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ

นอกจากนั้นแล้ว ประเด็นที่เป็นปัญหาในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการเป็นประเด็นถกเถียงระหว่างข้อมูลที่จะเปิดเผยเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือเป็นข้อมูลสาธารณะที่จะต้อง

เปิดเผย ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีการอุทธรณ์เข้ามาส่วนใหญ่เป็นข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยได้ ดังกรณีการเปิดเผยกระดาษคำตอบการสอบเข้าเรียนต่อในโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และการเปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขของ ป.ป.ป.

ในส่วนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องเรียนในระยะ 2 ปีถัดมา เป็นในลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ยังมีความไม่ชัดเจนประกอบกับการไม่กล้าที่จะตัดสินใจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องสาธารณะ เช่น กรณีการสรรหา กทช. นอกจากนั้นแล้ว ความไม่ชัดเจนของการตีความกฎหมายก็ก่อให้เกิดการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระทั้งหลาย ทั้งๆ ที่เป็นข้อมูลที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนก็ตาม

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 จะพบว่าเมื่อมีการร้องเรียนแล้วคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จนผู้ร้องขอข้อมูลต้องทำการอุทธรณ์แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้เปิดเผยข้อมูลอีกครั้งหนึ่งนั้น 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 ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วหรือไม่อย่างไร ซึ่งจุดนี้ควรมีการศึกษาวิจัยและตรวจสอบต่อไปในอนาคต

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 ส่งผลให้ผู้ร้องขอต้องร้องไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นจำนวนมากให้ตัดสินใจคำร้องขอนั้นๆ

ปัญหาและอุปสรรคในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน และปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการนำกฎหมายข้อมูลข่าวสารมาบังคับใช้ให้เกิดผล สามารถสรุปได้ดังนี้

7.5.1 ปัญหาที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมากล่าวได้ว่ากระแสตื่นตัวของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐมีค่อนข้างสูง ส่งผลให้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการถูกคาดหวังจากประชาชนว่าจะเป็นช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อีกช่องทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามพบว่าการประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นมา กลับประสบปัญหาในการนำมาใช้สำหรับภาคประชาชนอย่างมาก เนื่องจากยังมีความไม่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย นอกจากนั้นการจะนำมาซึ่งความสัมฤทธิ์ผลได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการก่อให้เกิดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จะต้องได้รับความร่วมมือที่ดีจากหน่วยงานของรัฐ

⁶ ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่ที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้ ประมวลจากการสนทนากลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 ณ ห้อง 518/1 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทุกแห่งในการเข้าขอข้อมูลของประชาชนด้วย ซึ่งในที่นี้จะขอลำถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนี้

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

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

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

“...เนื่องจาก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นองค์กรอิสระ มิใช่หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงไม่สามารถดำเนินการจัดส่งข้อมูลให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่แจ้งไปได้ จึงเรียนมาเพื่อทราบ”⁷

2. แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ลงในราชกิจจานุเบกษา แต่ประชาชนก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ การตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา ไม่สามารถเป็นสื่อที่เปิดเผยข้อมูลของหน่วยราชการได้ เพราะประชาชนหลายคนไม่ค่อยรู้จักราชกิจจานุเบกษาเท่าไรนัก ไม่รู้ว่าจะไปขอใช้ราชกิจจานุเบกษาได้จากที่ไหน

นอกจากนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการแยกแยะว่าข้อมูลใดที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาบ้าง เช่น กรณีนายอุทิศ เหมวัดถกกิจ ยื่นหนังสือถึงสำนักงาน

⁷ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำรายงานการประมวลผลข้อมูล การประเมินและติดตามผลการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม 2543.

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อขอตรวจรายชื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคปฏิเสธ และแจ้งผู้ขอว่าชื่อและนามสกุลเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 7 ซึ่งจะต้องมีการตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาอยู่แล้ว และตามข้อเท็จจริงรายชื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีการประกาศเปิดเผยเป็นมติคณะรัฐมนตรี สามารถหาได้จากข่าวทำเนียบรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลในการปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว^๑

3. กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 แต่ในทางปฏิบัติหลายหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากยังมีความคลุมเครือในความหมายของข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่กล้าใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแม้ว่าจะเข้าข่ายเป็นข้อมูลสาธารณะก็ตาม เช่น สัญญาสัมปทานของหน่วยงานรัฐที่ไม่ยอมเปิดให้ประชาชนเข้าตรวจดู เนื่องจากอ้างว่ามีพันธกรณีบางเรื่องที่ตกลงกับคู่สัญญาว่าจะไม่นำมาเปิดเผย หรือกรณีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในเรื่องเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินของ ปรส. ซึ่งปฏิเสธที่จะเปิดเผยให้กับหนังสือพิมพ์ประชาชาติ ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายมติที่ประชุมกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9(7) ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู

4. การขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ที่บัญญัติว่า "... ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ และคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายใน "เวลาอันสมควร" เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร" ซึ่งการบัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนผู้ร้องขอในเวลาอันสมควร กลายเป็นช่องทางให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งตั้งเวลาการขอข้อมูลไว้ เช่น กรณีการร้องขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ของคณะกรรมการสอบสวนที่มี พล.อ.พิชิต รุสละวณิชย์ เป็นประธานนั้น กลุ่มญาติวีรชนเดือนพฤษภาคม ได้ร้องขอต่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 ปรากฏว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำกระทรวงกลาโหมใช้เวลาพิจารณานานถึง 1 ปี จึงยอมเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ซึ่งก็ไม่สามารถหาข้อเท็จจริงที่เป็นที่สงสัยของสาธารณชนจากการเปิดเผยครั้งนั้นได้

5. การปฏิเสธคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ โดยการใช้มาตรา 15(4) เป็นเหตุผลในการปฏิเสธ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่

^๑ คำวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค.15/2544 ลงวันที่ 20 เมษายน 2544 อ้างจาก พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : รัฐกับสิทธิได้รับข้อมูลหรือข่าวสารของราชการ ฉบับประชาชน, น. 92.

ที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารของราชการ ใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 6 ประการตามมาตรา 15 เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ มักมิได้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่จะปฏิเสธโดยทันทีโดยอ้างว่า เป็นเอกสารลับ หรือเข้าข่ายเป็นข้อมูลส่วนบุคคล หรือเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

กรณีนายชลัท ประเทืองรัตน สະทอนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรา 15 มาใช้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนายชลัท ประเทืองรัตน ทำหนังสือถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 11 มีนาคม 2542 เพื่อขอตรวจรายงานการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปฏิเสธจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า

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

แต่ความเป็นจริงการประชุมพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง และยังให้ผู้สื่อข่าวเข้าฟังการประชุมด้วย ดังนั้น คำปฏิเสธของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สมเหตุผลสมผลอันเกิดจากการไม่ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

7.5.2 ปัญหาที่พบจากโครงสร้างและการทำงานของกลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

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

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

ก) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หากพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารพบว่า เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำในส่วนหัวหน้างานสายบริหาร (ปลัดกระทรวง ผ.อ. สำนักงาน) เป็นเสียงข้างมาก ซึ่งโดยพื้นฐานขององค์ประกอบนี้เพื่อต้องการที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการสั่งการโดยตรงจากหัวหน้างานสู่ผู้ได้บังคับบัญชา แต่ในทางปฏิบัติพบว่าบรรดาปลัดจากกระทรวงต่างๆ มักมีความคิดที่วางเฉยต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้เนื่องจากไม่ต้องการที่จะกระทบกับผลประโยชน์ของส่วนต่างๆ ในกระทรวง ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการฯ มีความเฉื่อยชา การประชุมคณะกรรมการฯ ในแต่ละครั้งความคิดเห็นต่างๆ ที่เสนอเพื่อให้เกิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนก็ถูกละเลยไป ไม่ได้นำมาจัดทำเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผล

ในส่วนของตัวประธานคณะกรรมการฯ เป็นรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ก็มีปัญหา เพราะส่วนใหญ่รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มักเป็นบุคคลที่ไม่ค่อยมีความสำคัญในรัฐบาล ทำให้อำนาจในการสั่งการมีความเบาบาง นอกจากนั้นแล้ว หากถึงช่วงเวลาที่จะมีการเลือกตั้ง รัฐมนตรีซึ่งก็เป็นนักการเมืองด้วย จะต้องทำการหาเสียง ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการฯ ต้องหยุดชะงักลง เพราะประธานไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้

จากโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ถูกมองว่ายากที่จะดำเนินไปได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เพราะเมื่อตัวกรรมการประกอบด้วยฝ่ายบริหารเป็นส่วนมาก ทำให้หลายๆ หน่วยงานไม่มีความเชื่อถือต่อคณะกรรมการฯ และไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการฯ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กก.ต.) เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในการสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามที่มีผู้ร้องขอ แต่เมื่อคณะกรรมการฯ มีคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐมักไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผย แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการสั่งให้เปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการฯ ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ผลดังกล่าวทำให้การรับรู้ข้อมูลของประชาชนไม่มีความคืบหน้าและล่าช้า เพราะประชาชนต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลอีกขั้นตอนหนึ่ง

ข) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร แม้ว่าตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดให้การดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นไปอย่างอิสระ ไม่ขึ้นต่อหน่วยงานใดก็ตาม แต่ก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

นอกจากนั้นแล้ว ความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็ปรากฏให้เห็น หลายหน่วยงานไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

ทั้งๆ ที่ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลให้เป็นที่สุด เช่น กรณีการขอดูคะแนนและกระดาษคำตอบในการสอบเข้าชั้น ป.1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ของนางสุมาลี ลิ้มป้อวาท ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2541 ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางสุมาลีอุทธรณ์ แต่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ทำเฉยไม่ยอมรับรู้ผลการวินิจฉัย กระทั่งกระแสสังคมกดดันจนมหาวิทยาลัยต้องเปิดเผยข้อมูล แต่ก็ยืดเยื้อยาวนาน จนถึงปลายปี 2542

ด้วยอำนาจหน้าที่ในการสั่งการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ซึ่งในหลายกรณีอาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิราชการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐ หรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นในวงกว้าง ทำให้หน่วยงานของรัฐบางแห่งเรียกร้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงาน และประโยชน์ได้เสียของผู้เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ เช่น ผลการสอบสวนกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขของ ป.ป.ช. แม้ว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างมาก แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณาคบคู่กันไป คือ ในอนาคตอาจไม่มีผู้มาให้ปากคำหรือเป็นพยานให้กับ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนจะต้องมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบ

ค) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง หน้าที่หลักของ สขร. คือ การปฏิบัติงานด้านธุรการ และด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ปัญหาที่พบจาก สขร. มีดังนี้

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

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

นอกจากนั้นแล้ว ปัญหาที่พบอีกประการ คือ 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 ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของสำนักงานฯ ซึ่งงบประมาณตรงนี้เป็นงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดสำหรับการขยับตัวของสำนักงานฯ ส่งผลให้การทำงานของสำนักงานฯ ไม่เคลื่อนตัวไปข้างหน้าแต่กลับล่าช้าลง เช่น เรื่องการประชาสัมพันธ์งานของสำนักงานฯ และคณะกรรมการ ไม่ค่อยพบบ่อยนักในสื่อต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์

ปัญหาที่พบอีกประการ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารจะเป็นเลขานุการให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ในปัจจุบันผู้อำนวยการ สสร. มิได้เป็นเลขานุการของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ณ เวลานั้นรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเลขานุการทั้ง 2 คณะ ทำให้การประสานงานระหว่างคณะกรรมการและสำนักงานมีปัญหา ส่งผลให้สำนักงานเป็นหน่วยงานที่ไม่มีความหมาย บทบาทที่ควรจะเป็นก็ไม่ปรากฏ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ถึงแม้ในอนาคตจะยกสำนักงานเป็นองค์กรอิสระ หรือยกฐานะเป็นกรมก็ไม่มีความหมาย สิ่งสำคัญจะต้องผลักดันให้สำนักงานสามารถปฏิบัติงานได้จริง

ปัญหาในการจัดการบริหารของสำนักงานฯ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง สืบเนื่องจากเมื่อมีคำสั่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้หน่วยงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ร้องขอมา แต่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตาม ส่งผลให้มีเรื่องร้องเรียนอุทธรณ์มายังสำนักงานฯ และส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในบางเรื่องเป็นเรื่องที่เคยเป็นกรณีอุทธรณ์มาแล้ว และมีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากสำนักงานฯ มีระบบการบริหารจัดการที่ดีอาจออกหนังสือเวียนให้หน่วยงานราชการว่าเคยมีแนวปฏิบัติออกมาแล้ว และให้ดำเนินการตามนั้นก็ได้ เพื่อเป็นการลดภารกิจของคณะกรรมการวินิจฉัยอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนั้นแล้ว หน้าที่อีกประการของสำนักงานฯ การประสานงานกับหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ในทางปฏิบัติยังมีอีกหลายหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกต้อง เช่น การเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสร้างภาระงานให้เกิดมากขึ้น หรือการไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานไปจนถึงระดับผู้บริหารที่ไม่ให้ความสำคัญสนับสนุน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สสร. จะต้องเร่งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในประเด็นความเข้าใจพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

7.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนระบบการเมืองเป็นไป

ด้วยความรวดเร็ว หัวใจสำคัญในการก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วดังกล่าว อยู่ที่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ

การที่หน่วยงานของรัฐในสังคมไทยซึ่งเป็นส่วนหลักในการนำนโยบายมาปฏิบัติใช้กับประชาชน มักถูกมองว่ามีพฤติกรรมการทำงานที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากที่ผ่านมาข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ ไม่เคยเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการตัดสินใจในกิจการต่างๆ

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

แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร และองค์กรที่เป็นกลไกดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ทั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดำเนินการมาเป็นระยะเวลา 4 ปีแล้ว ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำกว่าบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว เพราะว่าหากพิจารณาในแง่ของการเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในวงกว้างของทั้งหน่วยงานของรัฐ และประชาชน ก็ถือว่าบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งจะพบว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องตามความเป็นจริง อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดรัฐบาลที่เป็นไปเพื่อประชาชนมากยิ่งขึ้นนั้น กฎหมายข้อมูลข่าวสาร และกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ซึ่งหมายความว่ายังไม่สามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานของสังคมได้ อันได้แก่ ทักษะคิด และวิธีคิด

กฎหมายข้อมูลข่าวสารและกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้นำในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ ยังไม่สามารถที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกพื้นที่ของประเทศได้ ทั้งที่การตรวจสอบโดยตรงของภาคประชาชนจะต้องอาศัยกลไกและสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้เป็นหัวใจสำคัญ สาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้เกิดจากสาเหตุหลายประการ ซึ่งจะออกเป็นสาเหตุหลักๆ 3 ประการ ดังนี้

1. สาเหตุอันเกิดจากตัวกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ามาตราต่างๆ ในกฎหมายยังมีความไม่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ 3 ทางใหญ่ตามมาตรา 7, 9 และ 11 ตามมาตรา 7 เป็นช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการที่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ปัญหาที่พบ คือ ประชาชนส่วนมากยังไม่ทราบว่าราชกิจจานุเบกษา

คืออะไร ทั้งๆ ที่ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 7 เป็นไปเพื่อสร้างหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศไว้เพื่อสร้างความแน่ใจให้เกิดขึ้นว่าจะดำเนินการตามกฎหมาย

ช่องทางที่ 2 ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ สิทธิการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการตามมาตรา 9 ซึ่งสิทธิการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ จะต้องมีส่วนร่วมไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของแต่ละหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นประมาณ 65% ยังคงมีความไม่สมบูรณ์ ข้อมูลที่มีไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารมีไม่ครบตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วหน่วยงานของรัฐยังไม่เข้าใจถึงสิทธิการตรวจสอบของประชาชนดังกล่าว เพราะประชาชนจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์เมื่อเข้าไปขอตรวจสอบ และจะต้องขอให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป็นผู้จัดเอกสารมาให้ ซึ่งจุดนี้แท้จริงแล้วสิทธิการตรวจสอบ ผู้เข้าตรวจสอบไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียก็สามารถตรวจสอบได้ และข้อมูลจะต้องอยู่ในสภาพที่พร้อมจะให้ได้มิใช่ต้องรอการตัดสินใจจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานว่าจะให้หรือไม่

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนอกเหนือจากมาตรา 7 และมาตรา 9 แล้ว ประชาชนสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตนสนใจเป็นการเฉพาะได้อีกด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำให้ในเวลาอันเหมาะสม จุดนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหา เพราะการจัดทำให้ในเวลาที่เหมาะสม มักใช้ระยะเวลาเนิ่นนานเกินไป ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลข่าวสารของราชการมาประกอบการตัดสินใจได้ทันทั่วถึง เช่น กรณีการขอสำนวนสอบสวนของตำรวจ เพื่อใช้ประกอบในการสู่ความในชั้นศาล เป็นต้น

2. สาเหตุอันเกิดจากโครงสร้างและการทำงานของกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัญหาที่พบ คือ เรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการ เพราะว่ามืองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการจะเป็นข้าราชการประจำในสายงานบริหารระดับสูงคือ ปลัดของแต่ละกระทรวง เป็นเสียงข้างมาก แต่ในทางปฏิบัติมักมีการส่งผู้แทนในระดับผู้ช่วยปลัดมาร่วมการประชุม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงมิได้ให้ความสำคัญกับการกิจของคณะกรรมการเท่าไรนัก นอกจากนั้นแล้วในส่วนของผู้แทนเองก็ได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้การดำเนินงานที่ก้าวหน้าของคณะกรรมการ เพราะมิต้องรายงานผลงานบทบาทหน้าที่ในฐานะของผู้แทนว่าได้ทำอะไรไปบ้างกับหน่วยงานของตนเอง ซึ่งยังไม่เคยมีการลงไปตรวจสอบดูในรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนั้นแล้ว ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะว่าคณะกรรมการไม่สามารถมอบหมายภารกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แก่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้พิจารณาได้ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ว่าจะต้องส่งเรื่องการร้องเรียนให้กับคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน เป็นผู้พิจารณา เป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้ยุ่งยากขึ้นโดยไม่จำเป็น

ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการที่ดำเนินการโดยอิสระ ซึ่งในปัจจุบันตัวคณะกรรมการวินิจฉัยก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และปฏิบัติงานอย่างดีเยี่ยม แต่ข้อที่เป็นที่กังวลใจของสังคม คือ วิธีในการคัดสรรตัวกรรมการ ซึ่งจะต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกิดความเชื่อมั่นแก่บุคคลภายนอก ว่ากรรมการแต่ละท่านผ่านการคัดสรรมาอย่างดี และเป็นกลางแล้ว โดยใช้วิธีการที่โปร่งใสที่สุดแล้ว

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ดูแลทั้งในเรื่องธุรการ และเรื่องวิชาการให้กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนั้นแล้วยังต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย และยังทำหน้าที่ในการเผยแพร่สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นภารกิจที่มากมาย แต่ในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานฯ ไม่สามารถดำเนินการในภารกิจต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วนัก เพราะปัญหาหลักของสำนักงานคือ กำลังคนในการปฏิบัติงานที่ไม่เพียงพอ นอกจากนั้นแล้วสถานะของสำนักงานเองก็มีปัญหา เนื่องจากเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การเคลื่อนไหวผลักดันในประเด็นต่างๆ เป็นไปได้ยาก หากสามารถเพิ่มกำลังคน และยกฐานะของสำนักงานได้ ภารกิจและบทบาทหน้าที่ต่างๆ คงสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. สาเหตุอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จะประสบความสำเร็จได้ปัจจัยสำคัญคือจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาสำคัญที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐคือความไม่มุ่งมั่น เพราะไม่สามารถทำให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทำให้การผลักดันในเชิงรุกไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรในหน่วยงานของรัฐ

เมื่อผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่างไม่สามารถที่จะกระทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้องขอ เพราะกลัวว่าตนเองจะมีความผิดจุดนี้เองได้สร้างปัญหาที่เกิดจากการไม่กล้าใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้เพิ่มมากขึ้น และยังทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงในลักษณะของข้อมูลว่าเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เปิดเผยไม่ได้ขึ้นอีกด้วย จนทำให้เกิดจำนวนงานที่อุทธรณ์เข้าเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร มีภาระงานที่ล้นเกินกำลังที่จะประสานงานให้เกิดความรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะ

ด้านกฎหมาย

1. ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น เรื่องระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลที่มีผู้ร้องขอตามมาตรา 11 เรื่องการกำหนดให้มีแบบ

ฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกรอกเหตุผลที่ชัดเจนในกรณีที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 15 เป็นต้น

2. ควรมีการเพิ่มเติมข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ในการมอบหมายภารกิจการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ในปัจจุบันตามกฎหมายคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน เมื่อมีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการ ก็จะส่งเรื่องให้กับอนุกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณา ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำเป็น ดังนั้นภารกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนน่าจะโอนมาให้กับสำนักงานฯ เพราะท้ายที่สุดเรื่องร้องเรียนต่างๆ ก็จะต้องให้สำนักงานฯ เป็นผู้ดูแล
3. ควรมีการวางมาตรการในการสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐ จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่มีความสมบูรณ์แบบทั้งในเรื่องรูปแบบและเนื้อหา โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาจะต้องมีข้อมูลให้ครบทั้ง 8 ประเภทตามที่บัญญัติในมาตรา 9 โดยอาจจะกำหนดให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งส่งดัชนีข้อมูลในศูนย์มายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่ามีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนหรือไม่
4. ควรมีการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ สามารถที่จะตรากฎเกณฑ์ที่จะสร้างหลักประกันให้เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ว่าจะไม่ส่งผลต่อชีวิตการทำงานราชการในอนาคต ซึ่งจะทำให้หลักการพื้นฐานที่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูลเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น เป็นรูปธรรมมากขึ้น

ด้านกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

1. ควรมีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการสรรหาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการป้องกันข้อครหาเรื่องความไม่โปร่งใสในการสรรหา และยังเป็นการสร้างที่น่าเชื่อถือให้กับสาธารณะอีกด้วย
2. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในฐานะที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการและงานวิชาการให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่มีขอบเขตกว้างขวาง พร้อมทั้งปรับงบประมาณให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งการแก้ไขจุดนี้จะส่งผลให้สำนักงานฯ สามารถดำเนินงานในด้านต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วในอนาคตด้วย

3. เนื่องจากสำนักงานฯ มีภาระหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการด้วย สำนักงานฯ ควรที่จะมีแนวทางในการริเริ่มงานทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการทั้ง 2 ชุด โดยในระยะแรกอาจประสานงานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อร่วมกันศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น กรณีปัญหาการเปิดเผยข้อมูลที่มีการถกเถียงกันในประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลกับข้อมูลสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการทำให้คณะกรรมการสามารถติดตามปัญหาเร่งด่วนได้ทันทั่วทั้ง
4. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรร่วมกันวางแนวทางในการประมวลผลคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นำมากำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้กับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปในบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งหากสามารถขยายผลให้เกิดแนวปฏิบัติร่วมกันแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการลงมาอีกครั้งหนึ่ง

ค่านโยบายของประเทศ

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

องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) โดยอนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้หลายประการ รวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก จำเป็นต้องกำหนดให้การลักลอบค้ายาเสพติดรวมทั้งการฟอกเงินให้เป็นความผิดทางอาญา การกำหนด มาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นมาตรการที่เชื่อว่าจะช่วยลดหรือตัดวงจรทางการเงิน ที่องค์กรอาชญากรรมเหล่านี้จะนำไปสร้างอิทธิพลหรือขยายการลงทุน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาท ค.ศ. 1988 ได้กำหนดให้การกระทำต่อทรัพย์สินในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็น ความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของประเทศภาคี กล่าวคือ

1. การกระทำต่อทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประกอบด้วยการ แปรสภาพ หรือโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพื่อปกปิดแหล่งที่มา หรือเพื่อ ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ถูกดำเนินคดี
2. การปกปิด หรืออำพรางสถานะ หรือแหล่งที่มาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
3. การครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรู้ในขณะได้มาว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

จากหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แต่ละประเทศจึงได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนด กฎหมายอาญาภายในของแต่ละประเทศ เพื่อดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพัฒนาแล้วจึงได้มีการออกกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยได้มีการเพิ่มเติมฐานความผิดที่เข้าข่ายการ ฟอกเงินให้มากกว่ากรณียาเสพติดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมที่เป็น เครือข่ายที่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก

ในกรณีประเทศไทย ซึ่งได้ดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง ได้มีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเนื่องมาจากการค้า ยาเสพติด โดยรัฐบาลได้แถลงแนวนโยบายต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ในการ ผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเนื่องมาจากการค้ายาเสพติดเพื่อเป็น มาตรการเสริมจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 2534 อย่างไรก็ดีในช่วงการพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้มีการเสนอให้ มีการเพิ่มเติมมูลฐานความผิด ทั้งนี้โดยพิจารณาว่ามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินถือเป็น มาตรการที่สำคัญในการจะช่วยลดและปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่าย

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

เนื่องจากการกระทำความผิดของอาชญากรในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งมุ่งให้ได้ผลตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงิน หรือทรัพย์สิน โดยเฉพาะอาชญากรรมบางประเภท อาทิเช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น สามารถอำนวยความสะดวกให้ได้ผลตอบแทนเป็นมูลค่ามหาศาล อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน ไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมในลักษณะเช่นนี้ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในการทำธุรกิจอาชญากรรม ส่วนที่เหลือก็จะนำไปเป็นทุนในการประกอบธุรกิจต่างๆ และจะถูกนำกลับมาใช้เป็นเงิน ทุนหมุนเวียนกลับมาใช้ในวงจรของการกระทำความผิดอีก จึงก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร ทั้งนี้ นอกเหนือจากการดำเนินคดีกับบุคคลที่โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งถือว่าเป็นการฟอกเงินแล้ว ยังมีการนำมาตรการเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินมาใช้ โดยกฎหมายได้ขยายหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน ให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นกว่าการรับทรัพย์สิน ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยให้สามารถรับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ทั้งหมด โดยไม่คำนึงว่า ทรัพย์สินดังกล่าว จะมีการโอน แปรเปลี่ยนสภาพไปแล้วหลายครั้ง หรือตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นแล้วก็ตาม

8.1.2 ความผิดมูลฐานกับการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดมาตรการในการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฟอกเงิน หรือทรัพย์สิน ที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยมาตรา 3 ได้ระบุความผิดทางอาญาที่เป็นความผิดมูลฐานไว้ 7 มูลฐานความผิด คือ

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือจัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)
3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)
4. ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์ เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)
5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)
6. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรัดเอาทรัพย์ ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอภัย หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)
7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)

8.1.3 การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ได้กำหนดลักษณะความผิดฐานฟอกเงินไว้ กล่าวคือ

1. การโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่า ก่อน ขณะ หรือหลังการ

กระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษ หรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

2. การกระทำความผิดประการใดๆ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

นอกจากนี้ ในมาตรา 7-9 ยังได้กำหนดให้ผู้ใดที่หนุนช่วยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อไปนี้ ผู้กระทำความผิดรับโทษเช่นเดียวกับตัวการ กล่าวคือ

1. การสนับสนุนการกระทำความผิด หรือช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ไม่ว่าก่อน หรือ ขณะกระทำความผิด
2. การจัดหา หรือให้เงิน หรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆ หรือกระทำการใด ๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหลบหนี หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ถูกลงโทษ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด
3. พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน
4. การสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกัน

8.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินคณะหนึ่งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะกรรมการอีก 24 ท่าน โดยแบ่งออกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 15 ท่าน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง และกฎหมาย อีก 9 ท่านรวมทั้งหมด 25 ท่าน ทั้งนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) ทั้งนี้โดยมีเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นกรรมการและเลขานุการ

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังนี้

- เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อคณะรัฐมนตรี
- พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- วางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษา การนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด การนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ และการประเมินค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพตามมาตรา 57
- ส่งเสริมความร่วมมือของประชาชน เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

- ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

โดยอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติ ทั้งนี้โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยธุรการ

8.3 คณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกรรมซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นประธาน และแต่งตั้งคณะกรรมการอีก 4 ท่าน คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

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

¹ มาตรา 35 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 3 วันทำการ

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

มาตรา 36 ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 10 วันทำการ.

² มาตรา 48 ในการตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอนจำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ.

● ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นหนังสือจากเลขานุการมีอำนาจในการ

1. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งหนังสือชี้แจง หรือส่งบัญชี เอกสาร หลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณาได้
2. สามารถเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อน หรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้

8.4 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

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

กฎหมายยังได้กำหนดคุณสมบัติของเลขานุการดังต่อไปนี้

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

8.4.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายดังนี้

³ ในการปฏิรูประบบราชการ มีข้อเสนอให้ย้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม.

- ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการธุรกรรม และปฏิบัติงานธุรการอื่น
- รับรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องรายงานตามกฎหมายจากสถาบันการเงิน
- เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม
- รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด
- จัดให้มีโครงการที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การให้การศึกษาฝึกอบรมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และช่วยเหลือสนับสนุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินการแบบเดียวกัน
- ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

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

8.4.2 โครงสร้างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

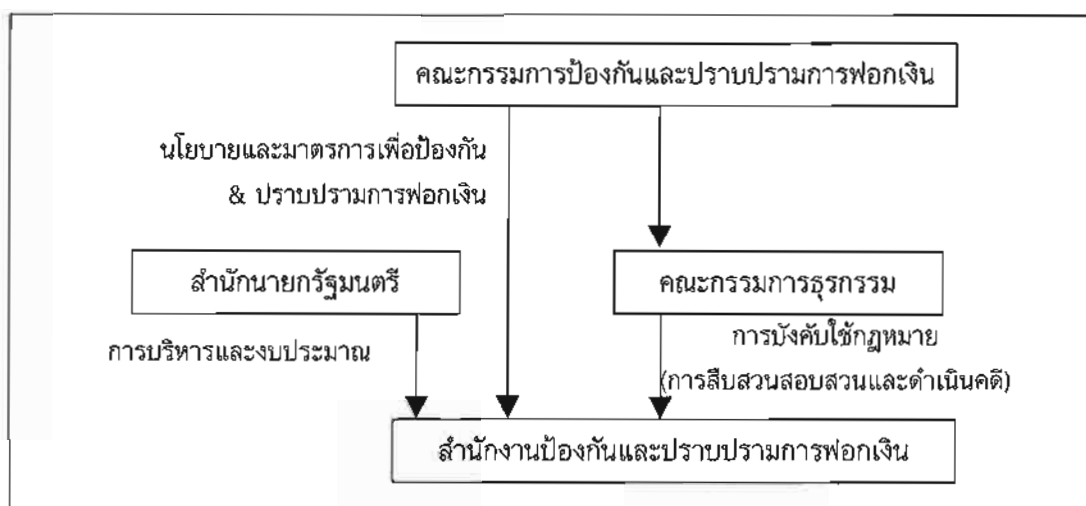
สำนักงาน ป.ป.ง. แบ่งส่วนราชการภายในตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ออกเป็น 5 กอง คือ กองกลาง กองตรวจสอบและวิเคราะห์ กองนโยบายและมาตรการ กองบริหารจัดการทรัพย์สิน และศูนย์สารสนเทศ และติดตามประเมินผล

- กองกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ งานสารบรรณ ช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการสำนักงาน จัดระบบงาน และบริหารงานบุคคล และสวัสดิการ การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่น และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- กองตรวจสอบและวิเคราะห์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์ข้อมูล รายงานธุรกรรมและทรัพย์สินเกี่ยวกับความผิดมูลฐาน/ฟอกเงิน ประสาน/ปฏิบัติการเพื่อสอบสวน/

ปราบปราม กฎหมายและระเบียบสำนักงาน ป.ป.ง. นิติกรรมสัญญา และงานคดีของสำนักงาน
งานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกรรม ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่น และงานอื่นๆ ที่ได้รับ
มอบหมาย

- กองนโยบายและมาตรการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป การพัฒนาและเสนอแนะมาตรการ
รูปแบบ เทคนิควิธีการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการฟอกเงิน การดำเนินการเสนอแนะนโยบาย กรอบทิศทาง การดำเนินการ
เกี่ยวกับวิชาการ การจัดวางระบบพัฒนาบุคลากรและควบคุมมาตรฐานการพัฒนาบุคลากร
การดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ง. และคณะอนุกรรมการ การจัดทำ
แผนปฏิบัติงานของสำนักงาน การติดต่อประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายในและ
ต่างประเทศ การปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
หรือที่ได้รับมอบหมาย
- กองบริหารจัดการทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเก็บรักษา/จัดการทรัพย์สิน วางระบบ
บัญชีทรัพย์สิน/ผลประโยชน์ บริหารทรัพย์สิน ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
- ศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสร้างระบบฐานข้อมูล พัฒนา
ระบบสารสนเทศ เพื่อป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน ศูนย์กลางบริการแลกเปลี่ยนข้อมูล
ข่าวสาร ศูนย์กลางรับและรวบรวมรายงานธุรกรรม ประมวลผลแลกเปลี่ยนข้อมูลทาง
คอมพิวเตอร์ วางระบบเครื่องมืออุปกรณ์เทคนิค เครื่องมือสื่อสาร เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุน
การสืบสวน ข่าว ศูนย์กลางติดต่อสื่อสารของสำนักงาน ติดตามประเมินผล รายงานผลการ
ปฏิบัติงานของหน่วยงาน ร่วม/สนับสนุนหน่วยงานอื่น และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ภาพที่ 8.1 โครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



8.5 ผลการดำเนินงาน

นับตั้งแต่การรายงานธุรกรรมทางการเงินมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 จนถึง 31 สิงหาคม 2545 ป.ป.ง. ได้ทำการสืบสวนและสอบสวนรายงานธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก โดยผลการดำเนินงานแยกเป็น (ตารางที่ 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 และคดีฉ้อโกงประชาชน 1 คดี มีมูลค่า 2.3 ล้านบาท
- กรณีที่ 3 คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการ 3 คดี เป็นกรณียาเสพติด 1 คดี มูลค่า 2 ล้านบาท และฉ้อโกงประชาชน 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 เป็นกรณีฉ้อโกงประชาชน 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 คดีฉ้อโกงประชาชน 10.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1 และคดีเกี่ยวกับความผิดทางเพศ 1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1

ทั้งนี้จะพบว่าถึงแม้ ป.ป.ง. จะมีผลการดำเนินงานในช่วงปีเศษๆ ค่อนข้างมาก แต่ยังไม่มียอดคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้เนื่องจาก ป.ป.ช. เองสามารถดำเนินการฟ้องยึดทรัพย์ได้เองโดยตรง ไม่ต้องอาศัยกลไกการทำงานของ ป.ป.ง. แต่อย่างใด

ตารางที่ 8.1 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง.

ระหว่างเดือนตุลาคม 2543 - สิงหาคม 2545

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

ที่มา : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

8.6 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก จึงต้องมีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว มีการลงทุนในระบบคอมพิวเตอร์และการจัดทำโปรแกรมที่สามารถประมวลผลข้อมูลต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีผลให้งานของสำนักงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคที่สำนักงานประสบอยู่ คือ

1. บุคลากร ในเบื้องต้นบุคลากรของสำนักงานโอนย้ายมาจากงานตำรวจ เนื่องจากการดำเนินการต้องมีการสืบสวนและสอบสวน แต่ในภายหลังสำนักงานได้มีการบรรจุบุคลากรในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น และได้รับการหนุนช่วยจากองค์กรต่างประเทศในการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดำเนินการของสำนักงานเกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก และมีความหลากหลาย เจ้าหน้าที่ควรจะต้องมีทักษะและความสามารถทางด้านการเงิน ซึ่งบุคลากรประเภทนี้ในสำนักงานยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย

2. การประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ถึงแม้ว่าสำนักงานจะเป็นผู้ที่รับรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องรายงานจากสถาบันการเงิน และต้องดำเนินการตรวจสอบกรณีมีธุรกรรมต้องสงสัย อย่างไรก็ตามสถาบันที่กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรงคือธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันการสร้างแนวทางการทำงานที่ชัดเจนและความร่วมมือที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และกรมการประกันภัย นอกจากนี้การสร้างแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับมูลฐานความผิดตามกฎหมายยังไม่มีมากนักเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ยกเว้นความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่มีความร่วมมือกันอย่างดีมีผลให้มีการยึดทรัพย์ในกรณีของคดียาเสพติดค่อนข้างมาก

3. ความผิดมูลฐาน จุดมุ่งหมายสำคัญของการมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็คือ การพยายามตัดแหล่งเงินทุนขององค์กรอาชญากรรม ซึ่งองค์กรอาชญากรรมมักมีการดำเนินการที่เป็นเครือข่ายใหญ่โตและเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานหลายประเภท การกำหนดมูลฐานความผิดในประเทศไทยไว้เพียง 7 มูลฐานความผิดจึงอาจจะไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมอาชญากรรมที่สำคัญๆ ได้

4. ความเชื่อถือต่อสาธารณชน เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการดำเนินการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ค่อนข้างมาก ดังนั้นการดำเนินการของคณะกรรมการตลอดจนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส มีแนวทางการ

ดำเนินงานที่ชัดเจน มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลต่างๆ ทั้งที่อยู่ในการเมืองและนอกการเมือง และต้องสามารถตรวจสอบได้ ประเด็นนี้เองได้กลายเป็นประเด็นที่สำคัญเมื่อเกิดเหตุการณ์เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2545 เมื่อมีการเปิดเผยว่าสำนักงาน ป.ป.ง. ได้ตรวจสอบบัญชีของสื่อมวลชนและนักกิจกรรมทางสังคมจำนวนมากที่มีความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาล ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวถูกกล่าวหาว่าคุกคามสิทธิเสรีภาพของสื่อ และเป็นการดำเนินการภายใต้คำสั่งของรัฐบาล ต่อมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการได้สรุปผลว่าการดำเนินการดังกล่าวของสำนักงานไม่น่าจะถูกตั้งเพราะว่าเป็นการดำเนินการตรวจสอบจากบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่น่าจะใช้ได้ ขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกพิจารณาถ่วงถ่วงจากคณะกรรมการธุรกรรมทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่พบหลักฐานที่แสดงว่าการดำเนินการดังกล่าวถูกสั่งการจากรัฐบาล ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการวินัยเพื่อลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่คณะกรรมการวินัยสรุปผลว่าผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งผลการตัดสินดังกล่าวยังเป็นที่เคลือบแคลงของสาธารณชนว่ามีการปกป้องผู้กระทำความผิดหรือไม่ ในขณะเดียวกันผู้เสียหายบางส่วนได้ดำเนินการฟ้องร้องเรื่องดังกล่าวกับศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งยกเลิกการตรวจสอบดังกล่าว ปรากฏว่าก่อนที่ศาลปกครองจะได้อ่านคำวินิจฉัย ทางสำนักงาน ป.ป.ง. ได้ยกเลิกคำสั่งในการตรวจสอบดังกล่าวเสียก่อน กรณีที่เกิดขึ้นได้ถูกตั้งคำถามว่าการดำเนินงานของ ป.ป.ง. เป็นอิสระมากน้อยเพียงใด หรือกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในการตรวจสอบฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ได้คำนึงถึงประเด็นนี้ไว้แล้ว จึงทำให้การเลือกหรือถอดถอนเลขาธิการ ป.ป.ง. ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก อย่างไรก็ตามถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติน่าจะเป็นสิ่งที่สร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้มากกว่าที่เป็นอยู่

8.7 ข้อสรุปและเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าความผิดในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นมูลฐานความผิดหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ปรากฏว่าการดำเนินการในช่วงปีเศษที่ผ่านมา ยังไม่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อยึดทรัพย์แต่อย่างใด ขณะเดียวกันเรื่องที่อยู่ในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ง. ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังมีจำนวนน้อย ในช่วงหลังรัฐบาลได้พยายามให้ ป.ป.ง. เข้าไปมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตในส่วนที่รัฐบาลดำเนินการมากขึ้น แต่การดำเนินการของรัฐบาลเป็นการดำเนินการภายใต้การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาไม่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ผลงานมีไม่มากนัก

นอกจากนี้แล้ว ยังไม่มีการประสานงานร่วมมือกันระหว่าง ป.ป.ง. กับ ป.ป.ช. ทั้งนี้เนื่องจากตามกฎหมายของ ป.ป.ช. สามารถเรียกหลักฐานหรือตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม

เนื่องจาก ป.ป.ง. ได้มีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีไว้ค่อนข้างมาก ทำให้สามารถวิเคราะห์แยกแยะธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว คณะวิจัยเห็นว่าควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน เพื่อให้การตรวจสอบและปราบปรามการคอร์รัปชันทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

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

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

การพิพากษานักการเมืองระดับรัฐมนตรีในข้อหาทุจริตคอร์รัปชันตามกระบวนการยุติธรรม เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในประวัติศาสตร์ไทย สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งถือเป็นรัฐบาลที่อยู่ในระบอบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ แม้จะเป็นรัฐบาลเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ แต่การจัดการกับคดีทุจริตกินป่าของรัฐมนตรีในสมัยนั้นกลับเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม นับตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน การส่งฟ้อง และขึ้นศาลจนไปถึงสิ้นสุดที่ศาลฎีกา ซึ่งผู้พิพากษาคัดตั้งกล่าวที่ตัดสินให้จำคุก พล.อ.สุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กรณีเช่นนี้เป็นพยานหลักฐานว่า กรณีทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองและวงราชการไทยระดับสูงมีอยู่จริง แม้ส่วนใหญ่จะไม่มีใบเสร็จ

การทุจริตคอร์รัปชันระดับใหญ่ย่อมเกิดขึ้นในวงการเมืองระดับสูง เนื่องจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องใช้เงินมหาศาล อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเงิน จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยง สลับเปลี่ยนแปรธาตุอยู่ตลอดเวลา อำนาจทางการเงินนำมาสู่อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางการเมืองนำไปสู่การถนอมทุนและหาเงินของพรรคการเมืองและนักการเมือง การจัดสรรโควตารัฐมนตรีเป็นการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ในพรรคที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าพรรคไหนมีฐาน

เสียงของ ส.ส. เท่าไร พรรคไหนเสียงมากก็ได้กระทรวงใหญ่ พรรคเล็กก็ได้กระทรวงเล็ก กระทรวงเกรตเอ ย่อมเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์มหาศาล เป็นแหล่งการถอนทุนของพรรคการเมือง ที่จะได้ผลประโยชน์เป็นกอบเป็นกำ คู่ค้ากับการลงทุนในทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันในทางการเมืองจึงปราบปรามได้ยาก เพราะเป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ในระดับสูงนั่นเอง ซึ่งนักการเมืองในระดับนี้รู้กลไกในการคอร์รัปชัน และมีอำนาจในการแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบและกระบวนการยุติธรรมในทุกระดับเป็นอย่างดี

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีความพยายามในการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ดังเห็นได้จากการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประมุขคืออธิบดีกรมการปกครอง (ป.ป.ป.) เมื่อปี พ.ศ. 2518 ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ การตรวจสอบคดีทุจริตคอร์รัปชันในยุคนั้น เป็นกระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก ยังไม่มีกลไกที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน จนเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลจากการผลักดันอย่างต่อเนื่องของภาคประชาชนที่ต้องการจะให้มีการปฏิรูปในทางการเมือง และเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ถูกรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจนว่า เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง 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 รักษาสัตย์ กล่าวไว้ว่า “กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ เพราะเป็นจุดที่เกี่ยวกับการถอดถอนนักการเมือง และข้าราชการ พนักงานของรัฐ อันเป็นจุดสุดท้ายหรือเป้าหมายของกระบวนการตรวจสอบของประชาชน.....”³

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

² อ้างแล้วใน 1.

³ อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 209.

แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีเจตนารมณ์ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าว ยังมีปัญหาอุปสรรคในการบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยจะพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

- 9.1 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง
- 9.2 ผลการใช้กลไกต่างๆ ในการตรวจสอบ
- 9.3 ปัญหาและอุปสรรค
- 9.4 ข้อเสนอแนะจากกลุ่มประชาชนที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

9.1 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง⁴ และมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติ⁵

9.1.1 กลไกการรวบรวมรายชื่อ 50,000 รายชื่อในส่วนของประชาชนเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ได้รับการขยายความทางปฏิบัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ตามมาตรา 60 และ 61 โดยบัญญัติในมาตรา 60 ว่ากรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).

“มาตรา 304 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน”.

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

ตามมาตรา 58⁶ ออกจากตำแหน่ง ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (ก) ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
- (ข) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (ค) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตัวต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิร้องขอ

ในมาตรา 61 บัญญัติว่า การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่ออายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแส ตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอตั้งกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อกระบวนการรวบรวมรายชื่อของประชาชนเสร็จสิ้นและผู้ริเริ่มได้ยื่นคำร้องขอตั้งกล่าวต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดของผู้ร้องขอว่าถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามมาตรา 61 หรือไม่ หากพบว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วน

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พ.ศ. 2542)

“มาตรา 58 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย 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 | |

ผู้ร้องขอต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการครบถ้วนแล้วประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายตามมาตรา 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 หากไม่มีการร้องขอหรือการกล่าวหาจากบุคคลตามข้อ 1-3 ข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถหยิบยกกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาพิจารณาได้ด้วยตนเอง ซึ่งผิดกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาได้เอง ไม่ว่าจะมิผู้เสียหายมากกล่าวหาหรือไม่

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพบว่ามิมีมูลเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ และพฤติการณ์อันตามที่ระบุไว้ในมาตรา 58 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งผลการสอบสวนไป 2 ทาง

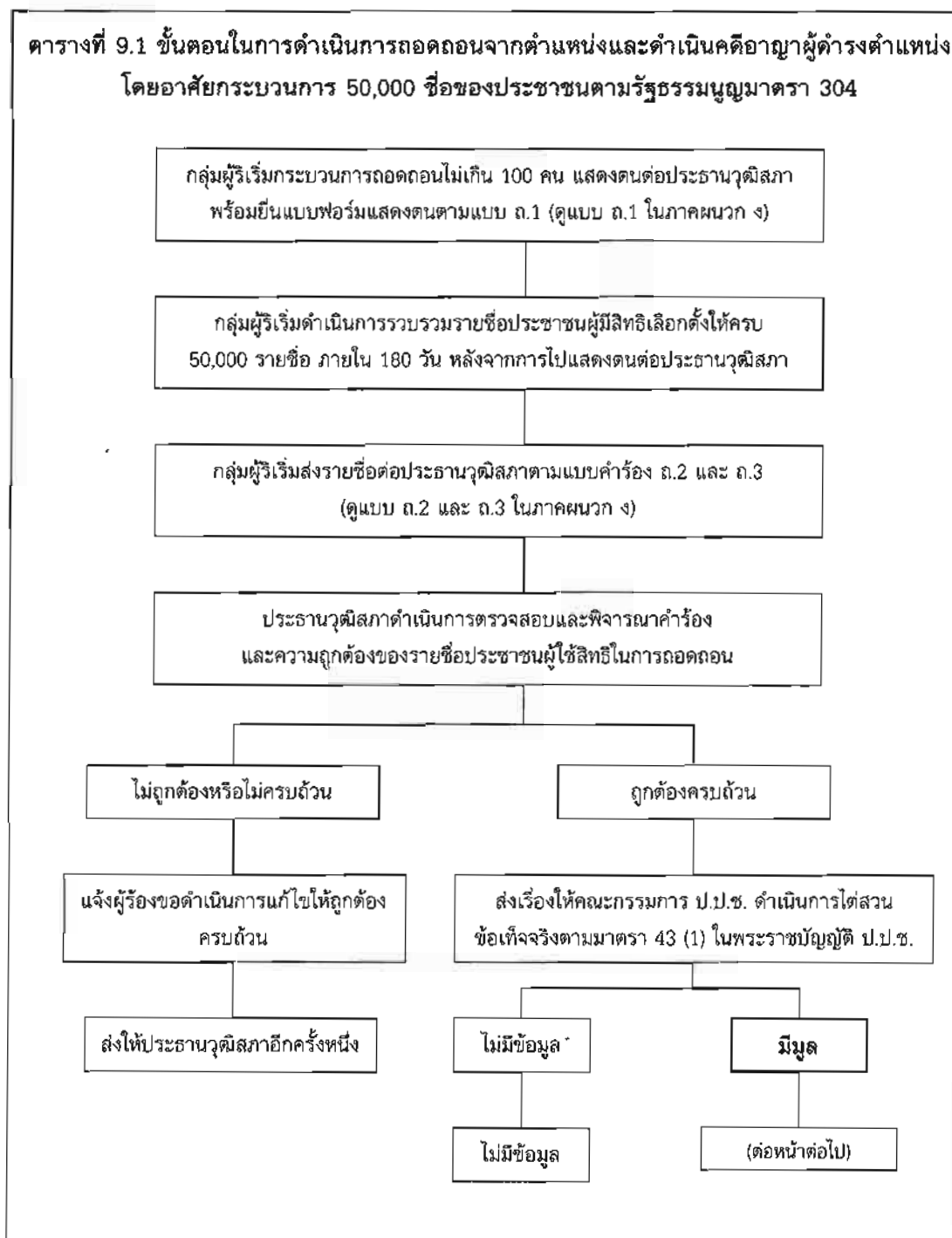
- 1) ส่งไปวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลผู้นั้นออกจากตำแหน่งซึ่งต้องใช้คะแนนเสียง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด หรือจำนวน 120 คนจากสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน
- 2) ส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา (ดูตารางที่ 9.1)

⁷ พระราชบัญญัติ ป.ป.ช.

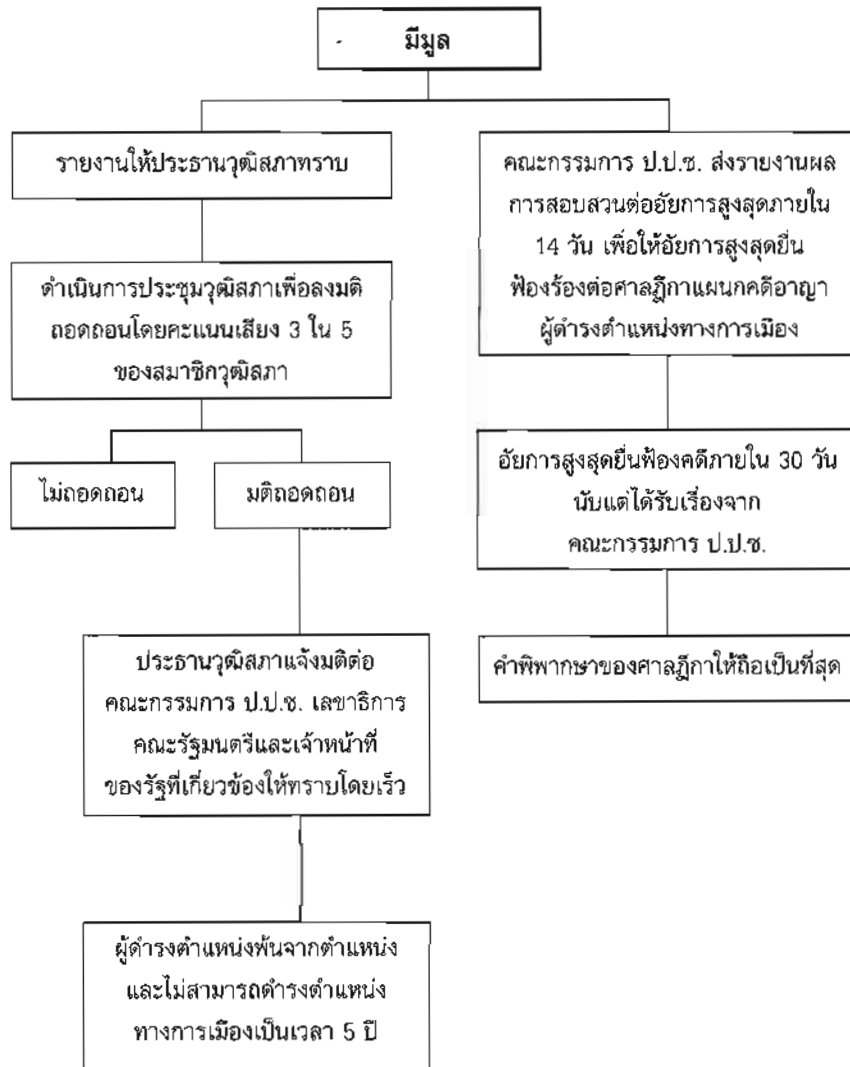
“มาตรา 66 ในกรณีที่มิผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ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

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย”

ตารางที่ 9.1 ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง โดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304



ตารางที่ 9.1 ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง โดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 (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 75⁹ นั้น เป็นการเปิดช่องทางอีกช่องทางหนึ่งแก่ประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา และพบว่ามิพพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากศาลฎีกา พิเคราะห์และมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไม่พพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติจริง ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ดังกรณีของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้ขาดของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กลไกของกฎหมายดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่สามารถใช้กลไก 50,000 ชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง สามารถใช้ช่องทางนี้ในการตรวจสอบเพื่อให้ทรัพย์สินที่เป็นต้นเหตุของความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ถูกริบกลับมาเป็นของแผ่นดินอีกครั้ง

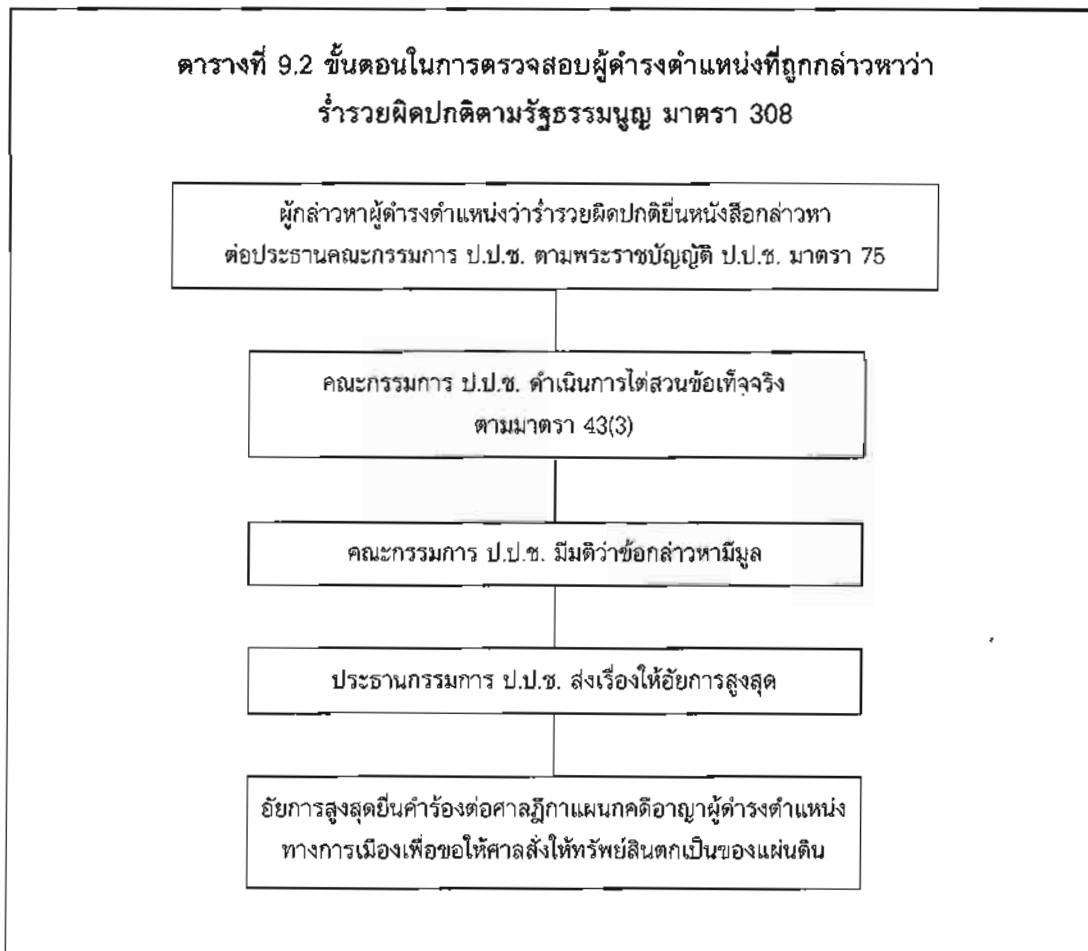
ทว่าในการยื่นกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 75 ต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี

⁸ “มาตรา 43 ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (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 88
- (5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84”.

⁹ “มาตรา 75 ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยการกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี”.

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ที่ถือว่าร้ายแรงผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกขึ้นมาได้ส่วนได้โดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหา ซึ่งผิดกับกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากไม่มีผู้กล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ส่วนข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเอง (ดูตารางที่ 9.2)



ในการทำหนังสือดังกล่าวถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้กล่าวหาจะต้องมีการระบุรายละเอียด และชี้เบาะแส เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีแนวทางในการตรวจสอบ (ดูกรอบที่ 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 และหมายเลขโทรศัพท์ ของผู้กล่าวหา
 - 2.2 ชื่อ - สกุล ตำแหน่ง สังกัด ของผู้ถูกกล่าวหา
 - 2.3 ระบุข้อกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - 2.4 บรรยายการกระทำความผิดอย่างละเอียดตามหัวข้อดังนี้
 - 2.4.1 กรณีกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
 - ก. การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด
 - ข. มีขั้นตอนหรือรายละเอียดการกระทำความผิดอย่างไร
 - ค. มีพยานบุคคลรู้เห็นเหตุการณ์หรือไม่ (ถ้าไม่สามารถนำมาได้ให้ระบุว่าใครเป็นผู้เก็บรักษาไว้)
 - ง. ในเรื่องนี้ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานใด หรือยื่นฟ้องต่อศาลใด เมื่อใด และผลเป็นประการใด
 - 2.4.2 กรณีกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - ก. ฐานะเดิมของผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี รวมทั้งบิดามารดาของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร
 - ข. ผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี มีอาชีพอื่นๆ 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 จากใคร และราคาขณะซื้อเท่าใด
 - มีเงินฝากที่ธนาคารใด สาขาใด
 - ทรัพย์สินอื่นๆ
3. ลงลายมือชื่อ และเขียนชื่อ - สกุล ด้วยตัวบรรจง พร้อมแจ้งที่อยู่ของผู้กล่าวหาให้ชัดเจน หากต้องการให้สำนักงาน ป.ป.ช. ปกปิดชื่อ - สกุล และที่อยู่ ให้ระบุชัดเจนด้วย ส่วนกรณีที่ไม่เปิดเผยชื่อ - สกุลจริงถือว่าเป็นบัตรสนเท่ห์ ให้ส่งแบบไปรษณีย์ตอบรับ (เพื่อจะได้รับทราบหนังสือร้องเรียนส่งถึง ป.ป.ช. แล้ว) เพราะสำนักงาน ป.ป.ช. จะติดต่อกับผู้ร้องเรียนโดยตรงกับผู้ร้องเรียนที่แจ้งชื่อ - สกุล และที่อยู่ เท่านั้น

หมายเหตุ หากกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องระบุชื่อ - นามสกุล และลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา โดยเฉพาะผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น

9.1.3 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งอีกช่องทางหนึ่ง คือ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหา แต่โดยที่การแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ มีจำนวนมากเกินกว่าที่คณะกรรมการจะสามารถตรวจสอบว่ามีการแจ้งทรัพย์สิน หนี้สินครบถ้วนหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้หากประชาชนหรือสื่อมวลชนมีข้อมูล ว่าผู้ดำรงตำแหน่งคนใด ปิดบัง ซ่อนเร้น ไม่แจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน หรือมีการทำนิติกรรมอำพราง ก็สามารถชี้เบาะแสให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อหยิบยกขึ้นมาตรวจสอบได้ดังกรณีการขู่หุ้นของนายกรัฐมนตรีนเรนทร์ วิจิตร ที่สื่อมวลชนเปิดเผยข้อมูลและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หยิบยกขึ้นมาตรวจสอบ และกรณีการแจ้งเท็จเกี่ยวกับหนี้สิน 45 ล้าน ของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นต้น

9.2 ผลการใช้กลไกต่างๆ ในการตรวจสอบ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่กลไกทางกฎหมายที่รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าวกลับเปิดช่องให้อย่างจำกัด อีกทั้งยังเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติ

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

แม้ว่าการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295¹⁰ ในกรณีการยื่นทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งจะเป็นอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องอาศัยการกล่าวหาเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการตรวจสอบดังกรณีอื่นก็ตาม แต่ประชาชนและสื่อมวลชนก็สามารถชี้เบาะแสเพื่อให้เกิดการตรวจสอบได้ นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการ ป.ป.ช. ตอบคำสัมภาษณ์คณะวิจัยว่า “การแจ้งเท็จนี้ เราตรวจสอบได้เอง ไม่จำเป็นต้องมีคนมาร้องเรียน เพราะกฎหมายให้อำนาจ เราต้อง

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

ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ต้องตรวจสอบว่าเขาแจ้งมาจริงหรือไม่ ถ้าเกี่ยวกับเงินฝากเราจะไปถามที่ธนาคาร ถามว่านอกจากที่เขาแจ้งมานี้ถูกต้องไหม แล้วยังมีในชื่อภรรยา ในชื่อลูกอีกหรือไม่ เขาแจ้งที่ดินก็ตรวจสอบกับกรมที่ดิน ว่าชื่อนี้มีปรากฏจริงหรือไม่ เมื่อเขามีหลักฐานก็จบ ถ้าใครชี้ช่องมาว่าไม่จริง เราก็ต้องไปตรวจอีก”

เรื่องที่มีการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ตามกลไกกฎหมายทั้ง 3 ช่องทาง และผลที่เกิดจากการใช้กลไกดังกล่าว

9.2.1 การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ตามช่องทางการรวบรวม 50,000 รายชื่อของประชาชน มี 3 กรณี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.มาตรา 43(2) มี 1 กรณี

9.2.1.1 กรณีทุจริตยา เป็นกรณีแรกที่ประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อตามกลไก 50,000 รายชื่อ เพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เพื่อนำเรื่องเสนอต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริง โดยเอกสารคำร้องขอให้มีการตรวจสอบเพื่อถอดถอน นายรักเกียรติ สุขธนะ (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) นายธีรวัฒน์ ศิริวัฒน์สานต์ (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข) และ นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

การรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกลไก 50,000 รายชื่อ กระทำในระหว่างเดือนกันยายน - พฤศจิกายน 2541 โดยมีจำนวนรายชื่อที่รวบรวมได้ 52,554 รายชื่อ จาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ริเริ่มในการรวบรวมรายชื่อ ได้นำรายชื่อทั้งหมดเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542

ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อของประชาชน นายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายธีรวัฒน์ ศิริวัฒน์สานต์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง และนพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกสั่งการให้ลาออกจากการที่สำนักนายกรัฐมนตรี

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในกรณีทุจริตยา เริ่มขึ้นในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็น 2 ทาง นักวิชาการทางกฎหมายมหาชน ดร.พนม เอี่ยมประยูร ให้ความเห็นต่อเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนว่า กลไก 50,000 ชื่อ สามารถใช้ได้เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยไม่ต้องรอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาในขณะนั้นให้ความเห็นว่ากลไก 50,000 รายชื่อของประชาชนต้องรอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่นักกฎหมายระดับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในหลายรัฐบาล และรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาล ร.ส.ช. อย่างนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งขณะนั้น

ดำรงตำแหน่งเป็นประธานวุฒิสภา ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า เมื่อรวบรวมรายชื่อครบ 50,000 คน สามารถเข้าสู่กลไกการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญได้แม้จะให้สัมภาษณ์ว่าประชาชนสามารถใช้กลไก 50,000 ชื่อได้ แต่นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ก็ทำให้การยื่น 50,000 ชื่อ ของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากการตั้งเงื่อนไขว่ากลุ่มผู้ริเริ่มการยื่น 50,000 ชื่อ ต้องรับรองสิทธิเลือกตั้งของผู้ลงลายมือชื่อทั้งหมดเสียก่อน¹¹ และขอให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อลงนามรับรองลายเซ็นของผู้เข้าชื่อทั้งหมดว่าเป็นลายเซ็นของบุคคลนั้นจริง¹² โดยอ้างว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีระบุอยู่ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ.

ในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ยื่นถอดถอนปลัดกระทรวงสาธารณสุขด้วย นายมิชัย ฤชุพันธุ์ให้ความเห็นว่า ยังไม่สามารถตีความว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหมายถึงตำแหน่งใดบ้าง จึงต้องการให้เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ถอนรายชื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขออกจากหนังสือร้องขอให้ถอดถอน ซึ่งในกรณีดังกล่าว ประธานวุฒิสภาไม่ได้อ้างอิงร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ที่ระบุว่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหมายถึงข้าราชการ ตั้งแต่ระดับซี 10 เป็นต้นไป โดยสำนักเลขาธิการวุฒิสภาอ้างถึงคำร้องของประธานวุฒิสภาว่า กรณีการตีความผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ต้องรอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ¹³

เงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นโดยประธานวุฒิสภา ทำให้การยื่น 50,000 รายชื่อ ในกรณีทุจริตยา ต้องตกไปในชั้นวุฒิสภา เนื่องจากกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 คน ในกรณีทุจริตยาเป็นกระบวนการความร่วมมือทางสังคม รายชื่อถูกส่งเข้ามาจากทั่วประเทศทั้ง 76 จังหวัด ผ่านการรณรงค์ทางสื่อมวลชน แม้จะมีการลงเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ที่ทางผู้ริเริ่มจะสามารถรับรองลายเซ็นของผู้เข้าชื่อทั้งหมดว่าเป็นลายเซ็นของบุคคลนั้นจริง ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ กล่าวว่า “อย่าให้รับรองในสิ่งที่รับรองไม่ได้ เพราะคนที่รับรองรายชื่อซึ่งเป็นคนดำเนินการไม่ได้ อยู่ในฐานะที่จะทราบได้ว่าคนที่มาเซ็นชื่อ เป็นนาย ก จริงๆ หรือ นาย ข มาลงชื่อแทนแล้วบอกว่าเป็นนาย ก คือขอให้มียืนยันชื่อครบ เขียนมาว่าชื่ออะไร อายุเท่าไร เลขบัตรประจำตัวประชาชนอะไร 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 นิมมานเหมินทร์ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น โดยกลุ่มประชาชนผู้รักชาติ นำโดยนายทองก้อน วงศ์สมุทร อดีตประชาสัมพันธ์มูลนิธิกองทุนผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว โดยกล่าวหานายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ ว่าการออกกฎหมายเพื่อรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย อันประกอบด้วย บัญชีสำรองเงินตราบัญชี ผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ เพื่อนำมาใช้ในการชำระหนี้ นั้นเป็นการแก้ไขกฎหมายที่ทำลายสิทธิและทรัพย์สินของชาติและประชาชน เพราะได้รวมเอากองทุนจากผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัวไปด้วย โดยที่ผู้บริจาคมีเจตนาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บไว้เป็นเงินทุนสำรอง

กลุ่มประชาชนผู้รักชาติได้ริเริ่มในการรวบรวมรายชื่อจากประชาชนเพื่อถอดถอน นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ ตามกลไก 50,000 รายชื่อ โดยรวบรวมได้ประมาณ 100,000 รายชื่อและนำเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543

กรณีดังกล่าวตกไปในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะสาเหตุแห่งการร้องขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงได้

9.2.1.3 กรณียื่นถอดถอน 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์

พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้รวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 คน เพื่อขอให้ถอดถอน 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ โดยกล่าวหาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สาเหตุมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนายอนันต์ ศวัสนานนท์ นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา นายมะฮูเซ็น มะสุย นายโกศล ศรีสังข์ นายจิรายุ จรัสเสถียร พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ นายสุเมธ อุพลเกียรติ นายประยุทธ์ มหากิจศิริ มีความผิดตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยว่าพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญ

พลตรีสนั่น ได้ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 และดำเนินการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2545 และประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในวันที่ 15-17 มีนาคม 2545 แล้ว และได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2545 เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

กรณีดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

9.2.1.4 กรณีกล่าวหานายจิรายุ จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับพวก ว่าการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 43 (2) กล่าวคือ มีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และสงขลา เป็นผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้เสียหาย (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 2)

กรอบที่ 2

กรณีกล่าวหานายจิรายุ จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับพวก ว่าทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

จากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้จัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2541 โดยกระทรวงสาธารณสุขได้รับจัดสรรเป็นเงิน 2,704.23 ล้านบาท ในจำนวนนี้มีเงินงบประมาณ จำนวน 1,400 ล้านบาท เป็นเงินที่จัดสรรในหมวดเงินอุดหนุนคำรักษายาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ซึ่งสมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (หมวด 800) โดยได้จัดสรรแยกเป็น 2 ส่วน คือ ให้แก่โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป จำนวน 560 ล้านบาท และจัดสรรให้แก่โรงพยาบาลชุมชน จำนวน 840 ล้านบาท ต่อมาได้มีการขอแปลงงบประมาณดังกล่าว เป็นค่าเวชภัณฑ์ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมเป็นเงิน 17,167,000 บาท สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นเงิน 19,521,000 บาท และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี 16,199,000 บาท

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขพร้อมคณะได้เดินทางไปตรวจราชการที่จังหวัดสงขลา นายจิรายุ จรัสเสถียร ได้เชิญนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลาไปที่ห้องพัก แล้วพูดคุยให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทพรคพจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติม ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี ได้พูดคุยกับนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่าเงินงบประมาณที่ได้รับ จำนวน 16 ล้านบาทเศษรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขได้ปรารถนากลับมาให้กระทรวงสาธารณสุข และพูดคุยเงินสวัสดิการให้กับผู้ใหญ่ จำนวน ร้อยละ 15 ของเงินงบประมาณนายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี จึงได้เสนอให้จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทหนึ่ง ซึ่งทางบริษัทจะหักเปอร์เซ็นต์ในส่วนที่จ่ายให้กับผู้ใหญ่ไว้เองในวันเดียวกัน นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดกับพวก ได้พบนายจิรายุ จรัสเสถียร และ นายจิรายุ จรัสเสถียร ได้แจ้งว่าเงินงบประมาณที่ได้รับเป็นงบประมาณที่รัฐมนตรีไปต่อสู้อากลับคืนมา ขอความร่วมมือให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทในเครือด้วย

หลังจากนั้น ได้มีตัวแทนบริษัทไปพบนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา และมอบบัญชีราคายาของบริษัทเพื่อให้จัดซื้อ หัวหน้าเภสัชกรรมประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา ได้รับไปดำเนินการ แต่เห็นว่ายามีราคาแพงเกินไปจึงไม่จัดซื้อ และได้มีตัวแทนของบริษัทไปพบนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมกับมอบบัญชีรายการยาของบริษัทให้เช่นเดียวกัน ในส่วนของสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีการแจ้งเรื่องที่ถูกนายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี เรียกเงินและมีการหารือกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนในสังกัด โดยตกลงกันว่าให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนต่างๆ รวบรวมเงินประมาณ 10.2 เปอร์เซ็นต์ของเงินงบประมาณเพื่อนำไปจ่ายให้ตามที่ถูกรายการแจ้ง แต่จะไม่ซื้อยาจากบริษัทที่กำหนดมาให้ หลังจากนั้น ได้มีการรวบรวมเงินได้

บางส่วน เป็นเงิน 516,500 บาท และกำลังจะนำส่ง แต่ปรากฏว่ามีข่าวทางสื่อมวลชนเรื่องการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข จึงมีการโอนเงินจำนวนดังกล่าวคืน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า การกระทำของนายจิรายุ จรัสเสถียร ที่ได้ร่วมกันกับนายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี ใช้อำนาจในตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข กระทำการทุจริต เพื่อให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเอง หรือผู้อื่น มีความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 และมาตรา 157 ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี ซึ่งร่วมกระทำความผิดกับนายจิรายุ จรัสเสถียร มิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือข้าราชการการเมือง จึงมีความผิดทางอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86 ให้ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ที่มา : รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2544 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

กรณีดังกล่าว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้พิจารณาคัดสินโทษนายจิรายุด้วยการจำคุก 6 ปี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2545 ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี เนื่องจากมีการกลับคำให้การของพยานในชั้นศาลฎีกา จึงทำให้นายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี ถูกศาลยกฟ้อง

9.2.2 การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร้ายผิดปกติ เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในอดีตการยึดทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในข้อหาว่าร้ายผิดปกติ มักกระทำโดยอาศัยการออกกฎหมายพิเศษ หรือเป็นประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งเป็นรูปธรรมหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในวงการเมืองระดับสูง เป็นสิ่งที่มีอยู่จริง แม้การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่มีใบเสร็จ แต่เคยมีการยึดทรัพย์สินนักการเมืองระดับนายกรัฐมนตรีก 2 คน คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถูกยึดทรัพย์สินโดยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจรและผู้ใกล้ชิด ก็ถูกยึดทรัพย์สินโดยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

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

กรอบที่ 3
ยึดทรัพย์นักการเมือง

- จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีกฎหมาย จอมพลประภาส จารุเสถียรและภริยา พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และภริยา ถูกรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้อำนาจมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ทำการยึดทรัพย์ของบุคคลทั้ง 6 ให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 604 ล้านบาท (พ.ย. 2507)

- จอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรีกฎหมาย จอมพลประภาส จารุเสถียรและภริยา พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และภริยา ถูกรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้อำนาจมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 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 อินทรวินัยนันท์ จำนวน 335 ล้านบาท
ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง จำนวน 32 ล้านบาท
นายประมวล์ สภาวสุ จำนวน 70 ล้านบาท
นายสุบิน ปิ่นขยัน จำนวน 608 ล้านบาท
นายเสนาะ เทียนทอง จำนวน 62 ล้านบาท
นายภิญา ช่วยปลอด จำนวน 61 ล้านบาท
พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร จำนวน 139 ล้านบาท
นายวัฒนา อัศวเหม จำนวน 4 ล้านบาท
นายมนตรี พงษ์พานิช จำนวน 336 ล้านบาท

แต่ต่อมาบรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์เหล่านี้ ได้ต่อสู้ในชั้นศาล ศาลฎีกาได้พิพากษาสั่งเพิกถอนการยึดทรัพย์ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ

ที่มา : หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์รายวัน วันอาทิตย์ที่ 25 มีนาคม 2544.

การที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งราวย ผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงเป็นการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญยิ่งอีกกลไกหนึ่ง

แต่ทว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า การกล่าวหาว่าราวย ผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ได้ทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา 308 กลายเป็นกลไกที่ใช้ได้ในขอบเขตที่จำกัด ซึ่งน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติ

มาตราดังกล่าว

การตรวจสอบโดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งร้ายวย ผิดปกติโดยภาคประชาชนหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มี 4 กรณี

9.2.2.1 กรณีกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ร้ายวย ผิดปกติ ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 โดยเครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชน ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2542¹⁵

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อมูลที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการ และลงมติเป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 0 ว่าขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยร้ายวยผิดปกติ ทั้งสิ้น 233,880,000 บาท (สองร้อยสามสิบ สามล้านแปดแสนแปดหมื่นบาทถ้วน) ให้ส่งเรื่องต่ออัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 80(1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542¹⁶

9.2.2.2 กรณีมีการกล่าวหา พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ร้ายวยผิดปกติเนื่องจากมีข่าวปรากฏใน สื่อมวลชนถึงการฟ้องร้องของคุณหญิงอรชร คงสมพงษ์

ข่าวเรื่องทรัพย์สินจำนวน 4,000 ล้านบาทของ พล.อ.สุนทร ทำให้เกิดกระแสความเคลื่อนไหวใน สังคมที่ต้องการให้มีการตรวจสอบถึงที่มาของทรัพย์สินมหาศาล มีการเรียกร้องให้รัฐบาลและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หาทางตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 4, 5 และ 6)

¹⁵ ดู หนังสือกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยเครือข่าย 30 องค์การพัฒนา เอกชน 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

ท่าทีของรัฐบาลที่ไม่เอาจริงเอาจังในเรื่องนี้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยการเชื่อมโยงถึงการจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์แบบเบลล์ 25 ลำ และชินุก 6 ลำ ที่มีการพูดกันว่าเป็นโครงการโบนัสนอกเหนือจากของอดีตประธาน รสช. นอกจากนั้น มีการกล่าวถึงสัญญาสัมปทานที่มีการอนุมัติในช่วงนั้น ไม่ว่าจะโครงการดาวเทียมไทยคมโทรศัพท์มือถือ ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงตัวนายกรัฐมนตรีด้วย

ขณะที่หลายฝ่ายไม่เชื่อว่า พล.อ.สุนทรจะมีทรัพย์สินถึง 4 พันล้านบาทจริง โดยตั้งคำถามถึงความมียุขยจริงของทรัพย์สินทั้งหมด นางอัมพพพันธุ์ได้ยื่นคำให้การต่อสู้คดีที่ พ.อ.คุณหญิงอรรช ฟ้องขอเพิกถอนนิติกรรมเรียกคืนทรัพย์สินสมรสและมรดก 3,916,229,456 บาท โดยระบุว่าที่ดิน 3 ไร่เศษพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่เขตพระโขนง ที่ พ.อ.คุณหญิงอรรช ระบุ มีมูลค่า 400 ล้านบาท พร้อมทั้งดินแปลงอื่นในหลายจังหวัดรวมกว่า 100 ไร่ เป็นของตัวเอง โดย พล.อ.สุนทรไม่ได้มีสิทธิและเกี่ยวข้องแต่อย่างใด รวมถึงคอนโดมิเนียมซานโอมารโน 1 หุ่นในบริษัท เอ็น เอ็น ซี ซี กรุ๊ป จำกัด (ไทยแลนด์)

ที่น่าสนใจคือ เงินสดในธนาคารไทยพาณิชย์จำนวน 15 บัญชี ที่ พ.อ.คุณหญิงอรรช เรียกอ้าง เป็นเงิน 2,755,350,465 บาทนั้น นางอัมพพพันธุ์ให้การยอมรับความมียุขยจริงของบัญชีทั้งหมด 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 บัญชีเหล่านี้ พ.อ.คุณหญิงอรรชระบุว่า มีหรือเคยมียอดเงินตามลำดับคือ 250,000,000 บาท, 150,900,000 บาท, 210,008,000 บาท, 171,200,430 บาท, 320,650,050 บาท, 195,600,202 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 “ปุระชัย” นั่งประธาน ปฏิเสธไม่ได้ ได้รับความช่วยเหลือล้มปทานดาวเทียมไทยคมจากบักจ๊อด ขณะที่นาย “ยู่ย” ยอมรับว่าทักษิณเคยเข้าหาอดีตประธาน รสช. เพราะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประมูล แต่ยืนยันไม่เคยเรียกรับสินบน ป.ป.ช. เผลอเอกสารจ๊อดไปแล้วเมื่อต้นปี 2542 แต่ยังพลิกหาของ กม. ดำเนินการต่อไป

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

“ทักษิณ” ตั้งคณะสอบทรัพย์สิน “จ๊อด”

เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ว่า ที่ประชุม ครม. ได้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ มีนายปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน ส่วนกรรมการประกอบด้วย ร.อ.สุชาติ เศาวังวิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพอกเงิน (ป.ป.ง.) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อธิบดีกรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบความมั่งคั่งจริงของทรัพย์สินที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ทั้งนี้การมีอยู่จริง ถ้าได้มาโดยมิชอบ รัฐบาลก็จะดำเนินการในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รัฐบาล กล่าวคือ ใช้กฎหมายอาญาอากรเข้าไปตรวจสอบ แต่ถ้าเป็นเรื่องร่ำรวยผิดปกติหรือเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็จะส่งเรื่องต่อไปยัง ป.ป.ช.

รบ.จะใช้ กม.ภาษีดำเนินการ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กล่าวว่า คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาคาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำงานร่วมกับ ป.ป.ช. ยกตัวอย่างเช่น เรื่องภาษีของฝ่ายบริหาร แต่ในเรื่องการตรวจสอบความร่ำรวยที่ผิดปกติเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช. โดยเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการชุดนี้จะรับผิดชอบ

“การที่รัฐบาลตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาเพราะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ที่ประกาศทำสงครามกับคอร์รัปชัน และในขณะนี้มีกลไกของฝ่ายบริหารที่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ ซึ่งกลไกที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง ก็คือ กฎหมายอาญาอากร ซึ่งจะสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับภาษีว่ามีการยื่นหรือไม่” นายพงศ์เทพกล่าว

ไม่รับปากแก้ กม.ยึดทรัพย์สิน

ผู้สื่อข่าวถามว่า จากกฎหมายดังกล่าวจะสามารถสั่งให้ยึดทรัพย์สินได้หรือไม่ นายพงศ์เทพกล่าวว่า

กฎหมายยึดทรัพย์ขณะนี้ยังไม่มี แต่ถ้ามั่นที่จะขอให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นกระบวนการปกตินั้นก็เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งก็มีปัญหาว่าการกล่าวหาว่าร้ายยืมผิดปกติ จะต้องกระทำภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตรงนี้ยังมีปัญหาอยู่บ้างในส่วนของกฎหมาย ป.ป.ช. ผู้สื่อข่าวถามอีกว่า จะมีการแก้ไขกฎหมายหรือไม่ นายพงศ์เทพกล่าวว่า เรื่องแก้ไขกฎหมายก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่วันนี้ไม่ได้หารือกันในเรื่องแก้ไขกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการชุดนี้จะใช้เป็นกลไกของรัฐบาลที่มีอยู่ ทั้งเรื่องกฎหมายภาษีอากร กฎหมายพอกเงิน ในการดำเนินการ โดยในส่วนของทรัพย์สิน พล.อ.สุนทรนั้นจะดูว่ามีทรัพย์สินอยู่จริงหรือไม่ ได้มาโดยชอบหรือไม่ และเสียภาษีถูกต้องหรือไม่ หากตรวจสอบว่าไม่เสียภาษี ก็จะสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายสรรพากรเข้า

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2544

กรอบที่ 6

องค์กรภาคประชาชนได้จัดการเสวนาเรื่อง “จอมพลสฤษดิ์ ถึง พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ : รัฐบาลอำนาจนิยมกับความร้ายยืมผิดปกติ” ขึ้นที่โรงแรมรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม โดยมีตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมในการเสวนาครั้งนี้ ประกอบด้วย นายพิภพ ธงไชย ประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (คร.ป.) นายคณิน บุญสุวรรณ อดีต สสร. นายอมร อมรรัตนานนท์ เลขาธิการเครือข่ายเตือนตุลาฯ นางสาวสมศรี หาญอนันตสุข ตัวแทนจากเครือข่ายสตรีเพื่อการเลือกตั้งในเอเชีย นายอดุล เขียวบริบูรณ์ ประธานวิธรชนเตือนพฤษภาฯ 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 : หนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2544.

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (คร.ป.) ได้ยื่นหนังสือเมื่อ 27 มีนาคม 2544 ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหา พล.อ.สุนทร ว่าร้ายยืมผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

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

9.2.2.3 กรณีมีการกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกระทำผิดอาญา และร้ายยืมผิดปกติ กรณีมีข่าวการรับเงินเพื่อล้มคดีของ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ โดย นายวิระ สมความคิด เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม

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

2543¹⁸

กรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับพิจารณาด้วยเหตุผลที่ว่า นายวีระ สมความคิด ไม่ได้มีการชี้ช่องให้เบาะแสที่เพียงพอต่อการพิจารณานำเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

9.2.2.4 กรณีกล่าวหา พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ของนายวีระ สมความคิด ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545¹⁹

รองเลขาธิการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ 28 มีนาคม 2545 แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าไม่รับพิจารณา เนื่องจากคำกล่าวหาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์²⁰

9.2.3 การตรวจสอบโดยอาศัยกลไกกฎหมายมาตรา 295 ว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเกิดจากการชี้เบาะแสโดยประชาชนและสื่อมวลชน มี 3 กรณี

9.2.3.1 กรณีการร้องขอให้ตรวจสอบทรัพย์สิน พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงความมีอยู่จริงของทรัพย์สินจำนวน 45 ล้านบาทของนายวีระ สมความคิด ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542²¹

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ห้ามมิให้ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี²²

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 จึงวินิจฉัยห้ามมิให้ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี

9.2.3.2 กรณีกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ปกปิด ไม่แจ้งทรัพย์สินที่ได้จากการขายที่ดินในจังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ 9 ไร่ 3 งาน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2543

¹⁸ ดู หนังสือกล่าวหาของนายวีระ สมความคิด ลงวันที่ 20 เมษายน 2544 ในภาคผนวก จ.

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

²⁰ ดู หนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ 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. ได้ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของนายรักเกียรติ สุขธนะ ปรากฏว่า นายรักเกียรติ สุขธนะ ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง 4 กรณี คือ

- (1) ไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่อยู่ในชื่อของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- (2) ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝากธนาคาร) ของตนเอง และ/หรือคู่สมรส ที่อยู่ในชื่อของคนอื่น
- (3) ปกปิดทรัพย์สิน (ที่ดิน) ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพราง
- (4) แสดงรายการหนี้สินเท็จ

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 กรณีชุกหุ้นของนายกรัฐมนตรีนเรนทร วิจิตร ทัศนัย ชินวัตร ปรากฏว่าในเดือนกันยายน 2543 สื่อมวลชนได้เสนอข่าวเกี่ยวกับการโอนหุ้นของพันตำรวจโททัศนัย ชินวัตร ให้แม่บ้าน คนรับใช้ คนขับรถ และยามรักษาความปลอดภัยและคนใกล้ชิดอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง และว่าที่ร้อยตรีเสียม นุชบาบาน มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2543 ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีของพันตำรวจโททัศนัย ชินวัตร

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเมื่อ 26 กันยายน 2543 มอบหมายให้คุณหญิงปรีญา 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 พันตำรวจโททัศนัย ชินวัตร มีการกระทำที่จงใจปกปิดข้อเท็จจริงไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีพันตำรวจโททัศนัย ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณากรณีนี้ว่า มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากมีมติ 8 ต่อ 7 ว่า พันตำรวจโททัศนัย ชินวัตร ไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ

²³ อ้างแล้วใน 17.

มาตรา 295 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายชุมพล ณ สงขลา พลโทจุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอนันต์ เกตุวงศ์ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ส่วนตุลาการเสียงข้างน้อย 7 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายมงคล สรรักษ์ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยชี้ขาดโดยเสียงข้างมากกว่า พ้นตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ให้ยกคำร้อง²⁴

9.2.3.4 กรณีร้องขอให้ตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกรณีการสร้างบ้านที่อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ของนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล โดยนายวิระ 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 และกลไกใหม่ๆ ขึ้นอย่างองค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช. เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่ง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นและผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยนักการเมืองที่จะเป็นผู้ถูกตรวจสอบตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติ การเพื่อปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

9.3.1 ปัญหาในข้อกฎหมาย

9.3.1.1 ตามกฎหมายคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบพฤติการณ์ที่ถือว่าทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหากไม่มีการกล่าวหา

²⁴ ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 20/2544 วันที่ 3 สิงหาคม 2544.

²⁵ ดู หนังสือกล่าวหาของนายวิระ สมความคิด ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ใน ภาคผนวก จ.

หากดูโดยผิวเผินแล้ว องค์การอิสระอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมากกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบนักการเมืองที่มีพฤติการณ์สื่อว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ด้วยตนเอง กระบวนการตรวจสอบของ ป.ป.ช. ต้องอาศัยการตั้งเรื่องร้องเรียนจากภายนอก คือ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 4 ของสภา หรือประชาชน 50,000 คน หรือผู้เสียหายโดยตรง เป็นผู้กล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

ดังกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาว่า นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ได้พบบัญชีหลักฐานเชื่อได้ว่าในเดือนสิงหาคม 2541 ในขณะที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารบริษัท ที.เอ็น.พี หรือบริษัท ที.เอ็น.พี เฮลท์แคร์ จำกัด ไปยังนายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5,000,000 บาท จึงได้แจ้งพฤติการณ์การกระทำความผิดของนายรักเกียรติ สุขธนะ ดังกล่าวให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายรักเกียรติ สุขธนะ หรือไม่ อย่างไร หากมีความประสงค์จะกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ก็ขอให้กระทรวงสาธารณสุขยื่นคำร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป (ดูรายละเอียดในรอบที่ 7)

กรอบที่ 7

(สำเนา)

ลับ

(พญาครุฑ)

ควมมาก

ที่ ปช 0006/923

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนพิษณุโลก กทม. 10300

28 พฤศจิกายน 2544

เรื่อง แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำความผิดของนายรักเกียรติ สุขธนะ

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

เรียน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

อ้างถึง หนังสือกระทรวงสาธารณสุข ลับที่ สธ 0100.10/149 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงสาธารณสุข ได้ส่งรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การเภสัชกรรม ตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 463/2542 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 ที่มีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทดังกล่าวเพียง 2,251,167 บาท รายละเอียดปรากฏตามรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวแล้วนั้น

จากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณี นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนว่าร้ายผิดปกติ ปรากฏพยานหลักฐานน่าเชื่อได้ว่าในเดือนสิงหาคม 2541 ในขณะที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารของบริษัท ที.เอ็น.พี. หรือ ที.เอ็น.พี. เฮลท์ แคร่ จำกัด ไปยังนายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5,000,000 บาท

ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติให้แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำความผิดของนายรักเกียรติ สุขธนะ ดังกล่าวให้กระทรวงสาธารณสุข และพิจารณาว่ากระทรวงสาธารณสุขได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายรักเกียรติ สุขธนะ หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้หากกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าได้รับความเสียหายและประสงค์จะกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว ขอให้กระทรวงสาธารณสุข ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีรายละเอียดต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 67 ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) กล้านรงค์ จันทิก
(นายก้านรงค์ จันทิก)
เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1
โทร. 0 2282 3161-5 ต่อ 510
โทรสาร 0 2282 3248, 0 2282 0768

ต่อมานายแพทย์วินัย วิริยกิจจา ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือด่วนมากที่ สธ 0208/467 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ตอบหนังสือเลขาธิการคณะกรรมการ 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 นนทบุรี 11000

28 ธันวาคม 2544

เรื่อง แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของนายรักเกียรติ สุขธนะ เกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ในปีงบประมาณ 2541

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ด่วนมาก ที่ ปช 0061/1923 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2543

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งว่า จากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณี นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนว่าร้ายผิดปกติ ปราบกฏหมายหลักฐานน่าเชื่อได้ว่าในเดือนสิงหาคม 2541 ในขณะที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารของบริษัท ที.เอ็น.พี. ไปยังนายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5,000,000 บาท คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำผิดของ นายรักเกียรติ สุขธนะ ดังกล่าวให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ และพิจารณาว่ากระทรวง

สาธารณสุข ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดของนายรักเกียรติ สุขธนะ หรือไม่ อย่างไร หากกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า ได้รับความเสียหายและประสงค์จะกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว ขอให้กระทรวงสาธารณสุข ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีรายละเอียดต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 67 ต่อไป ดังความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

1. กรณีจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ในปีงบประมาณ 2541 จากการสอบสวนความผิดทางละเมิด พบว่า กระทรวงสาธารณสุข ได้รับความเสียหายเป็นเงินประมาณ 9,110,341.95 บาท (เก้าล้านหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นสามร้อยสี่สิบเอ็ดบาทเก้าสิบห้าสตางค์) จากการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ของ จังหวัด นครปฐม พระนครศรีอยุธยา พังงา อุบลราชธานี สกลนคร สุราษฎร์ธานี ขณะนี้เรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข

สำหรับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ผ่านองค์การเภสัชกรรม กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งที่ 563/2542 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การเภสัชกรรม ซึ่งผลการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหาย คณะกรรมการมีความเห็นว่า การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ผ่านองค์การเภสัชกรรมของ 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. เฮลท์ แคร์ จำกัด ได้ขายยาและเวชภัณฑ์ให้กระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดต่างๆ คือ นครศรีธรรมราช ชัยภูมิ สุรินทร์ สระแก้ว ลงขลา สมุทรปราการ ชัยนาท อุตรดิตถ์ สระบุรี ปราจีนบุรี นครพนม อุตรดิตถ์ ชุมพร เชียงราย หนองบัวลำภู ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา ลำปาง กระบี่ ร้อยเอ็ด ประจวบคีรีขันธ์

3. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนนายรักเกียรติ สุขธนะ ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนว่า ร่ำรวยผิดปกติและปรากฏพยานหลักฐานน่าเชื่อถือได้ว่า เดือนสิงหาคม 2541 ได้มีการโอนเงินจากผู้บริหารของบริษัท ที.เอ็น.พี หรือ ที.เอ็น.พี. เฮลท์ แคร์ จำกัด ไปยังนายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5,000,000 บาท และมีมติให้แจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กระทำผิดของนายรักเกียรติฯ ให้กระทรวงสาธารณสุข ยื่นร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวนั้น

กระทรวงสาธารณสุข ได้พิจารณาเห็นว่า การโอนเงิสดังกล่าวอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดดังกล่าวในข้อ 2 ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมีความเสียหายดังกล่าวในข้อ 1 จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ได้ความจริงต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วินัย วิริยกิจจา

(นายวินัย วิริยกิจจา)

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

9.3.1.2 การกำหนดอายุความเพียง 2 ปี ในกรณีที่ประชาชนจะสามารถกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ตามมาตรา 75 ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. นั้น เป็นเวลาที่สั้นเกินไป เนื่องจากกรณีร่ำรวยผิดปกติของนักการเมืองเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้ยาก ดังกรณีที่ปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะชุกซ่อนทรัพย์สินของตนในชื่อบุคคลอื่น หรือทำนิติกรรมอำพรางเพื่อปิดบังทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ การกำหนดอายุความเพียง 2 ปี ในกรณีความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะทำให้การตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองระดับสูงเป็นไปได้โดยลำบาก เพราะความจำกัดของข้อกฎหมาย ดังกรณีทรัพย์สิน 4,000 ล้านบาทของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเนื่องจากคดีหมดอายุความ

9.3.1.3 การที่กฎหมายกำหนดไม่ให้เปิดเผยทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น (ยกเว้นข้อมูลทรัพย์สินของคณะรัฐมนตรี) และไม่อนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยบุคคลภายนอกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ มาช่วยตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 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. นายโอภาส อรุณินทร์ ว่า กรณีเงินไหลเวียนในบัญชีนักการเมืองผิดปกติ 100 กว่าล้านบาท เมื่อ 24 พฤศจิกายน 2542²⁶ กรณีดังกล่าวต้องมีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนโดยนายเดช พุ่มคชา ต้องทำหนังสือกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ตรวจสอบพฤติกรรมที่ถือว่าร่ำรวยผิดปกติของนายรักเกียรติ สุขธนะ

9.3.2 ปัญหาในด้านการตีความกฎหมาย

9.3.2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่าผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิด

²⁶ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2542.

ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็นผู้ที่สามารถกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ในการตีความ “ผู้เสียหาย” ปรากฏว่าเป็นการตีความอย่างแคบตามตัวอักษร ซึ่งมักจะหมายถึง ผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทำให้โอกาสที่ผู้เสียหาย จะเป็นผู้กล่าวหาเกิดขึ้นได้ยาก

นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม ตอบคำสัมภาษณ์คณะวิจัยในประเด็นนี้ว่า ควรมีการตีความอย่างกว้าง ให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายได้ เพราะเป็นคนเสียหาย และความเสียหายจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง แตกต่างจากความเสียหายในคดีอาชญากรรมทั่วไป²⁷

9.3.2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเป็นผู้เสียหายในการกล่าวหาได้หรือไม่ ยังเป็นประเด็นของการตีความข้อกฎหมาย

เนื่องจากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่มีจุดเริ่มต้นจากการไต่สวนข้าราชการประจำ เมื่อพบพยานหลักฐานอันเชื่อได้ว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมมืออยู่ด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งหากไม่มีผู้เสียหายมากล่าวหา เมื่อกฎหมายปกติเอื้อไม่ถึงกฎหมายเราน่าจะเอื้อถึงเพราะเป็นกฎหมายพิเศษ กฎหมายอาญาเขาจับได้เลย นี่เป็นความผิดซึ่งหน้า แต่ของเราไม่ต้องมีผู้เสียหาย อย่างเราไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองนี้ เมื่อพบใครเกี่ยว ถึงเป็นเอกชนก็เอาไปขึ้นศาลเดียวกันหมด แต่ว่าเราไปเจอนักการเมืองนี้ เราเอาขึ้นไปไม่ได้ ถ้าเราเริ่มกับข้าราชการแล้วสอบไปเจอนักการเมือง เราไม่สามารถตั้งได้ นี่มันมีข้อเท็จจริงหลายอัน เรื่องซื้อที่ดินบอดของเทศบาล สอบไปเลย ลงความเห็น ลงมติแล้ว แต่ไปตีความว่า ผู้ว่านี่เข้าเป็นตำแหน่งทางการเมือง เพราะฉะนั้นไม่มีผู้กล่าวหาเขา จะไปตั้งเรื่องเขาไม่ได้ ต้องมีหนังสือไปให้ปลัด เพื่อทำหนังสือกลับมาที่เรายกตัวอย่าง 2-3 อัน ในขณะนี้เขาร้องมาเรื่องนักการเมือง รัฐมนตรีและอธิบดี เรื่องกระทำความผิดวิธีพิจารณาของ ป.ป.ช. ก็พิจารณาว่าคนที่กล่าวหาคนนี้เป็นผู้เสียหายหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ให้ข้อหาตกไป สำหรับอธิบดีอันนี้รับได้ แล้วปรากฏว่ามีความผิดโยงไปถึงนักการเมือง ก็ให้หน่วยที่มีความเสียหายแจ้งกลับมา ก็ยังถามกันแล้วใครเขาจะแจ้ง ปลัดที่ไหนเขาจะแจ้ง²⁸

9.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

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

²⁷ ดูสรุปคำให้สัมภาษณ์ นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม ในภาคผนวก ค.

²⁸ ดูภาคผนวก ค.

ในขั้นตอนการหารายชื่อ นอกจากการกรอกแบบฟอร์มที่ระบุชื่อผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนข้อกล่าวหาพร้อมลายเซ็นของผู้กล่าวหาแล้ว ยังต้องแนบสำเนาบัตรประชาชน พร้อมลายเซ็นของผู้กล่าวหาด้วย ขั้นตอนดังกล่าวเป็นความยุ่งยากในทางปฏิบัติ การดำเนินการถ่ายสำเนาบัตรประชาชนก็ทำให้เกิดความยากลำบากในการรวบรวม นอกเหนือจากภาระด้านค่าใช้จ่ายของผู้เริ่มในการรวบรวมรายชื่อ

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

ข้อที่น่าพิจารณา คือ โทษที่ระบุไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของ ป.ป.ช. เป็นโทษที่ระบุเฉพาะกับผู้เริ่มในการรวบรวม 50,000 รายชื่อ ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งในสี่ที่เข้าชื่อถอดถอน ไม่มีการระบุโทษในลักษณะเดียวกับประชาชน

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

9.3.3.2 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เป็นอุปสรรคสำคัญของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่ง การทุจริตมักเกิดขึ้นจากความร่วมมือกัน 3 ฝ่ายระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำ และธุรกิจเอกชน แต่กลไกการตรวจสอบภายในระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพหากถูกบริหารโดยเครือข่ายของคนทุจริต จึงไม่สามารถสกัดกั้นการทุจริตจากภายในระบบ ข้าราชการทุจริตในหน่วยราชการจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ในรัฐบาลที่ประกาศสงครามกับคอร์รัปชัน ก็ยังมีข่าวการทุจริตปะทุขึ้นมาเป็นระยะ ไม่ว่าจะเป็นข่าวทุจริตนมโรงเรียน ทุจริตเกี่ยวกับปฎิ ทุจริตเกี่ยวกับยาง ทุจริตเกี่ยวกับแรงงาน และคงมีทุจริตเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ อีกมากที่รอวันถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน

การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนเป็นกลไกที่สำคัญ แต่พระราชบัญญัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการก็ไม่ได้เป็นกลไกที่ตอบสนองต่อการตรวจสอบของภาคประชาชนเพราะการทำงานที่ล่าช้า และขาดความชัดเจนในการบริหารงานเพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นรอง”

แม้ในองค์กรอิสระอย่าง ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริตโดยตรงก็มีทัศนคติแบบเดิมของข้าราชการที่มักจะไม่ได้สนใจในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และมีแนวโน้มที่ต้องการปิดข้อมูลการสอบสวนเหมือนยุคที่ยังเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังที่มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ จะสามารถบังคับใช้กับองค์กรอิสระอย่าง ป.ป.ช. หรือไม่ และการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าข้อมูลในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการนั้น ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและยังเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะอำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเลือกประเด็นข้อกล่าวหาเข้าสู่การพิจารณาได้ส่วนข้อเท็จจริงหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาเข้าสู่การพิจารณา

คณะวิจัยตั้งข้อสังเกตต่อการรับและไม่รับพิจารณาข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร้ายวณผิดปกติ โดยเปรียบเทียบกรณีการกล่าวหา นายรักเกียรติ สุขธนะ ว่าร้ายวณผิดปกติเนื่องจากมีข่าวในสื่อมวลชนว่ามีเงินไหลเข้าออกในบัญชีธนาคารจำนวน 100 ล้านบาท ระหว่างที่นายรักเกียรติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนและการกล่าวหา พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ว่าร้ายวณผิดปกติของกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีสืบเนื่องจากการแจ้งหนี้สินเท็จจำนวน 45 ล้านบาท ที่อาจตั้งเป็นข้อพิจารณาว่าผู้ถูกร้องมีทรัพย์สินจริงที่ไม่ได้แจ้งอยู่ 45 ล้านบาท ทั้งสองกรณีที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 ล้วนเป็นข้อมูลที่ได้จากข่าวสารที่ปรากฏจากสื่อมวลชน องค์กรประชาชนทำหนังสือกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ครบองค์ประกอบในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถนำเข้าสู่กระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริง ซึ่งสองกรณียังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวินิจฉัยว่ากรณีนายรักเกียรติเข้าองค์ประกอบ ส่วนกรณี พล.ต.สนั่น ไม่เข้าองค์ประกอบจึงไม่รับพิจารณา การใช้ดุลพินิจในการรับหรือไม่รับกรณีใดกรณีหนึ่งเข้าสู่กระบวนการได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรได้รับการตรวจสอบในความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นการใช้ดุลพินิจไม่รับเข้าสู่การพิจารณาได้ส่วน

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สำคัญที่สุดมิใช่อำนาจในการตัดสินลงโทษผู้ทุจริต แต่เป็นอำนาจในการรับรองความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย เหตุนี้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องเป็นอำนาจที่สามารถถูกตรวจสอบได้ ข้อเสนอประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรทำคำวินิจฉัยส่วนบุคคลเหมือนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

9.3.3.3 การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความล่าช้าในกระบวนการสอบสวนและยังมีลักษณะของการทำงานในเชิงการตั้งรับ มากกว่าการทำงานเชิงรุกที่ร่วมมือกับภาคประชาชนจึงไม่ได้ใช้พลังของประชาชนในการสร้างเครือข่ายการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในทุกระดับ

มีความเห็นจากการทำโพลสำรวจในส่วนภูมิภาคว่าประชาชนที่อยู่ในส่วนภูมิภาคจะเข้าไม่ถึง ป.ป.ช. ทั้งที่การทุจริตในส่วนภูมิภาคมีอยู่สูงมาก แต่ขาดกลไกในการตรวจสอบและป้องกัน (ดูรายละเอียด ในภาคผนวก ค)

9.4 ข้อเสนอแนะจากประชาชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ

9.4.1 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 วรรค 2 ระบุว่า การกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติดำเนินการในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี นั้น คณะวิจัยเห็นว่า กรณีความร้ายวญผิดปกติดำเนินการผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นความผิดต่อสาธารณะไม่ควรมียอายุความ

9.4.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง หากกระบวนการไต่สวนพบว่ามีส่วนร่วมเป็นข้าราชการประจำ หรือเอกชนอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถสั่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งได้ทั้งหมด แต่ถ้ามการไต่สวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการทุจริต เริ่มต้นจากข้าราชการประจำ และไปพบว่าเกี่ยวข้องกับนักการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสั่งฟ้องต่อศาลฎีกา ต้องมีผู้เสียหายมากกล่าวหา โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายที่จะสามารถดำเนินการได้ คณะวิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไข เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการสั่งฟ้องได้ หากมีข้อมูล หลักฐานเพียงพอ

9.4.3 ในกรณีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้เสียหาย” ที่สามารถกล่าวหา เพื่อให้ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง คือ ผู้มีส่วนร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทุจริต และผู้ได้ บังคับบัญชา จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการใช้ช่องทางนี้ คณะวิจัยเห็นว่า การตีความ “ผู้เสียหาย” ในกรณีที่เป็นเรื่องการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ควรมีการตีความอย่างกว้างให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายให้รัฐ เป็นผู้เสียหายได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กล่าวหาได้

9.4.4 มีข้อเสนอให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง และนักการเมือง ซึ่งจะเป็นการลดภาระการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะประชาชนและสื่อมวลชนติดตามตรวจสอบและ แจ้งเบาะแสต่อ 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

ในกรณีที่มีการกั่นกั้นใส่ความโดยสร้างหลักฐานเท็จ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุในกฎหมายของ ป.ป.ช.

9.4.8 ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ให้ประชาชนสามารถทำได้ง่ายกว่าที่เป็นอยู่

9.4.9 ในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการองค์กรอิสระ ควรเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง คือ ไม่ควรให้ผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสรรหา

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในอดีตอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้ อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีขอบ นั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาด ประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่รัฐมีอำนาจมากและกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจที่มีอยู่ไม่ครบถ้วนและไม่มี ประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจมีความ รุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง โดยมิชอบได้¹

งานศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงแนวคิดในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ต่างๆ โดยแบ่งเป็นแนวคิดในการตรวจสอบการทุจริตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และแนวคิดในการ ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ศึกษาการดำเนินการขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนองค์กรอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ และศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตตาม กลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในอดีตแล้วการตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประเพณีมิชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการดำเนินการไว้ 4 ช่องทางที่สำคัญ คือ

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเน้นการ ตรวจสอบข้าราชการมากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผลการปฏิบัติที่ผ่านมาจะเป็น กรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบกรณีเล็กๆ มากกว่ากรณีใหญ่

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

- การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ผลค่อนข้างน้อย เนื่องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน การพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องยาก และมักจะผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมือง หรือข้าราชการที่ทุจริตได้ เนื่องจากมักเป็นผู้มีอิทธิพลสูง
- การตรวจสอบการทุจริตโดยรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ให้สมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก วินิจฉัยให้สมาชิกคนหนึ่งพ้นสภาพในกรณีที่สมาชิกมีการกระทำที่ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งปรากฏว่ายังไม่เคยมีสมาชิกรัฐสภาผู้ใดถูกถอดถอนจากตำแหน่งด้วยเพราะวิธีการนี้มาก่อน
- การตรวจสอบด้วยมาตรการพิเศษ โดยในอดีตมีการใช้คำสั่งพิเศษเพื่ออายัดทรัพย์สินนักการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 3 ครั้งด้วยกันคือ กรณีนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก และต่อมาได้ออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินในทั้ง 2 กรณี ส่วนกรณีสุดท้ายคือกรณีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกประกาศฉบับที่ 26 ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์สื่อแสดงว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติ และต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติอายัดทรัพย์สินนักการเมืองจำนวน 10 คน แต่ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกา ประชุมใหญ่ ที่ 913/2536 ว่าประกาศ รสช. ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สินขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

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

- (1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีต่างๆ
- (2) การพิจารณาอนุมัติและติดตามการใช้งบประมาณประจำปีของรัฐบาล
- (3) การยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

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

นอกจากนี้แล้วในช่วงของการปฏิรูปทางการเมืองก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญขึ้นมาอีก 2 องค์กร คือ สำนักงานข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งทั้ง 2 องค์กรนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างความโปร่งใสและการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญใหม่จะให้ความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้สร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จึงครอบคลุม 6 องค์กรและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ โดยผลการศึกษาพบว่า

10.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 ท่าน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 ท่าน ซึ่งมีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเรื่องการให้คำวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นข้อมูลความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่านับตั้งแต่มีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (11 เมษายน 2541) จนถึง 26 มิถุนายน 2545 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ จำนวน 195 เรื่อง โดยเป็นคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามคำร้องขอของคณะกรรมการป้องกันและ

² เรื่องเดียวกัน, น. 106.

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวน 13 เรื่อง โดยเป็นคำวินิจฉัยว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ 12 กรณี ซึ่งมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ต้องพ้นจากตำแหน่ง และห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปีนับจากวันที่พ้นตำแหน่ง มีเพียงกรณีเดียวที่วินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องคือ พ้นตำรวจโททักษิณ ชินวัตรไม่มีความผิดด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 7

จากการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากตัวบทกฎหมาย และมีบางส่วนที่เกิดขึ้นจากวิธีปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ 3 เรื่องด้วยกัน คือ

● **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) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 262)

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับการเห็นชอบ 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) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (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 วิธีพิจารณาวินิจฉัยกรณีการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเลือกตั้ง วิธีพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยเนื้อหาสาระที่จะอยู่ในวิธีพิจารณาเฉพาะคดีจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะการพิจารณาคดีนั้นๆ ตัวอย่างเช่น หากเป็นวิธีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะมีบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องดังกล่าว เช่น องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องคำวินิจฉัย เป็นต้น อนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 269 แต่เพียงให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เองโดยต้องมีรายละเอียดบางประการ ดังนั้น การแยกวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น 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 ด้วยวิธีดังกล่าวจะทำให้งานทางด้านวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไป

อย่างดีขึ้นกว่าปัจจุบันและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่มาเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการซึ่งวันหนึ่งข้างหน้าอาจมีโอกาสได้เข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความชำนาญให้กับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำงานร่วมกับกลุ่มสนับสนุนทางวิชาการดังกล่าวด้วย

อนึ่ง หากมีการจัดแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสององค์คณะ โดยกำหนดให้ทั้งสององค์คณะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้วในข้อเสนอแนะข้อแรก คือ องค์คณะแรกมีอำนาจพิจารณาปัญหากฎหมายกับรัฐธรรมนูญ และองค์คณะที่สองพิจารณาปัญหาทางการเมือง ก็สมควรที่จะจัดแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใหม่ให้สอดคล้องและรองรับกับการแบ่งองค์คณะออกเป็นสององค์คณะโดยจัดให้มีบุคลากรประจำแต่ละองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชำนาญเฉพาะด้านให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งองค์คณะตามความชำนาญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

10.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นมาแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจาก ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารโดยตรงซึ่งส่งผลกระทบต่อความอิสระในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนั้นการจัดตั้ง ป.ป.ช. ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจะทำให้การตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 9 คน โดยมีกระบวนการสรรหาที่เป็นระบบและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักๆ โดยรวมคือ (1) การไต่สวนข้อเท็จจริงและเสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (2) ตรวจสอบกรณีร่ำรวยผิดปกติและกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ (3) ตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐยื่นไว้

ผลการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ในปีแรกที่ตั้งตั้งขึ้นมาได้รับเรื่องที่โอนมาจาก 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 และ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ (รวมเรื่องที่ค้างมาจากปี 2543) 1,099 เรื่อง คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ 3,839 เรื่อง โดยเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จะเห็นได้ว่าเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาในแต่ละปีมีมากกว่าความสามารถที่ ป.ป.ช. จะสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้น จึงทำให้เรื่องที่ค้างดำเนินการในแต่ละปีมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น สำหรับกรณีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ปรากฏว่ามีรายการที่ ป.ป.ช. ต้องดำเนิน

การตรวจสอบในปี 2543 ถึง 7,040 บัญชี และ ในปี 2544 ประมาณ 9,353 บัญชี

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี 2 ประเภท คือ การระงับ และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ

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

การแก้ปัญหาเรื่องภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลายวิธีการไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำ อาจใช้วิธีตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวคล้ายกับ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ดังที่เคยมีแล้วในอดีต หรืออาจใช้วิธีแบ่งองค์คณะของกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน ก็ได้

การแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับข้าราชการประจำสามารถทำได้เช่นเดียวกับข้อเสนอของผู้วิจัยในการแบ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา 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 คน ที่จะต้องอยู่ในทั้ง 2 องค์คณะ การแบ่งองค์คณะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกเป็นสององค์คณะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ตามคงต้องพิจารณาเรื่องอื่นประกอบด้วย เช่น หน่วยงานสนับสนุนคือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ป.ป.ช. ที่จะต้องมีจำนวนมากขึ้นและมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการจะได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ เมื่อเรื่องดังกล่าวไปถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกา

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลทั้ง 2 ก็จะเริ่มกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้งหนึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลทั้ง 2

จริงอยู่ที่มาตรา 305 วรรค 4 จะกำหนดไว้ว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ ถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น ซึ่งทำให้เห็นถึง “สภาพบังคับ” ของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นเสมือนหนึ่ง “คำวินิจฉัย” ของศาล แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ก็ยังเป็นการดำเนินการ “ภายใน” ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถ “ปรับ” กระบวนการในการไต่สวนซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยวิธีการไต่สวนเสียใหม่ให้สาธารณชนสามารถรับรู้ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ได้โดยตลอด ก็จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยเปิดเผย และไม่มี ความจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำซ้ำอีก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะกลับคืนสู่ “สถานะ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

10.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดหลักประกันของความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 9 คน มีกระบวนการสรรหาที่เป็นระบบและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

ในการดำเนินการมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการและขึ้นอยู่กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อให้วุฒิสภาแต่งตั้ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระ และรวมถึงหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ นำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ใน

ทางที่มีขอบ

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

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 (2) (ก) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา³ ต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ดังนั้น เมื่อนำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมาเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานและโครงการของหน่วยรับตรวจ รวมตลอดทั้งกรณีมีการกล่าวหา ร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่การตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการร้องเรียน หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างแล้วพบว่ามีความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะประสานงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการตรวจสอบประเด็นสมยอมดังกล่าวอยู่หรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบอยู่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะยุติการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าว ส่วนประเด็นที่ผิดระเบียบอื่นๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ดำเนินการตรวจสอบต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้ตรวจสอบในประเด็นสมยอม คณะ

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“มาตรา 3 การเสนอราคา หมายความว่า การยื่นข้อเสนอก่อนเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ อันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ.”

ตรวจเงินแผ่นดิน ควรส่งประเด็นดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

- กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต หรือประพฤติดมิชอบนั้น ทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างมีอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า หากหน่วยงานใดเข้าตรวจสอบก่อนให้หน่วยงานนั้นทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไป โดยอีกหน่วยงานขอทราบผลโดยการประสานงาน
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) มาตรา 84 และมาตรา 88 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวน วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 89 ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและสั่งอัยการฟ้องศาล แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 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 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

10.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขึ้นเพื่อพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อที่จะให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลสูงเป็นไปโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง และการพิจารณาคดีดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ประเทศ องค์ประกอบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นผู้พิพากษาประจำและส่วนที่เป็นผู้พิพากษาเฉพาะคดี แต่ในส่วนของการพิจารณาคดีนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาเฉพาะคดีที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 9 คน

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีการพิจารณาคดี 1 คดี คือ คดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เองชัยศรี เป็นจำเลยที่ 2 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ในกรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขเมื่อปี 2541 โดยองค์คณะผู้พิพากษาได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการกระทำของนายจิรายุ จรัสเสถียร มีความผิดตามฟ้อง และลงโทษจำคุก 6 ปี ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เองชัยศรีนั้นองค์คณะผู้พิพากษามีมติด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 2 ให้ยกฟ้อง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 310 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึด

สำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณานี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพยานกลับคำในชั้นพิจารณาโดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับตำรวจทำสำนวนกันเอง จึงทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับฟังและกลับไปดำเนินกระบวนการไต่สวนใหม่ ทำให้การดำเนินการของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้า

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้แล้วในเบื้องต้น ดังนั้นหากกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดย “เปิดเผย” อุปสรรคดังกล่าวก็ย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะกระบวนการไต่สวนนั้นได้ผ่านการรับรู้ของสาธารณชนไปแล้ว จึงไม่มีผู้ใดสามารถนำมาอ้างในเวลาต่อมาได้ว่ามีการกระทำต่างๆ ที่ไม่ชอบธรรมเกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวน

10.5 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้มีความแตกต่างจากโครงสร้างขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ในช่วงปี 2542-45 มีประชาชนอุทธรณ์เพื่อให้มีการเปิดเผยข่าวสารข้อมูลทางราชการประมาณ ปีละ 80 กว่าเรื่อง การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีองค์ประกอบหลักเป็นข้าราชการระดับสูง ได้ใช้การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อวินิจฉัยว่าเรื่องการเปิดเผยข้อมูลตามคำอุทธรณ์หรือไม่ เป็นประเด็นที่สำคัญที่ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผ่านมายังมีความเป็นอิสระ และทิศทางการวินิจฉัยเป็นไปในแนวของการเปิดเผยข้อมูลมากกว่า หากข้อมูลดังกล่าวมิได้เข้าข่ายมาตรา 15 ที่ต้องยกเว้น ซึ่งการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารถือเป็นมิติใหม่ในบริบทของสังคมไทย อย่างไรก็ตามกลไกที่เป็นปัญหามากที่สุด ก็คือการให้คำปรึกษาและแนะนำเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพราะหน่วยงานของรัฐจำนวนมากยังมีการปรับตัวค่อนข้างน้อยในการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ ทำให้ประชาชนต้องมายื่นอุทธรณ์ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้วินิจฉัย และกว่าที่จะได้คำวินิจฉัย และส่งให้หน่วยงานเพื่อปฏิบัติ ระยะเวลารวมทั้งหมดในการขอข้อมูลจึงใช้เวลาค่อนข้างนานมาก และในบางกรณี แม้จะมีคำวินิจฉัยแล้วบางหน่วยงานก็ยังคงไม่เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น

อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังที่กล่าวข้างต้นมีผลให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย อาจจะไม่ล่าช้าหรือไม่ทันกับความต้องการใช้ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับภาคประชาชน และสื่อมวลชนในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ มีประสิทธิภาพที่ลดลง อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบันกำลังมีการพิจารณาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ คณะวิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

ด้านกฎหมาย

1. ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น เรื่องระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลที่มีผู้ร้องขอตามมาตรา 11 เรื่องการกำหนดให้มีแบบฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกรอกเหตุผลที่ชัดเจนในกรณีที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 15 เป็นต้น
2. ควรมีการเพิ่มเติมข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการมอบหมายภารกิจการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เนื่องจากปัจจุบันตามกฎหมายคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน เมื่อมีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ ก็จะส่งเรื่องให้กับอนุกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณา ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำเป็น ดังนั้นภารกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนน่าจะโอนมาให้กับสำนักงานฯ เพราะท้ายที่สุดเรื่องร้องเรียนต่างๆ ก็จะต้องให้สำนักงานฯ เป็นผู้ดูแล
3. ควรมีการวางมาตรการในการสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐ จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่มีความสมบูรณ์แบบทั้งในเรื่องรูปแบบและเนื้อหา โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาจะต้องมีข้อมูลให้ครบทั้ง 8 ประเภทตามที่บัญญัติในมาตรา 9 โดยอาจจะกำหนดให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งส่งดัชนีข้อมูลในศูนย์มายังคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาว่ามีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนหรือไม่
4. ควรมีการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ สามารถที่จะตรากฎเกณฑ์ที่จะสร้างหลักประกันให้เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตการทำงานราชการในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้หลักการพื้นฐานที่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น เป็นรูปธรรมมากขึ้น

ด้านกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

1. ควรมีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการสรรหาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อ

บุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการป้องกันข้อครหาเรื่องความไม่โปร่งใสในการสรรหา และยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสาธารณะอีกด้วย

2. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในฐานะที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการ และงานวิชาการให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญต่อสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร โดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่มีขอบเขตกว้างขวาง พร้อมทั้งปรับงบประมาณให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งการแก้ไขจุดนี้จะส่งผลให้สำนักงานฯ สามารถดำเนินงานในด้านต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วในอนาคตด้วย
3. เนื่องจากสำนักงานฯ มีภาระหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการด้วย สำนักงานฯ ควรที่จะมีแนวทางในการริเริ่มงานทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการทั้ง 2 ชุด โดยในระยะแรกอาจประสานงานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อร่วมกันศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น กรณีปัญหาการเปิดเผยข้อมูลที่มีการถกเถียงกันในประเด็นข้อมูลส่วนบุคคลกับข้อมูลสาธารณะ เป็นต้น จะเป็นการทำให้คณะกรรมการสามารถติดตามปัญหาเร่งด่วนได้ทัน่วงที
4. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรร่วมกันวางแผนแนวทางในการประมวลผลคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นำมากำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้กับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปแบบบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งหากสามารถขยายผลให้เกิดแนวปฏิบัติร่วมกันแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการลงมาอีกครั้งหนึ่ง

ด้านนโยบายของประเทศ

รัฐบาลควรเร่งให้ความสำคัญกับปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลของราชการเป็นหลัก ส่วนการปกปิดจะเป็นเฉพาะกรณี รัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มีนโยบายที่จะปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า แม้แต่ในการปฏิรูประบบราชการที่จะมีการนำมาใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีฐานะเป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง ยังมีได้

รับความสนใจจากรัฐบาลและไม่ได้อยู่ในกระแสของการปฏิรูปแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งผลักดันนโยบายนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสตลอดเวลา อันจะยังประโยชน์แก่รัฐบาลและประชาชนในท้ายที่สุดด้วย

10.6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ถึงแม้ว่าความผิดในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นมูลฐานความผิดหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ปรากฏว่าการดำเนินการในช่วงปีเศษที่ผ่านมา ยังไม่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อยึดทรัพย์แต่อย่างใด ขณะเดียวกันเรื่องที่อยู่ในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ง. ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังมีจำนวนน้อย ในช่วงหลังรัฐบาลได้พยายามให้ ป.ป.ง. เข้าไปมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตในส่วนที่รัฐบาลดำเนินการมากขึ้น แต่การดำเนินการของรัฐบาลเป็นการดำเนินการภายใต้การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาไม่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ผลงานมีไม่มากนัก

นอกจากนี้แล้วยังไม่มีการประสานงานร่วมมือกันระหว่าง ป.ป.ง. กับ ป.ป.ช. ทั้งนี้เนื่องจากตามกฎหมายของ ป.ป.ช. สามารถเรียกหลักฐานหรือตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินได้โดยตรง อย่างไรก็ตามเนื่องจาก ป.ป.ง. ได้มีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีไว้ค่อนข้างมาก ทำให้สามารถวิเคราะห์แยกแยะธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันว่าควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน เพื่อให้การตรวจสอบและปราบปรามการคอร์รัปชันทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

10.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งไว้หลายช่องทาง โดยเฉพาะในส่วนของภาคประชาชนที่ตั้งความหวังไว้กับกลไกในการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือได้ว่าเป็นฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับส่วนของภาคประชาชน รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกทางกฎหมายในการเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 3 ช่องทางหลัก อันได้แก่

- การรวบรวมรายชื่อ 50,000 รายชื่อโดยประชาชน เพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304

- กลไกการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 43(3)
- การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295

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

1. กรณีผู้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 75 วรรค 2 ระบุว่า การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี นั้น คณะวิจัยเห็นว่า กรณีความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นความผิดต่อสาธารณะไม่ควรมีการกำหนดอายุความไว้เพียงเท่านั้น
2. กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง หากกระบวนการไต่สวนพบว่ามีส่วนร่วมเป็นข้าราชการประจำ หรือเอกชนอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งหมด แต่ถ้การไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีทุจริต เริ่มต้นจากข้าราชการประจำ และไปพบว่าเกี่ยวข้องกับนักการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถส่งฟ้องต่อศาลฎีกา ต้องมีผู้เสียหายมากล่าวหา โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ถูกถือว่าเป็นผู้เสียหายที่จะสามารถดำเนินการได้ คณะวิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไข เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการส่งฟ้องได้ หากมีข้อมูล หลักฐานเพียงพอ
3. ในกรณีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้เสียหาย” ที่สามารถกล่าวหา เพื่อให้ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง คือ ผู้มีส่วนร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทุจริต และผู้ได้บังคับบัญชา จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการใช้ช่องทางนี้ คณะวิจัยเห็นว่า การตีความ “ผู้เสียหาย” ในกรณีที่เป็นการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง 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 ในกรณีที่มีการกลั่นแกล้งใส่ความโดยสร้างหลักฐานเท็จ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุในกฎหมายของ ป.ป.ช.
8. ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ให้ประชาชนสามารถทำได้ง่ายกว่าที่เป็นอยู่

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 หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติด และหมายความรวมถึง การสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวนี้ด้วย
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือจัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ได้แก่
 - 2.1 ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์
 - 2.1.1 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 282 คือ การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิง แม้หญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม ไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ และรวมถึง การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น โดยรับตัวเด็กหญิง หรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือชักพาไปหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

¹ ข้อมูลจาก website ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน www.amlo.go.th

2.1.2 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 283 คือ การกระทำให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อการอนาจารหญิง โดยใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศ ต่างกันหรือไม่ และรวมถึง การกระทำให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น โดยรับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือชักพาไป หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

2.1.3 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 คือ การพรากเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล รวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวเด็กซึ่งถูกพราก และการกระทำให้หากำไร หรือเพื่อการอนาจารด้วย

2.1.4 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 318 คือ การพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล โดยผู้เยาว์นั้นไม่เต็มใจ รวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวผู้เยาว์ซึ่งถูกพราก และการกระทำให้หากำไร หรือเพื่อการอนาจารด้วย

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

2.2 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 คือ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ซื้อ ขาย จำหน่าย พามา หรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตามอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ รวมถึงการเตรียมการเพื่อกระทำความผิด และการสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดด้วย

2.3 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณี ในสถานการค้าประเวณี

- 2.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 9 คือ การเป็น
ธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใดเพื่อให้บุคคลนั้น กระทำการค้าประเวณี แม้บุคคล
นั้นจะยินยอมก็ตาม และไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำ
ภายในหรือนอกราชอาณาจักร
- 2.3.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 11 คือ การเป็น
เจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี
หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี
3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่า
ด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- 3.1 ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 341 และมาตรา 343 คือ การหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด
ข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งและโดยการหลอกลวงดังวานั้น ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูก
หลอกลวง หรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลาย
เอกสารสิทธิ โดยการกระทำดังกล่าวนี้ ได้กระทำการด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน
หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน
- 3.2 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้แก่ พระราชกำหนดการ
กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534 คือ
การโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน หรือกระทำการด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคล
ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่า
อัตราดอกเบี้ยสูงสุด ที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน
จะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้น
หรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคล
นั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง
ที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้น และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป
4. ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมาย
ว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิต
ฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือ
บุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์ เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

- 4.1 ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 ณว แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 มาตรา 18 คือ กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในธนาคารพาณิชย์ กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 1 (ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์) หมวด 3 (ความผิดฐานฉ้อโกง) หมวด 4 (ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้) หมวด 5 (ความผิดฐานยกยอก) หรือหมวด 7 (ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์) ของลักษณะ 12 (ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์) แห่งประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงผู้ใช้ให้กระทำความผิด หรือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด
- 4.2 ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ 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 ตริ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของบริษัท หรือทรัพย์สินที่บริษัทเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท
 - 4.2.3 มาตรา 75 จัตวา กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ครอบครองทรัพย์ ซึ่งเป็นของบริษัท หรือซึ่งบริษัทเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต
 - 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 บังคับการ
ชำระหนี้จากบริษัท ใช้หรือนำจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ชำระหนี้ ได้ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น
หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่น ซึ่งทรัพย์สินของบริษัท หรือแก่งให้บริษัท เป็นหนี้ซึ่งไม่เป็นความจริง
ถ้าได้กระทำเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ ได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน
- 4.2.6 มาตรา 75 สัตต กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท
กระทำการ หรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อ
ตนเอง หรือผู้อื่น อันเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น
- 4.2.7 มาตรา 75 อัฐ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท
กระทำหรือยินยอมให้กระทำการดังต่อไปนี้
- 4.2.7.1 ทำให้เสียหาย ทำลาย เปลี่ยนแปลง ดัดทอน หรือปลอมบัญชีเอกสาร หรือหลัก
ประกันของบริษัทหรือที่เกี่ยวข้องกับบริษัท
- 4.2.7.2 ลงข้อความเท็จหรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสารของบริษัท หรือที่เกี่ยวข้อง
กับบริษัท หรือ
- 4.2.7.3 ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้า
กระทำหรือยินยอมให้กระทำ เพื่อลวงให้บริษัท หรือผู้ถือหุ้นขาดประโยชน์ อันควรได้
หรือลวงบุคคลใดๆ
- 4.3 ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำการโดยทุจริตตาม
กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลัก-
ทรัพย์ พ.ศ. 2535
- 4.3.1 มาตรา 306 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคล
ใดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยทุจริตหลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จแก่ประชาชน
หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน และโดยการหลอกลวงดังว่า
นั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สามหรือทำให้ประชาชนผู้ถูกหลอกลวง
หรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ
- 4.3.2 มาตรา 307 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล
ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคลดังกล่าว หรือ
ทรัพย์สินที่นิติบุคคลเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆ โดย
ทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น

- 4.3.3 มาตรา 308 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัตินี้ ครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งเป็นของนิติบุคคลดังกล่าว หรือซึ่งนิติบุคคล ดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต
- 4.3.4 มาตรา 309 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ใดตามพระราชบัญญัตินี้ เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินอันนิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ ดูแล หรือที่อยู่ในความครอบครองของ นิติบุคคลนั้น ได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน
- 4.3.5 มาตรา 310 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคล ใดตามพระราชบัญญัตินี้ รู้ว่าเจ้าหนี้ของนิติบุคคลดังกล่าว หรือเจ้าหนี้ของบุคคลอื่น ซึ่งจะใช้ สิทธิของเจ้าหนี้นิติบุคคลนั้น บังคับการชำระหนี้จากนิติบุคคล ใช้หรือน่าจะใช้สิทธิเรียกร้อง ทางศาลให้ชำระหนี้ ได้ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่น ซึ่งทรัพย์สินของนิติบุคคล นั้น หรือแกล้งให้นิติบุคคลนั้น เป็นหนี้ซึ่งไม่เป็นความจริง ถ้าได้กระทำเพื่อมิให้เจ้าหนี้ ได้รับ ชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน
- 4.3.6 มาตรา 311 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการ หรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดย ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อตนเอง หรือผู้อื่น อันเป็นการเสียหายแก่นิติบุคคลนั้น
- 4.3.7 มาตรา 312 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ใดตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำ หรือยินยอมให้กระทำการดังต่อไปนี้
 - 4.3.7.1 ทำให้เสียหาย ทำลายเปลี่ยนแปลง ดัดทอน หรือปลอมบัญชีเอกสาร หรือหลัก ประกันของนิติบุคคลดังกล่าวหรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้น
 - 4.3.7.2 ลงข้อความเท็จ หรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชีหรือเอกสารของนิติบุคคล หรือที่ เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้น
 - 4.3.7.3 ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้า กระทำหรือยินยอมให้กระทำ เพื่อลวงให้นิติบุคคลดังกล่าว หรือผู้ถือหุ้นขาดประโยชน์ อันควรได้ หรือลวงบุคคลใดๆ
5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมาย อาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
 - 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 รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่
- 5.1.4 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 150 คือ เป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น
- 5.1.5 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำจัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น
- 5.1.6 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น
- 5.1.7 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 153 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 5.1.8 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 154 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย
- 5.1.9 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 155 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใด เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย

- 5.1.10 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 156 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมายโดยทุจริต แฉก หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี หรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานในการลงบัญชี อันจะเป็นผลให้การเสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่ควรจะต้องเสีย
- 5.1.11 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 คือ เป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- 5.1.12 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 158 คือ เป็นเจ้าพนักงาน ทำให้เสียหายทำลาย ซ่อนเร้นเอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น
- 5.1.13 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 159 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สินหรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอนทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับ หรือหมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสິงนั้น
- 5.1.14 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 160 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตราหรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย
- 5.1.15 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 161 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น
- 5.1.16 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 162 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตามหน้าที่
 - 5.1.16.1 รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ
 - 5.1.16.2 รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง
 - 5.1.16.3 ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความ เช่นว่านั้น

- 5.1.16.4 รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ
- 5.1.17 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 163 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โทรเลข หรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ดังต่อไปนี้
- 5.1.17.1 เปิดหรือยอมให้ผู้อื่นเปิด จดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ หรือโทรเลข
- 5.1.17.2 ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้สูญหาย ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข
- 5.1.17.3 กัก หรือส่งให้ผิดทาง หรือส่งให้แก่บุคคลอื่นซึ่งรู้ว่ามิใช่เป็นผู้ควรรับ ซึ่งจดหมาย หรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข
- 5.1.17.4 เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลขหรือทางโทรศัพท์
- 5.1.18 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 164 คือ เป็นเจ้าพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำด้วยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น
- 5.1.19 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 165 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่งซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น
- 5.1.20 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 166 คือ เป็นเจ้าพนักงาน ละทิ้งหน้าที่หรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป รวมถึงการกระทำเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน
- 5.2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่
- 5.2.1 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200 คือ เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวน คดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อที่จะช่วยบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง
- 5.2.2 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 201 เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่ง ตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกะทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่

- 5.2.3 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 202 เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น
 - 5.2.4 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 203 เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น
 - 5.2.5 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 204 เป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการถูกคุมขังไป
- 5.3 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
- 5.3.1 มาตรา 4 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย
 - 5.3.2 มาตรา 5 คือ เป็นพนักงาน ใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น
 - 5.3.3 มาตรา 6 คือ เป็นพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่
 - 5.3.4 มาตรา 7 คือ เป็นพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียกรับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานในหน้าที่นั้น
 - 5.3.5 มาตรา 8 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่ ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น
 - 5.3.6 มาตรา 9 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นอันเนื่องด้วยกิจการนั้น

- 5.3.7 มาตรา 10 คือ เป็นพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 5.3.8 มาตรา 11 คือ เป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- 5.4 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น
- 6 ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาชญากรรม หรือกระทำความผิดอาชญากรรมที่กระทำโดยอั้งอ้านาจั้งอั้ง หรือช้องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่
- 6.1 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 337 คือ การกระทำความผิดอาชญากรรมด้วยการข่มขืนใจผู้อื่น ให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญ หรือของบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น โดยอ้างว่า เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำการกระทำความผิดอาชญากรรม
- 6.2 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 338 คือ การกระทำความผิดอาชญากรรมด้วยการข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยความลับ ซึ่งการเปิดเผยนั้นจะทำให้ผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สามเสียหาย จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น โดยอ้างว่า เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำการกระทำความผิดอาชญากรรม
7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 กล่าวคือ
- 7.1 ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ปัจจุบันยังมีผลใช้บังคับอยู่ ทั้งนี้มีการยกเลิกบางมาตราของกฎหมายดังกล่าว 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 การนำหรือพาของที่ยังไม่ได้เสียภาษี หรือของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือที่ยังไม่ได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้อง เข้ามาในราชอาณาจักรไทยก็ดี หรือที่ส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยการใดๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามาหรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายถอนไป หรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนี้จากเรือกำปั่น ท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้า ที่มั่นคง หรือโรงเก็บของ โดยไม่ได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บหรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่น ทำการเช่นว่านี้ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยการใดๆ ในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำเข้า ส่งของออก ขนของขึ้น เก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของ โดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะต้องเสียสำหรับของนั้นๆ กีดหรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่นั้นก็ดี
- 7.3 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ เพิ่มความโดยได้บัญญัติใหม่ตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499 มาตรา 4 คือ การช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจำนำ หรือรับไว้โดยประการใด ซึ่งของอันตนรู้ว่าเป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยงอากรข้อห้าม หรือข้อจำกัด

ภาคผนวก ข²

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	นายสฤติย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์
8. อธิบดีกรมการประกันภัย	นายบรรณวัฒน์ สุวรรณ
9. อธิบดีกรมที่ดิน	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์
10. อธิบดีกรมศุลกากร	นายมานิตย์ วิทยาเต็ม
11. อธิบดีกรมสรรพากร	นายศุภวัฒน์ ควณิกุล
12. อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	นายฤกษ์ กาญจนบุญชู
13. ผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย	ม.ร.ว.ปรีดิยาธรณ์ เทวกุล
14. ประธานสมาคมธนาคารไทย	นายจุลกร สิงห์โกวินทร์
15. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล
16. เลขาธิการ ป.ป.ง.	พ.ต.อ.พิรพันธุ์ เปรมภูติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน

1. นายจิระ บุญพจนสุนทร
2. พลตำรวจเอกชวลิต ยอธมณี
3. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ
4. ศาสตราจารย์นิติ เศรษฐบุตร
5. ศาสตราจารย์อมร จันทสมบุญ
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. ตัวบทกฎหมาย

คุณวิรัตน์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

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

2) กรณีเราตรวจสอบต้นเหตุ การทุจริตของข้าราชการประจำนี้ เรามีเหตุสงสัยเราสามารถตรวจสอบได้ แต่เมื่อมาเจอเจ้าหน้าที่การเมืองแล้ว กฎหมายนี้เขากันตามตัวอักษรต้องให้ผู้เสียหายมากล่าวหา ประเด็นคือ จะไปหาผู้กล่าวหาที่ไหนเพราะเขาอยู่กันเป็นผู้ได้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาตรงนี้ควรเปิดช่องไว้ว่า เมื่อปรากฏหลักฐานชัดเจนต่อคณะกรรมการ กรรมการน่าจะเป็นผู้หยิบยกหรือว่ากล่าวหาได้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีคนนี้เป็นรัฐมนตรีอยู่ เราจะให้หน่วยงานไปร้องเรียนนี้ เขาก็ไม่รู้ว่าจะไปร้องเรียนกับใคร และความเสียหายที่ให้ปรากฏเป็นตัวเลขออกมาก็ยาก เช่น เราเคยบอกให้เขาร้องเรื่องคอมพิวเตอร์ของกระทรวงหนึ่ง ที่เราดูแล้วว่ามันเกิดความเสียหาย การที่คนไม่เปิดโอกาสให้มีการประมูลแข่งขันกันนั้น มันเสียหาย สมมติว่าอย่างนี้ เขาบอก เขาก็ไม่เห็นเสียหาย งบประมาณก็ใช้เท่าเดิม ได้คอมพิวเตอร์ตามที่ต้องการ เขาก็ไม่ร้อง ซึ่งกรณีแบบนี้หลายเรื่องที่เขาไม่ยอมร้องเรียน

3) กรณีที่กฎหมายปกติเอื้อไม่ถึง กฎหมาย ป.ป.ช. น่าจะเอื้อถึง เพราะเป็นกฎหมายพิเศษ ถ้าเป็นกฎหมายอาญาเขาดำเนินการได้เลย แต่ของ ป.ป.ช. ไม่ได้ต้องมีผู้เสียหายมากล่าวหา อย่างเราไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองนี้ เมื่อพบใครเกี่ยวข้องด้วยถึงเป็นเอกชนก็ลากเขาไปขึ้นศาลเดียวกันหมด แต่ว่าไปเจอนักการเมือง เราเอาขึ้นไปไต่สวนไม่ได้ ถ้าเราเริ่มกับข้าราชการแล้วสอบไปเจอนักการเมือง เราไม่สามารถทำได้ กรณีนี้มีข้อเท็จจริงหลายอัน เช่น เรื่องซื้อที่ดินของเทศบาล สอบไปลงมติแล้ว แต่ไปตีความว่าผู้ว่า กทม. นี้เขาเป็นตำแหน่งนักการเมือง เพราะฉะนั้นไม่มีผู้กล่าวหาเขาจะไปตั้งเรื่องเขาไม่ได้ ต้องมีหนังสือไปให้ปลัด กทม. เพื่อทำหนังสือกลับมาที่เรา ยกตัวอย่าง ในขณะนี้เขาร้องมาเรื่องนักการเมือง รัฐมนตรี และอธิบดี เรื่องกระทำความผิด วิถีพิจารณาของ ป.ป.ช. ก็จะพิจารณาว่า คนที่กล่าวหานี้ เป็นผู้เสียหายหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ให้ข้อหาตกไป และปรากฏมีความผิดโยงไปถึงนักการเมือง ก็ให้หน่วยงานที่มีความเสียหายแจ้งกลับมา ก็ยังถามกันว่าใครเขาจะแจ้ง ปลัดที่ไหนใครเขาจะแจ้ง

4) กรณีร่ำรวยผิดปกติ หลักเพียงแต่ทำให้ตรวจสอบเสียก่อน การเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน ป.ป.ช. ดูได้เฉพาะขาเข้าและขาออกเท่านั้น ส่วนความเคลื่อนไหวของบัญชีระหว่างกลางอยู่ดีๆ ไปขอตรวจไม่ได้ เพราะจะเป็นการไปก้าวก่ายในอำนาจกฎหมายของแบงก์ชาติ แต่เมื่อมีผู้กล่าวหาว่ามีเงินเข้าออกธนาคารมาก ป.ป.ช. จึงมีสิทธิ์ตรวจสอบ

5) กฎหมายของหน่วยงานราชการ กับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้บังคับบัญชาลงโทษแล้ว ถ้า ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยให้หักทิ้งไปให้นายกฯ หรือคณะกรรมการ ก.พ. ลงโทษแทน แล้วมาตราต่อมาไปเขียนว่า ผู้ถูกลงโทษตามมาตราต่างๆ สามารถอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายของตัวเอง ให้อุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา จริงๆ ก็คืออุทธรณ์เรื่องที่ ป.ป.ช. มีมตินั่นเอง แต่นักกฎหมายของเรามีความเข้าใจว่า ข้ามมาตราไม่ได้ เช่น เขาให้ไล่ออก อุทธรณ์ว่าให้ปลดออกได้หรือไม่ เพราะกฎหมายไปบอกให้อุทธรณ์ได้ของเขา เขาก็ไปเล่นตามกฎหมายของเขา ซึ่งเป็นจุดอ่อนของกฎหมายมากกว่า ถ้าจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ แล้วเกิดมีการตีความขึ้นมาว่าสามารถทำได้ ก็จะทำให้กฎหมาย ป.ป.ช. หดอำนาจทันที

6) เรื่องตรวจสอบทรัพย์สินควรจะต้องเปิดเผย เพราะถือว่า เราจะต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยกันตรวจสอบ โดยเฉพาะพวกนักการเมืองท้องถิ่น เขามาเก็บไว้ที่ ป.ป.ช. ชาวบ้านเขาก็ไม่รู้ ซึ่งจะเป็นฐานในการตรวจสอบภาษี ทรัพย์สิน ภาษีอะไรต่างๆ รวมถึงเรื่องรายได้ต่างๆ จากฐานข้อมูลอันนี้ขึ้นไป แล้วก็จะทำให้สังคมไทยตื่นตัวกัน แต่ว่าเปิดละเอียดแค่ไหนก็ลองไปคิดดู เราต้องไปแก้รัฐธรรมนูญ บางคนบอกว่าแก้ที่กฎหมายลูกได้ แต่จะไปแก้ยังงี้กฎหมายลูกเปิดเผยไม่ได้ มันลือกอลู แต่อาจทำได้อันหนึ่งหลังจากที่เราตรวจสอบแล้ว ให้เราทำรายงานแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่อันนี้ซ้ำมาก อีกอันหนึ่ง เวลาตรวจสอบแล้วรายงาน เรารายงานอย่างย่อมากซึ่งประชาชนก็ไม่สามารถชี้ช่องได้ ทั้งนี้กำลังถกเถียงกันอยู่ เวลาเราไปประกาศเป็นตารางว่าคนนั้นมีทรัพย์สินเพิ่มเท่านี้ เท่านั้น ไปละเมิดหรือเปล่า ขณะนักกฎหมายเขาก็ก้าวออกมา เพราะเขายกให้ทำรายงานแล้วเปิดเผย

สัมภาษณ์คุณพิภพ ธงไชย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545

1. ค่าวทกฎหมาย

คุณพิภพ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) การทุจริตคอร์รัปชันสมบัติของแผ่นดินไม่ควรจะมีอายุความ คือ ควรขยายเวลาตรงนี้ออกไปให้เท่ากับกฎหมายอาญา (20 ปี) เพราะคดีทุจริตคอร์รัปชันเป็นคดีอาญาด้วย แต่อย่างว่าคนที่จะทุจริตจะมาทุจริตช่วงปลายอายุ เพราะตอนรับราชการใหม่ๆ ยังไม่มีอำนาจ ที่ทุจริตหนักๆ จะเป็นช่วงอายุราชการเหลือ 10 ปีสุดท้าย

2) ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง ที่ระบุว่าถ้าจะเปลี่ยนพรรคต้องภายใน 90 วัน ก่อนมีการประกาศเลือกตั้งหรือยุบสภา ทำให้ ส.ส. ที่อยู่ในกุ่มกำมือของพรรคไม่เป็นอิสระในการโหวต ถ้าคุณเป็นแกะคำคุณก็จะได้ไม่ได้รับการเสนอชื่อในการสมัคร ส.ส. ในสมัยหน้า และก็จะไปสมัครพรรคการเมืองอื่นไม่ทันด้วย เพราะคุณออกไม่ทันก่อน 90 วัน

3) ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้เป็นอิสระเพราะข้อมูลและหลักฐานในการใช้อำนาจของนักการเมืองเป็นหลักฐานจากฝ่ายราชการ เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ไม่มีผลบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพพอ ประชาชนจะเอาหลักฐานในการตรวจสอบนักการเมืองมาจากไหน

4) กฎหมาย 50,000 รายชื่อเพื่อถอดถอน ที่มีขั้นตอนความยุ่งยาก และยังมีโทษมากกว่ากับประชาชน เพราะที่จริงสามารถกำกับการถูกกลั่นแกล้งจากกฎหมายนี้ได้ ก็คือ กฎหมายหมิ่นประมาท หรือกฎหมายอื่นๆ ที่ป้องกันอยู่แล้ว ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยากยิ่งขึ้นไปอีก

5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องสามารถหยิบเรื่องการตรวจสอบทุจริตนักการเมืองขึ้นมาพิจารณาได้เอง และจะต้องจัดกลไกของตัวเองให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากขึ้น

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณพิภพ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กระบวนการตามรัฐธรรมนูญที่บอกว่าอิสระ จริงๆ กลับไม่อิสระจากกระบวนการสรรหาผู้เข้ามาสู่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการสรรหาบุคลากรขององค์กรอิสระเลย อีกทั้งรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ระบุการสรรหาไว้ด้วย เมื่อประชาชนไม่ใช้ช่องทางนี้ตามรัฐธรรมนูญ ก็จะถูกขัดขวางจากกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบอกไว้ กระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจึงไม่เอื้อต่อการตรวจสอบโดยประชาชน

2) โอกาสของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน้อยลง ที่เห็นเป็นอุปสรรคชัดเจน คือ กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรัฐสภาที่ทำได้ไม่ถึงที่สุด เช่น 50,000 ชื่อในการเสนอกฎหมายของประชาชน รัฐธรรมนูญไม่ได้บอกว่าการพิจารณากฎหมายนี้ จะต้องมาจากสัดส่วนของประชาชนเท่าไร และไม่ได้บอกว่าจะคงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประชาชนได้เสนอในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างไร ในที่สุดฝ่ายประชาชนก็เหนื่อย อาทิ กฎหมายป่าชุมชน สุดท้ายก็ถูกเปลี่ยนโดยทัศนคติของ ส.ส. และ ส.ว. เนื่องจากยังติดในแบบชนชั้นนายอยู่

3) องค์กรอิสระต่างๆ ไม่มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ ยังต้องพึ่งพาการพิจารณาตัดสินใจจากรัฐสภาอยู่ โดยที่ความเป็นจริงรัฐสภาไม่ได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการต่างๆ ขององค์กรอิสระ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะบอกว่ามีตัวแทนคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ พิจารณาเลือก แต่โดยรูปแบบของการจัดทำงานงบประมาณของรัฐสภา จะทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการต่อรองกับคนบติได้ ก็ทำให้ไม่เป็นอิสระเพราะไปแทรกแซงในเรื่องการต่อรองงบประมาณ

4) บุคคลที่จะสมัครองค์กรอิสระจะต้องมีการเปิดเผยประวัติ แล้วกรัฐสภา ส.ว. จะต้องประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์ ต้องลงทุน เปิดโอกาสให้คนมาให้ข้อมูล ต้องมีการกลั่นกรองข้อมูลว่าเป็นข้อมูลจริง

3. ด้านทัศนคติ

คุณพิภพ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) มีจุดอ่อนในสังคมไทยในเรื่องวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ ทำให้คนไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ไม่กล้าตัดความสัมพันธ์จากผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง แม้แต่ ส.ว. ซึ่งกฎหมายบังคับไม่ให้สังกัดพรรคการเมือง แต่การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้สมัยเดียว กลุ่มนี้จึงมีความคิดถึงอนาคตในการสมัคร ส.ส. ซึ่งต้องสัมพันธ์กับพรรคการเมือง เริ่มวางแผนอนาคตทางการเมือง เนื่องจากยังต้องการมีบทบาททางการเมืองอยู่ ก็ทำให้ขาดความเป็นกลาง เป็นจุดอ่อนที่คาดไม่ถึงในรัฐธรรมนูญ และอีกปัญหาอันหนึ่งของคนที่เข้าสู่องค์กรอิสระที่มีความคิดไม่เป็นอิสระจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม และถูกรอบงำโดยวัฒนธรรมของราชการ คือ ดูถูกประชาชนและเห็นว่าไม่ควรมีบทบาท คนที่เข้าสู่องค์กรอิสระเหล่านี้ก็จะได้คนที่เข้าราชการเก่า ซึ่งเป็นอุปสรรคทางด้านทัศนคติ

2) รัฐธรรมนูญไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมือง ที่ยอมรับเพราะถูกกระแสของคนในสังคมกดดัน จึงไม่อาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรรมการที่ไม่ได้มาจาก ส.ส. มักเป็นข้าราชการประจำ หรือหัวหน้าของพรรคการเมือง ทำให้เจตนารมณ์ทางการเมืองขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สัมภาษณ์คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ หนังสือพิมพ์มติชน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2545

1. ด้วยกฎหมาย

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กฎหมาย ป.ป.ช. มีข้ออ่อนอยู่ว่า ถ้าร้ายจริงผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ ต้องมีคนยื่นกล่าวหา และผู้กล่าวหาต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงด้วย

2) เรื่องบัญชีทรัพย์สิน ถ้าไม่เปิดเผยเราก็ไม่รู้ว่านักการเมืองมีทรัพย์สินอะไรบ้าง การตรวจสอบแบบ ป.ป.ช. เน้นความมีอยู่จริงของทรัพย์สินว่าตรงไม่ตรง ถ้าตรวจแบบนั้นไม่มีทางเจออะไร การเปิดบัญชีทรัพย์สินนั้นมีประโยชน์เป็นการลดภาระการทำงานของ ป.ป.ช. มีคนตรวจให้เสร็จ คัดรูปมาตรวจเอง ควรใช้ระบบ declare ด้วยเข้าไป อย่างเช่น กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทที่เกิดจากการอภิปรายในสภา ทุกคนรู้ว่าอภิปรายเสร็จก็ทั้งกันหมด เพราะไม่อยากมีศัตรูทางการเมืองถาวร เราก็เอาประเด็นนี้มาทำต่อและในส่วนขององค์กรอิสระต้องเปิดเผยด้วย เพราะองค์กรอิสระมีอำนาจมาก

3) ให้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ สามารถครอบคลุมได้ทุกองค์กร ให้กำหนดลักษณะข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้นสำหรับข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะข้อมูลการชำระภาษีของนักการเมืองไม่ควรเป็นความลับ เพราะว่าการเป็นรัฐมนตรี ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีด้วย เนื่องจากเรื่องภาษีนี้สะท้อนอะไรออกมาได้มาก การตรวจสอบของสื่อมวลชนที่ไม่ใช่อำนาจตามกฎหมาย จะสามารถทำการตรวจสอบได้ง่าย

4) ในเรื่องการเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ มีปัญหาพอสมควร ทั้งที่กฎหมายอาญาก็ชัดเจนอยู่แล้วว่า ในเรื่องการแจ้งเท็จมีความผิด แต่ว่ากฎหมาย ป.ป.ช. กลับกำหนดโทษซึ่งเป็นการเข้าไปในตัว อีกทั้งขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนต้องไปแสดงตัวก่อน 100 คน ทำไมต้องเปิดเผยตัวก่อน เพราะผู้ริเริ่มก่อการอาจโดนก่อวินาศกรรม กีดกันจากอิทธิพลได้ และกำหนดระยะเวลาไว้ 6 เดือน ประชาชนจะมีความยากลำบากมาก อีกทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญเขียนเพียงกว้างๆ ว่าให้ประชาชนเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายได้ แต่ไม่ได้บอกว่าเมื่อเข้าชื่อเสร็จแล้ว สภาจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ซึ่งไม่มีความหมาย ในขั้นตอนตรงนี้ควรมีหลักประกันมากกว่านี้

2. กระบวนการสรรหา

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กระบวนการสรรหาคนขององค์กรอิสระ การที่เอาเกณฑ์ข้าราชการเป็นหลักส่วนใหญ่ต้องชี้ 10 ขึ้นไป เป็นแนวคิดที่แย่มาก เพราะจะได้คนในระบบราชการ ซึ่งเรารู้ว่าเป็นอย่างไร เป็น

สัมภาษณ์คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ หนังสือพิมพ์มติชน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2545

1. ด้วยทกกฎหมาย

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กฎหมาย ป.ป.ช. มีข้ออ่อนอยู่ว่า ถ้าร้ายจริงผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ ต้องมีคนยื่นกล่าวหา และผู้กล่าวหาต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงด้วย

2) เรื่องบัญชีทรัพย์สิน ถ้าไม่เปิดเผยเราก็ไม่รู้ว่ามีนักการเมืองมีทรัพย์สินอะไรบ้าง การตรวจสอบแบบ ป.ป.ช. เน้นความมีอยู่จริงของทรัพย์สินว่าตรงไม่ตรง ถ้าตรวจสอบแบบนั้นไม่มีทางเจออะไร การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินนั้นมีประโยชน์เป็นการลดภาระการทำงานของ ป.ป.ช. มีคนตรวจให้เสร็จ คำนวณตรวจสอบเอง ควรใช้ระบบ declare ด้วยซ้ำไป อย่างเช่น กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทที่เกิดจากการอภิปรายในสภา ทุกคนรู้ว่าอภิปรายเสร็จก็ทั้งกันหมด เพราะไม่อย่างมีศัตรูทางการเมืองถาวร เราก็เอาประเด็นนี้มาทำต่อและในส่วนของผู้องค์กรอิสระต้องเปิดเผยด้วย เพราะองค์กรอิสระมีอำนาจมาก

3) ให้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ สามารถครอบคลุมได้ทุกองค์กร ให้กำหนดลักษณะข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้นสำหรับข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะข้อมูลการชำระภาษีของนักการเมืองไม่ควรเป็นความลับ เพราะว่าเป็นรัฐมนตรี ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีด้วย เนื่องจากเรื่องภาษีนี้อะไรออกมาก็ได้มาก การตรวจสอบของสื่อมวลชนที่ไม่ใช่อำนาจตามกฎหมาย จะสามารถทำการตรวจสอบได้ง่าย

4) ในเรื่องการเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ มีปัญหาพอสมควร ทั้งที่กฎหมายอาญาก็ชัดเจนอยู่แล้วว่า ในเรื่องการแจ้งเท็จมีความผิด แต่ว่ากฎหมาย ป.ป.ช. กลับกำหนดโทษซึ่งเป็นการขู่ไปในตัว อีกทั้งขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนต้องไปแสดงตัวก่อน 100 คน ทำไมต้องเปิดเผยตัวก่อน เพราะผู้ริเริ่มก่อการอาจโดนก่อกวน กดดันจากอิทธิพลได้ และกำหนดระยะเวลาไว้ 6 เดือน ประชาชนจะมีความยากลำบากมาก อีกทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญเขียนเพียงกว้างๆ ว่าให้ประชาชนเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายได้ แต่ไม่ได้บอกว่าเมื่อเข้าชื่อเสร็จแล้ว สภาจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ซึ่งไม่มีความหมาย ในขั้นตอนตรงนี้ควรมีหลักประกันมากกว่านี้

2. กระบวนการสรรหา

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กระบวนการสรรหาคนขององค์กรอิสระ การที่เอาเกณฑ์ข้าราชการเป็นหลักส่วนใหญ่ต้องชี้ 10 ขึ้นไป เป็นแนวคิดที่แย่มาก เพราะจะได้คนในระบบราชการ ซึ่งเรารู้ว่าเป็นอย่างไร เป็น

กระบวนการที่อิงระบบราชการมากเกินไป คือ ข้าราชการยึดตามตัวอักษรทุกอย่าง โดยไม่ได้มองในเชิงการตรวจสอบ ถ้าดำเนินการผิดขั้นตอนตามกฎหมาย คู่กรณีจะแย้งว่าผิดขั้นตอน ทำให้ผิดเป็นชอบได้

3. ปัญหาอุปสรรค

คุณประสงค์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ความรู้ความสามารถของนักข่าว คือ ตัวนักข่าวเองมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายใหม่ๆ ความเข้าใจเรื่องหุ้นส่วนรัฐมนตรี ความเข้าใจเรื่องบุคคลมากน้อยขนาดไหน เช่น กฎหมาย เลือกกตั้ง ก.ก.ต. จะตรวจสอบการเลือกตั้ง ไม่ใช่ดูว่ามีการซื้อเสียงขายเสียงเพียงอย่างเดียว จะต้องดูว่าการบริจาคให้พรรคการเมือง ใครเป็นผู้บริจาค และมีจำนวนเท่าไร ควรมีการเปิดเผย

2) การเข้าถึงข้อมูลบางเรื่องลำบากมาก เช่น กรณีการจดทะเบียนบริษัทในต่างประเทศความซ้ำซ้อนมืออยู่สูง สื่อมวลชนไม่สามารถเข้าไปดูการถือหุ้นของบริษัทได้ ทำให้การตรวจสอบทำไม่ได้

สัมภาษณ์คุณวีระ สมความคิด เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

คุณวีระ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) กฎหมาย ป.ป.ช. ในเรื่องอายุความการสอบเจ้าหน้าที่รัฐร่ำรวยผิดปกติที่กำหนดอายุความ 2 ปี ควรเพิ่มให้มีอายุความ 20 ปี
- 2) มาตรา 124 ที่ว่ามีโทษจำคุก 3 ปี ผู้ริเริ่มล่า 50,000 ชื่อ เพื่อถอดถอนตามมาตรา 304 ไม่ควรกำหนดโทษดังกล่าว
- 3) กฎหมาย ป.ป.ช. ไม่สามารถยกเรื่องกรณีนักการเมืองทุจริตขึ้นสอบเองได้ ซึ่งแตกต่างจากของเดิมที่เป็น ป.ป.ป. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าการทุจริต ป.ป.ป. สามารถตั้งเรื่องสอบได้เลย

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณวีระ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

- 1) กระบวนการองค์กรอิสระล้มเหลว เพราะมีอำนาจรัฐมาเกี่ยวข้องประชาชนทำได้แต่เพียงการร้องให้มีการตรวจสอบแต่ไม่สามารถตัดสินได้ และยังถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้
- 2) การไต่สวนจะไม่มีเรื่องกำหนดเวลา มักมองว่าเจ้าหน้าที่ไม่พอ แต่เรื่องไหนที่ยากดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นผลงาน จะทำลัดขั้นตอนไปเลย
- 3) พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ต้องปรับปรุง เนื่องจากใช้ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยนานมาก
- 4) รัฐจะต้องให้การดูแลคนที่กล้าลุกขึ้นมาให้ข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนถ้าเป็นข้าราชการประจำก็ให้ปฏิบัติตามค่านิยมของรัฐที่มี 5 ข้อ ของ ก.พ. ถ้าข้าราชการกล้าร้องเรียน ผู้บังคับบัญชาต้องให้ความคุ้มครอง อย่าให้ได้รับผลกระทบในหน้าที่การงาน อย่าให้มีขั้นตอนเยอะ และต้องเก็บความลับการแจ้งเบาะแสให้ตี อย่าให้รั่วไหล และคนที่แจ้งเบาะแสต้องให้รางวัล ป.ป.ช. ต้องประสานงานกับกระทรวงยุติธรรมในเรื่องการคุ้มครองพยาน

สัมภาษณ์คุณสุริยะใส กตะศิลา คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

คุณสุริยะใส ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) การตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองย้อนหลังโดย 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) การตรวจสอบทุจริตของนักการเมือง ป.ป.ช. ไม่สามารถหยิบขึ้นมาสอบได้ ต้องมีผู้ร้องขึ้นมาเท่านั้น

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณสุริยะใส ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) การตรวจสอบนักการเมืองเมื่อองค์การอิสระรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนไปแล้ว มักเกิดการละเลยที่จะชี้แจงกับผู้ร้อง คือ ไม่มีการแจ้งความคืบหน้า หรือไม่แถลงผลอย่างเป็นทางการ ประชาชนจะต้องเป็นฝ่ายที่ติดตามเรื่องเองโดยตลอด

2) ประชาชนไม่มีสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยได้เคยไปยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขบวนการสรรหาก.ก.ต. ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ก็ปรากฏว่าไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการฯ แต่ก็มี การส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความโดย ส.ว. เพราะ ส.ว. มีอำนาจเข้าชื่อกันแล้วส่งให้ประธานรัฐสภา และส่งศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

3) กระบวนการไต่สวนขององค์การอิสระ เช่น ป.ป.ช. ค่อนข้างปิด อาจไม่ได้หมายความว่า จะต้องเข้าไปร่วมสอบสวนด้วย แต่เนื่องจากไม่ได้มีคำวินิจฉัยส่วนตัว ทำให้ไม่เห็นว่าการกระทำแต่ละคนมีความโปร่งใสอย่างไรบ้าง มีคำวินิจฉัยได้มาตรฐานหรือไม่ ทำให้ไม่สามารถวิจารณ์ในเชิงบุคคลได้ ภาพรวมในการทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการทำงานร่วมกับองค์การอิสระไม่เกิด ทำให้ความร่วมมือไม่ร่วมมือในสังคมน้อยเพราะว่าทำงานลักษณะปกปิด ไม่ค่อยสร้างกระบวนการที่จะดึงสาธารณะเข้า

มามีส่วนร่วม เช่น ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการปราบปรามคอร์รัปชัน ป.ป.ช. ควรมีคอร์ส มุ่งงบประมาณ มีผู้เชี่ยวชาญจัดฝึกอบรม เพื่อสร้างพลังตรวจสอบของประชาสังคม

4) องค์กรอิสระมีบุคลากรน้อย งบประมาณน้อย และฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ เช่น ในบางเรื่อง ก.ก.ต. ยังใช้บุคลากรจากกระทรวงมหาดไทย ดำรวจ ทหาร ไม่มีคนของตัวเอง ก็เลยไม่อาจมีหลักประกันในเรื่องความเป็นกลางได้ หรือด้านงบประมาณที่ฝ่ายบริหารก็ดำเนินการให้งบประมาณล่าช้าและตัดทอนงบประมาณขององค์กรอิสระได้ ทำให้องค์กรอิสระไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในภาพรวม ซึ่งอาจเป็นเจตนาของฝ่ายการเมืองด้วยหรือไม่ ที่อยากให้องค์กรเหล่านี้อ่อนแอ เพื่อที่จะเข้ามาแทรกแซงได้ง่ายขึ้น

3. ด้านทัศนคติ

คุณสุริยะใส ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) บุคลากรขององค์กรอิสระยังมีวิธีคิดแบบเก่า คือ ระบบราชการที่ล่าช้าและเอื้อประโยชน์กับพรรคพวกกัน ทำงานในลักษณะตั้งรับมากกว่าการรุก พอเกิดมีเรื่องจึงดำเนินการ

สัณภาษณ์พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ พรรคประชาธิปัตย์
เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

พล.ต.สนั่น ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กฎหมาย 50,000 ชื่อ ทำให้ประชาชนมีโอกาสที่จะถอดถอนข้าราชการชั้นสูง นักการเมือง หรือว่าเจ้าหน้าที่การเมือง แม้กระทั่งเสนอกฎหมายก็ทำได้ แต่กระบวนการควรทำให้ง่ายกว่านี้ สำหรับผม มันง่ายหน่อย แต่สำหรับคนอื่นอาจยาก เพราะช่องทางไปแต่ละจังหวัดลำบาก และถ้าเป็นประชาชนจริงๆ ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในสังคมและเป็นที่รู้จักอาจจะยาก วิธีการก็ยุ่งยาก หนึ่งต้องถ่ายบัตรประชาชน ต้องมีแบบฟอร์มในการเซ็นชื่อ ถ้าหาวิธีไหนที่ง่ายกว่านี้จะรวดเร็วขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายน้อยน่าจะดี ผมเสียค่าใช้จ่ายพิมพ์แบบฟอร์มหมดเป็นแสน

2) ประเด็นที่เกี่ยวกับโทษของผู้ริเริ่ม ที่ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 124

เมื่อบอกให้ประชาชนหา 50,000 ชื่อ แล้วไปกำหนดโทษให้ประชาชน ก็ไม่ถูกจนกว่าคุณจะมีการพิจารณาเสร็จเรียบร้อย ถ้าเขาไม่ผิดจริงก็ยกเลิกกันไป แต่ถ้าเรากล่าวหาเขาโดยไม่มูลเลย มันต้องมีองค์ประกอบด้วย

2. กระบวนการสรรหา

พล.ต.สนั่น ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ในการสรรหาคณะกรรมการองค์กรอิสระผู้แทนไม่ควรมายุ่งด้วย คราวที่แล้ว สรรหา กกต. กสช. ไม่ผ่านเพราะอะไร ผู้มีอำนาจบางคนยังจัดการกับโทรศัพท์ยังไม่เสร็จ เลยไม่เสร็จ นักการเมืองไม่ควรเข้าไปยุ่งในการสรรหา น่าจะปล่อยให้นักวิชาการ พวกนี้ทำกันเองจะได้เป็นกลาง

2) องค์กรอิสระทุกองค์กรจะต้องพิจารณาว่ามาจากไหน จึงจะได้รับความยุติธรรม คนที่เข้าไปอยู่ตรงนั้นต้องสรรหาจริง ไม่ใช่มีแต่ข้าราชการอยู่กันเต็มไปหมด

3. กระบวนการตรวจสอบ

พล.ต.สนั่น ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

กระบวนการตรวจสอบของ ป.ป.ช. ต้องเห็นใจ ป.ป.ช. เพราะมีหลายเรื่อง ตัวอย่างเรื่องผมไม่ถึง 6 เดือนด้วยซ้ำไป หรือว่าเขาเจตนาจะให้เร็วที่ตัดสินผม ผมถึงบอกว่าคนตรงนี้ต้องเป็นกลางจริงๆ เอาอดีตข้าราชการมีความแค้นบ้าง อะไรบ้างนั้น ก็ไม่มีความเป็นธรรม

สัมภาษณ์คุณสารี อ๋องสมหวัง มุลนิธิเพื่อผู้บริโภค เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

คุณสารี ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) องค์กรอิสระอิงกับระบบราชการมากเกินไป เช่น กรรมการองค์กรอิสระต้องเคยเป็นข้าราชการ มาก่อนจึงจะสมัครเข้ามาเป็นกรรมการได้ เป็นการตัดโอกาสคนที่มีความสามารถที่จะเข้ามาทำงานใน องค์กรอิสระ

2) องค์กรอิสระต้องถูกตรวจสอบได้ ต้องไม่ให้อิสระจากประชาชนและการตรวจสอบ แต่ต้องเป็น อิสระจากนักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจ การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง คือ นโยบายมี หลักการ มี แต่พอปฏิบัติแล้วมีปัญหาทำไม่ได้ อย่างเช่น กฎหมาย 50,000 ชื่อ ไม่มีทางทำได้ถ้าต้องทำภายในกี่วัน ประชาชนอย่างเราไม่มีทางทำได้ อาจยกเว้นคุณสนั่นเท่านั้นที่จะทำได้ ควรทำให้มีเงื่อนไขที่เอื้อให้ ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ใช่สร้างเงื่อนไขให้ทำไม่ได้ ปัจจุบันการตรวจสอบทำได้ยากขึ้น

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

คุณสารี ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) องค์กรอิสระไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งที่จริงทำอะไรได้มากกว่านี้ แต่เราไม่รู้ว่าองค์กรอิสระ เหล่านี้มีงบประมาณมากน้อยเท่าไร ในขณะที่ตัวกันองค์กรอิสระยังอิงกับระบบราชการตรงนี้ก็ยังเป็น ปัญหา แต่ยังถูกนักการเมืองสั่งได้อยู่ เพราะฉะนั้นองค์กรอิสระต้องให้นักการเมืองสั่งไม่ได้ ข้าราชการสั่ง ไม่ได้ ธุรกิจสั่งไม่ได้ แทนที่กลไกจากองค์กรอิสระจะมาเชื่อมโยงกับการตรวจสอบจากภาคประชาชน แต่ สุดท้ายคนตรงนั้นก็เป็นคนของรัฐ ซึ่งไม่เข้าใจประชาชน ก็เชื่อมโยงไม่ได้

2) กระบวนการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัจจัยในการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในการตรวจสอบ ที่ให้คนทั่วไปสามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ จะเชื่อมโยงแต่ละระดับอย่างไร ทำให้เกิดกลไกใน การตรวจสอบได้อย่างไร ซึ่งตรงนี้ควรเป็นโครงสร้างที่เรียกว่า ระบบการตรวจสอบ

การประชุมไฟกัล กรุป จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2545

1. ตัวบทกฎหมาย

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ควรให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมด และข้าราชการประจำ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

2) ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มกลไกการตรวจสอบขึ้นแล้ว ก็ต้องกำหนดให้กลไกตรวจสอบนี้ ลงไปถึงส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น มีสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด สำนักงาน สตง. จังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้รวดเร็ว และกำหนดอำนาจของประชาชนที่จะควบคุมการทำงานขององค์กรอิสระได้ด้วย

3) จะต้องออก พ.ร.บ. ที่ว่าด้วยสภาพภาพของชุมชนเมืองให้ชัดเจน พร้อมกำหนดกรอบว่า ชุมชนนั้นมาอย่างไร กฎหมายจะรับรองสภาพภาพของคณะกรรมการชุมชนในลักษณะใด

4) ร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญอย่างมาตรา 40 ทำได้ล่าช้ามาก เนื่องจากมาตรานี้มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาล ในขณะที่สื่อของภาคประชาชนถูกปิดกั้น เช่น วิทยุชุมชน ที่ทำให้เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญถูกบิดเบือนโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) รัฐธรรมนูญให้โอกาสประชาชนตรวจสอบได้ แต่เมื่อพบความผิดแล้ว การลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ กลไกตามรัฐธรรมนูญไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ องค์กรอิสระต่างๆ จะต้องทำงานให้ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่านี้ ระดับบนของ ป.ป.ช. สตง. ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกับระดับท้องถิ่นได้ ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นอยากรู้ และเข้าใจเรื่องการตรวจสอบ แต่กระบวนการตรงนี้ยังไม่ทั่วถึง

2) การตรวจสอบในระดับท้องถิ่นยากมาก ต่อให้กลไกบอกว่าประชาชนสามารถรวมตัวกันตรวจสอบได้ แต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลได้เลย ยกตัวอย่างเช่น ผู้บริหารเทศบาลต้องการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคาร รัฐธรรมนูญบอกว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาคม เขาก็ไปเอาลายเซ็นของตัวแทนชุมชน 67 ชุมชน ที่อยู่ภายในเขตเทศบาลนคร ซึ่งทั้ง 67 ชุมชนไม่ได้เป็นชุมชนดั้งเดิมแต่เป็นชุมชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลนคร

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

การประชุมไฟก๊ส กรู๊ป จังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2545

1. ดั้วบทกฎหมาย

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) กฎหมาย ป.ป.ช. ลำหหลัง คือ ไม่สามารถเอาคดีไปเปิดเผยต่อสาธารณะได้ ภาครัฐเองก็ไม่มีความจริงใจในการปราบปรามคอร์รัปชัน ประชาชนเข้าไม่ถึงข้อมูลในหน่วยงานราชการ การเข้าไปตรวจสอบทำได้ยากมาก เพราะกลไกการทำงานของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทำงานล่าช้ามาก การตรวจสอบภายในของรัฐกันเองก็ไม่มีประสิทธิภาพ กลายเป็นไปช่วยเหลือกันให้โทษหนักกลายเป็นเบา

2) กลไก 50,000 ชื่อ ทำได้เพียงการชู้่นักการเมือง เพราะการเมืองไทยยังเป็นระบบโควต้า ก็สามารรถหมุนเวียนกันกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้อยู่ดี ในขณะที่กระบวนการรวบรวม 50,000 ชื่อ ก็มีความยุ่งยากมาก และต้องใช้เงินสูง และยังถูกควบคุมโดยบทลงโทษด้วย

2. กระบวนการมีส่วนร่วม

ในที่ประชุม ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

1) ประชาชนต้องการตรวจสอบคอร์รัปชัน แต่ไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย โดยกลไกของอำนาจรัฐเอง ก็ทำให้ชาวบ้านกลัว มีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลัง และการเข้ามาตรวจสอบเรื่องนี้ ถูกข่มขู่ ทำร้ายหรือถูกฆ่า ไม่มีกลไกอะไรที่จะคุ้มครองประชาชนตรงส่วนนี้ได้จริง

2) นักการเมืองใช้รูปแบบการคินทุนให้ผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทำให้การตรวจสอบคอร์รัปชันของประชาชนไม่เข้มแข็ง

ภาคผนวก ง

แบบฟอร์มต่างๆ ในการทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(แบบ ก.1)

แบบการแสดงตนของผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ของแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน.....คน มีความประสงค์ที่จะขอแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อถอดถอน.....

ออกจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา 60 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

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

อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่.....ต.รอก/ชอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ อย่างยิ่ง

1.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

2.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

3.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

4.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

99.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

100.

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

หมายเหตุ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ก.1 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

แบบผู้เข้าชื่อขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เขียนที่..... วันที่.....เดือน.....พ.ศ..... ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว).....นามสกุล..... เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....ปัจจุบันอายุ.....ปี.....เดือน.....สัญชาติ..... เชื้อชาติ.....อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ต.รอก/ซอย.....ถนน..... ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... หมายเลขประจำตัวประชาชน.....และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา มีความประสงค์ที่จะขอถอดถอน.....ออกจากตำแหน่ง ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ (ลงชื่อ)..... (.....) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ	(แบบ ถ.2)
หมายเหตุ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ถ.1 ดังนี้ ■ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ■ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ ■ สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้	

(แบบ ก.2)

คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอให้ถอดถอน.....ออกจากตำแหน่ง

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. รายชื่อประชาชนผู้เข้าร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
2. แบบรับรองรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ข้าพเจ้า (ชื่อ/นามสกุล).....

ปัจจุบันอายุ.....ปี.....เดือน.....อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....

หมายเลขประจำตัวประชาชน.....มีความประสงค์ที่จะร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอน

.....ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

(1) ด้วยปรากฏว่า.....

(2)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ อย่างยิ่ง

(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

หมายเหตุ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ก.1 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(แบบ ก.3)

แบบรับรองลายมือชื่อผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อถอดถอน.....
.....ออกจากตำแหน่ง

ซึ่งได้แสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 60 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่.....ได้รวบรวมรายชื่อประชาชน
จำนวน.....คน และได้จัดทำคำร้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ขอรับรองว่า

1. ลายมือชื่อดังกล่าวเป็นลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน.....
.....ออกจากตำแหน่งจริง

2. ผู้เข้าชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา จริง

ในการนี้ ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ ขอมอบหมาย (หรือแต่งตั้ง) ให้นาย/นาง/นางสาว.....
.....อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....
ตรอก/ซอย.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

จึงกราบเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ อย่างยิ่ง

- | | |
|--|---|
| 1.
(.....)
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ | 2.
(.....)
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ |
| 3.
(.....)
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ | 4.
(.....)
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ |
| 99.
(.....)
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ | 100.
(.....)
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ |

หมายเหตุ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ก.1 ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

ภาคผนวก จ

ด่วนมาก

ที่ สว ๐๐๐๔/๐๐๖๖๖



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๙ มีนาคม ๒๕๔๒

เรื่อง คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ

เรียน นางสาวรสนา โตสิตระกูล ในฐานะผู้แทน ๓๐ องค์การพัฒนาเอกชน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามที่ท่านได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้แทน ๓๐ องค์การพัฒนาเอกชน พร้อมทั้งรายชื่อประชาชน จำนวน ๕๒,๕๕๔ คน เพื่อขอให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๓ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ ออกจากตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วย นายรักเกียรติ สุขชนะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุตรธานี (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) นายธีรวัฒน์ ศิริวิธสาณฑ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข) และนายปรแกรม วุฒิพงศ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่าบุคคลทั้งสามมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ ออกจากตำแหน่ง ประธานวุฒิสภาจึงขอให้ ๓๐ องค์การพัฒนาเอกชนในฐานะผู้รวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวน ๕๒,๕๕๔ ราย ทำการรับรองลายมือชื่อประชาชนจำนวนดังกล่าว ว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริง อันจะทำให้เป็นสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๔ ก่อนที่จะได้พิจารณาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายพินิต อารยะศิริ)

เลขาธิการวุฒิสภา

กองการประชุม

โทร. ๒๔๔๑๕๖๓, ๒๔๔๑๕๕๘

เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน 30 องค์กร
211/2 ซอยงามวงศ์วาน 31 ถนนงามวงศ์วาน
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000 โทรศัพท์ 952-5060

23 เมษายน 2542

เรื่อง คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญ

เรียน ประธานวุฒิสภา

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1) พระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทบริหารระดับสูง
และประเภทบริหารระดับกลาง พ.ศ. 2535
2) เอกสาร กรรณียมติของวุฒิสภา โดย อาจารย์เนาว์วัฒน์ บรรณานันท์

ตามที่เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ทำการรวบรวมรายชื่อประชาชนที่มีความประสงค์ให้มีการตรวจสอบเพื่อถอดถอนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทุจริตจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ตามเจตนารมณ์ในมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และได้ยื่นหนังสือพร้อมรายชื่อประชาชนจำนวน 52,554 รายชื่อ ต่อที่ประชุมวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2542 แล้วนั้น

ขอเรียนว่าเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนได้ยื่นจดหมายทำประธานวุฒิสภานั้น ท่านได้ขอให้ทางตัวแทน 30 องค์กรพัฒนาเอกชนทำจดหมายรับรองสิทธิเลือกตั้งของประชาชนทั้ง 52,554 รายชื่อ เสียก่อนจึงจะดำเนินการต่อไป อีกทั้งแสดงความเห็นว่าในกรณีที่ร้องขอให้ตรวจสอบเพื่อถอดถอน นพ.ปรากรม วุฒิมงคล บัณฑิตกระทรวงสาธารณสุข ที่อยู่ระหว่างช่วยราชการที่สำนักงานกฤษฎีกานั้น ไม่อาจจะทำได้ เนื่องจากยังไม่มีความหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นปัญหาในการพิจารณาได้

ต่อมาทางเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับจดหมายที่ สว. 0008/00626 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2542 จากนายพันิต อารยะศิริ ในฐานะเลขาธิการวุฒิสภาแจ้งว่า ทำประธานวุฒิสภาขอให้ตัวแทน 30 องค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะผู้รวบรวมรายชื่อประชาชน จำนวน 52,554 รายชื่อ ทำการรับรองลายมือชื่อประชาชนจำนวนดังกล่าวว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงเสียก่อนที่จะได้พิจารณาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญ โดยได้ส่งแบบรับรองลายชื่อมาด้วยนั้น

โดยที่เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนมีข้อกังขาที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่มาเข้าชื่อและตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติไว้ในเรื่อง ที่ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ประชาชนเพียงแต่มาใช้สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อร้องขอต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้ตรวจสอบมูลความผิด เพื่อนำไปสู่การถอดถอนตามมาตรา 305 ต่อไป ในการตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งของผู้เข้าชื่อนั้นเป็นขั้นตอนที่วุฒิสภาจะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งของประชาชน เพื่อจะได้พิจารณาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญ

ต่อประเด็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในมาตรา 303 ข้อ (2) นั้น ทางเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนได้ตรวจสอบเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับความหมายผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้ดังนี้

1) จากพระราชกฤษฎีกา กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทบริหารระดับสูงและประเภทบริหารระดับกลาง พ.ศ. 2535 (เอกสารแนบ 1) ในมาตรา 40 นั้นที่กล่าวว่า "ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ มี 11 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3 ระดับ 4 ระดับ 5 ระดับ 6 ระดับ 7 ระดับ 8 ระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 โดยตำแหน่งระดับ 1 เป็นระดับต่ำสุด เรียงสูงขึ้นไป เป็นลำดับตามความยากและคุณภาพของงานจนถึงตำแหน่งระดับ 11 เป็นระดับสูงสุด"

จากเอกสารดังกล่าวพิจารณาได้ว่า ตำแหน่งระดับ 11 เป็นผู้บริหารระดับสูงสุดของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงสมควรจัดอยู่ในความหมายของคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในมาตรา 303 (2)

2) จากเอกสารรัฐธรรมนูญ โดยอาจารย์นันท์วัฒน์ บรรมานันท์ (เอกสารแนบ 2) ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามที่ได้แปรรูปไว้ฉบับที่ 1 ในมาตรา 303 ข้อ 1 รัฐสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการประพฤติดุจริตรหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามวิธีการในมาตรา 304

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

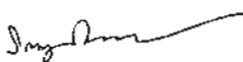
- (1) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
- (3) ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด
- (4) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือข้าราชการประจำ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป (ศาสตราจารย์อมร รัชกาลดี นายเปศลย์ เกตุทอง นายโกศล ศรีสังข์ และนายประวิทย์ ทองศรีนุ่น)

เมื่อพิจารณาเอกสารดังกล่าว ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของ สสร.ว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในส่วน of ข้าราชการประจำที่กำหนดไว้ในมาตรา 303 (2) นั้น หมายถึง บุคคลตั้งแต่ระดับ อธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป

ดังนั้นทางเครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชน จึงมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในมาตรา 303 ควรต้องหมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการพลเรือนอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องตีความอีก ทาง 30 องค์การพัฒนาเอกชนจึงไต่ถามข้อเท็จจริงให้ประธานวุฒิสภาโปรดพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ และโปรดแจ้งความคืบหน้ามายัง 30 องค์การพัฒนาเอกชนด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวรสนา โตสินธุกุล)

ตัวแทน 30 องค์การพัฒนาเอกชน

ด่วนมาก

ที่ สว ๐๐๐๘/๑๐๐๙/ก



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๒๖ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง การรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เรียน นางสาวรสนา โตสิตระกูล ในฐานะผู้แทน ๓๐ องค์การพัฒนาเอกชน

อ้างถึง หนังสือของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ๓๐ องค์การ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบรับรองลายมือชื่อ

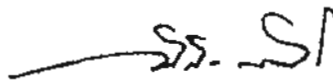
ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๓๐ องค์การ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองสิทธิเลือกตั้งของประชาชนผู้ร่วมกันเข้าชื่อและเห็นว่ตำแหน่งปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการพลเรือน อยู่ในความหมายของคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามนัยมาตรา ๓๐๓ วรรคสอง (๒) ของรัฐธรรมนูญ ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

ประธานวุฒิสภาได้พิจารณาแล้ว มีดำริให้เรียนชี้แจงดังนี้

๑. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” อนึ่ง ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาชั้นกรรมวิธีการของสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ในเบื้องต้นว่า “ในกรณีที่ประชาชนร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ . . . เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน” ดังนั้น กรณีการเข้าชื่อขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๓๐ องค์การ เป็นผู้ริเริ่มทำการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อนั้น จึงชอบที่ผู้แทนของแต่ละองค์กร ทั้ง ๓๐ องค์การ จะต้องลงลายมือชื่อร่วมกันรับรองลายมือชื่อประชาชนจำนวน ๕๒,๕๕๔ คน ดังกล่าวได้ แต่มีไ้ค้หมายถึงขนาดที่จะต้องตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งของประชาชนผู้ร่วมกันเข้าชื่อ

๒. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๓๐๓ วรรคสอง (๒) นั้น
รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และพิจารณารับรองลายมือชื่อประชาชนดังกล่าวตามแบบที่
ส่งมาพร้อมนี้ เพื่อจักได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพินิต อารยะศิริ)

เลขาธิการวุฒิสภา

กองการประชุม

โทร. ๒๔๔๑๕๖๗, ๒๔๔๑๕๕๘

วันที่ 31-6-72 เวลา 10.00 น.
ผู้รับ _____

ด่วนมาก

ที่ สว ๐๐๐๔/๑๕๐๐



ศูนย์ข้อมูล ยุวนิรเพื่อผู้บริโภค

น.ส.ท.

ว/ส/ป/ หน้า

หมวด

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๒

เรื่อง ยินยอมให้รับรองลายมือชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เรียน นางสาวรสนา โตสิตระกูล ในฐานะผู้แทน ๓๐ องค์กรพัฒนาเอกชน

อ้างถึง หนังสือขอเครื่องช่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน ๓๐ องค์กร ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๒

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า ไม่มีข้อห้ามใดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ
ที่ห้ามประชาชนในการใช้สิทธิตามมาตรา ๓๐๔ ย่อมแสดงว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันที
ความละเอียดดังแจ้งแล้วนั้น

ประธานวุฒิสภาได้พิจารณาแล้ว มีดำริให้เรียนชี้แจง ดังนี้

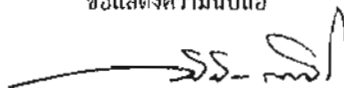
๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุด การจะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
ไม่อาจใช้ความเข้าใจเอาเองหรือความอยากให้เป็นมาใช้ได้

๒. ถ้าองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๓๐ องค์กร ซึ่งเป็นผู้เริ่มทำการณรงค์ให้ประชาชน
ร่วมกันเข้าชื่อขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญ ยังไม่ยอมร่วมกัน
รับรองลายมือชื่อประชาชน จำนวน ๕๒,๕๕๕ คน แล้วจะให้ใครยืนยันหรือตรวจสอบได้ว่าลายมือชื่อ
เหล่านั้นเป็นลายมือชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๓. หากองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๓๐ องค์กร ยังประสงค์จะให้ดำเนินการเรื่องขอให้
ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้เสนอมานี้แล้ว ก็ขอให้ผู้แทนของแต่ละองค์กร
ทั้ง ๓๐ องค์กร ร่วมกันลงลายมือชื่อรับรองลายมือชื่อประชาชน จำนวน ๕๒,๕๕๕ คน ดังกล่าว

๔. กรณีนี้เห็นว่ายังไม่ใช่วิธีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับองค์กรอื่น
ตามรัฐธรรมนูญที่จะส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายพินิต อารยะศิริ)
เลขาธิการวุฒิสภา

กองการประชุม

โทร. ๒๕๔๑๕๖๗, ๒๕๔๑๕๕๔

เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ๓๐ องค์กร
๒๑๑/๒ ซอยงามวงศ์วาน ๓๑ ถนนงามวงศ์วาน
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐ โทรศัพท์ ๙๙๒-๕๐๖๐

๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ขอให้ไต่สวนอดีตรัฐมนตรีรักเกียรติ สุขชนะ ข้อหาร่ำรวยผิดปกติ
เรียน ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

ด้วยมีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์รายวันหลายฉบับ ระหว่างวันที่ ๑๙-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ว่าประธาน ปปช. และเลขาธิการ ปปช. ได้เปิดเผยถึงผลการตรวจสอบทรัพย์สินของนาย รักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และภรรยานายรักเกียรติ สุขชนะ ว่ามีเงิน ไหลเข้าออกในบัญชีจำนวน ๑๐๐ ล้านบาทระหว่างตำแหน่งรัฐมนตรี

ข่าวดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลที่พวกข้าพเจ้าได้รับทราบมา คือ มีบัญชีธนาคาร กรุงไทย สาขาสะพานกรุงธน ของนางสุภกัญญา สุขชนะ ภรรยานายรักเกียรติ สุขชนะ ซึ่งมีเงิน ไหลเข้าออก ๑๐๐ ล้านบาทระหว่างสามปีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่จริง

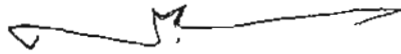
โดยที่นายรักเกียรติ สุขชนะ เป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ต้องลาออกไป เพราะเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในบ ๑,๔๐๐ ล้านบาท ของกระทรวง สาธารณสุข เพราะทนกระแสตรวจสอบกดดันจากสังคมไม่ได้ และจากผลการสอบสวนของ ปปป.ที่ผ่านมา มีการชี้มูลว่า นายจิรายุ จรัสเสถียร ซึ่งเป็นคนใกล้ชิดของนายรักเกียรติ สุขชนะ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ดังกล่าว อีกทั้งขณะนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้สอบสวนและ ออกหมายจับนายจิรายุ จรัสเสถียรแล้วด้วย จึงน่าสงสัยว่าเงิน ๑๐๐ ล้านบาทดังกล่าว อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตนี้

อนึ่ง พวกข้าพเจ้าจึงใคร่ขอให้ทางคณะกรรมการ ปปช.ได้ไต่สวนและตรวจสอบบุคคล ทั้งสามโดยเร่งด่วน และหากพบว่ามีเกี่ยวข้องกันและเข้าข่ายร่ำรวยผิดปกติจากการทุจริต ประพฤติมิชอบ ก็ขอให้ทางคณะกรรมการ ปปช.ยึดทรัพย์สินเหล่านั้นให้ตกเป็นของแผ่นดิน และดำเนินคดีอาญากับผู้ทุจริตให้ถึงที่สุด เพื่อไม่เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการการเมืองในการทุจริตคอร์รัปชันเงิน งบประมาณแผ่นดิน ที่อาศัยตำแหน่ง หน้าที่ทางราชการโดยมิชอบในอนาคด

อึ้ง การที่พวกข้าพเจ้าเรียกร้องให้ไตสวนครั้งนี้ นอกจากจะกระทำเพื่อประโยชน์แก่สังคมไทยโดยรวมแล้ว ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับทุกฝ่ายด้วย รวมถึงคุณรักเกียรติ สุขธนะ เมื่อผลปรากฏว่าไม่ผิดก็จะเท่ากับเป็นการล้างมลทิน และเป็นประโยชน์ต่องานการเมืองของตนเองต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(นายเตช พุ่มกษา)

ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน

เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ๓๐ องค์กร
๒๑๑/๒ ซอยงามวงศ์วาน ๓๑ ถนนงามวงศ์วาน
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐ โทรศัพท์ ๙๕๒-๕๐๖๐

24 มกราคม 2543

เรื่อง ขอส่งสำเนาเอกสารเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาเพื่อดำเนินการได้สวน
อดีตรัฐมนตรี รักเกียรติ สุขธนะ
เรียน ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาภาพถ่ายเอกสารจำนวน 15 แผ่น

ตามที่ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้มายื่นหนังสือขอให้คณะกรรมการ
ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และตรวจสอบพฤติการณ์
ร่ำรวยผิดปกติ ของนายรักเกียรติ สุขธนะ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2542 ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น
บัดนี้ทางตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้พบว่ามีข้อมูล และหลักฐาน
เพิ่มเติม เกี่ยวกับเงินจำนวน 18 ล้านบาทที่โอนเข้าบัญชีเงินฝากประจำ เลขที่ 418-206744-4
ธนาคารกรุงไทย สาขากุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี ของนางสุรภัญญา สุขธนะ (ภายหลังจากที่นาย
รักเกียรติฯ สั่งยกเลิกการกลางบัญชีจัดซื้อยาหลักและเวชภัณฑ์แห่งชาติเพียง 15 วัน) บัญชีเงินฝากนี้
นายรักเกียรติฯ ไม่เคยแจ้งบัญชีทรัพย์สินไว้กับ ป.ป.ช. (29 ธ.ค. 2540) นอกจากนี้ นายรักเกียรติฯ ได้
ซื้อที่ดิน จากบริษัทอริเชษฐธานี โฉนดเลขที่ 24386 ต.เชียงรากใหญ่ อ.สามโคก จ.ปทุมธานี เนื้อที่
9-3-0 ไร่ ซึ่งติดจวนของไว้กับบริษัทเงินทุนชาติไพบูลย์ เป็นจำนวนเงิน 28 ล้านบาท โดยนายรักเกียรติฯ
ได้ยอมรับสภาพหนี้และชำระหนี้ที่บริษัทอริเชษฐธานี ยังคงค้างชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นจำนวน
เงิน 18 ล้านบาท ให้แก่บริษัทเงินทุนชาติไพบูลย์ โดยชำระเป็นเช็คเชียร์เช็ค สั่งจ่ายบริษัทเงินทุน
ชาติไพบูลย์ เป็นจำนวนเงิน 18 ล้านบาท ในนามของ นางสุรภัญญา สุขธนะ (30 ม.ค. 2541) ต่อมา
ภายหลังจากที่นายรักเกียรติฯ ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (15 ก.ย. 2541)
นายรักเกียรติฯ ขายที่ดินแปลงดังกล่าวในราคา 6.5 ล้านบาท ให้แก่นายภานุวัฒน์ ดังสกุลสถาพร
กรรมการบริษัท โฟจุน่า กรุงเทพ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจำหน่ายยาเวชภัณฑ์ ก่อนครบกำหนดแจ้งบัญชี
ทรัพย์สินเมื่อพ้นตำแหน่งต่อ ป.ป.ช. เพียง 2 วันเท่านั้น (12 ต.ค. 2541) 14 ต.ค. 2541 ครบกำหนด
30 วันที่ต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินเมื่อพ้นตำแหน่งต่อ ป.ป.ช. เงินค่าขายที่ดินแปลงนี้ นายรักเกียรติฯ ไม่ได้
แจ้งบัญชีทรัพย์สินเมื่อพ้นตำแหน่งต่อ ป.ป.ช.

โดยหลักฐาน และข้อมูลนี้ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันจันทร์ที่ 27 ธันวาคม 2542
และฉบับวันอังคารที่ 28 ธันวาคม 2542 ได้นำมาลงพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน ทางตัวแทน 30 องค์กร
พัฒนาเอกชนเห็นว่าเป็นข้อมูลที่น่าจะเป็นประโยชน์ ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง
ของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของนายรักเกียรติ สุขธนะ ต่อไป

สำหรับประเด็นสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนต่อคือ

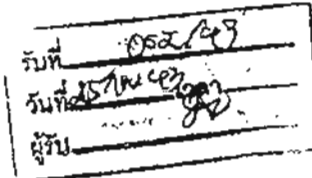
1. ที่มาของเงินจำนวน 18 ล้านบาทที่โอนเข้าบัญชีเงินฝากประจำ เลขที่ 418-206774-4 ธนาคารกรุงไทย สาขาภูมิภาทวี จ.อุดรธานี ของนางสุรภิญญา สุขชนะ ว่ามีการโอนมาจากที่ใด ใครเป็นผู้โอน และมีมูลหนี้ต่อกันอย่างไร (บัญชีนี้ได้ถูกปิดไปแล้ว แต่ยังคงเก็บหลักฐานรายละเอียดไว้ที่ ธนาคารกรุงไทย สาขาภูมิภาทวี จ.อุดรธานี)
2. รายละเอียดของการโอนเงินจากบัญชีนี้ ว่าโอนต่อไปเข้าบัญชี หรือโอนให้ใครบ้าง และมีมูลหนี้ต่อกันอย่างไร
3. แคมเปญเช็คที่ส่งจ่ายให้กับบริษัทเงินทุนชาติไทยบุลย์เป็นค่าที่ดิน โฉนดเลขที่ 24386 ด.เชียงรากใหญ่ อ.สามโคก จ.ปทุมธานี เป็นจำนวนเงินเท่าใด ที่มาของเงินมาจากไหน ใครเป็นผู้ซื้อ แคมเปญเช็ค การซื้อขายที่ดินแปลงนี้เป็นการเจตนาปิดเงินที่ไม่สามารถออกมา และเป็นการฟอกเงินที่ได้มาจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์หรือไม่
4. วาคาประเมินเพื่อการชำระค่าธรรมเนียมและเสียภาษี ถูกต้องหรือไม่ มีการหลบเลี่ยงภาษีและค่าธรรมเนียมหรือไม่ (ซื้อที่ดินราคา 18 ล้านบาท แต่ขายเพียง 6 ล้าน 5 แสนบาทเท่านั้น)
5. เงินที่ได้จากการขายที่ดินแปลงนี้ ได้แจ้งไว้ในบัญชีทรัพย์สินเมื่อพ้นตำแหน่งหรือไม่ หรือโอนเข้าบัญชีอื่นใด เพราะรายได้จากการขายที่ดินแปลงนี้เป็นรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ขอส่งสำเนาภาพถ่ายเอกสารจากหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันจันทร์ที่ 27 ธันวาคม 2542 และฉบับวันอังคารที่ 28 ธันวาคม 2542 มา ยื่นประกอบหนังสือของตัวแทน 30 องค์กรพัฒนาเอกชนเมื่อ 17 ธันวาคม 2542 เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.รับไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการ ตามประเด็นทั้ง 5 ข้อ ที่ทางเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้เสนอไว้ข้างต้น และประเด็นอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นสมควร ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ พวกข้าพเจ้าทราบด้วยจักขอบคุนยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(นายเดช พุ่มคชา)

ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน



ที่ ปช.0002.01/ 872

สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ถนนพิษณุโลก กท.10300

22 กุมภาพันธ์ 2543

เรื่อง แจ้งเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

เรียน นายเดช พุ่มคชา

อ้างถึง หนังสือร้องเรียน ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2542 และวันที่ 24 มกราคม 2543

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านได้ขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ทำการไต่สวน นายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนายจิรายุ
จรัสเสถียร อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาธน์)
ในกรณีร่ำรวยผิดปกติ ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น
แล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
จะรับไว้พิจารณา จึงได้มีมติรับพิจารณาคำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และได้มีคำสั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1. คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรี-
ว่าการกระทรวงสาธารณสุข ร่ำรวยผิดปกติ ประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| 1. คุณหญิง ปรีชา เกษมสันต์ ณ อยุธยา | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. พลตำรวจเอก ชวลิต ยอศุมณี | อนุกรรมการ |
| 3. นายบำรุง จิตมุง | อนุกรรมการ |
| 4. นายปรีชา วราโห | อนุกรรมการ |
| 5. นายมรกต กรเกษม | อนุกรรมการ |
| 6. นายวัฒนา วัฒนากิจ | อนุกรรมการ |
| 7. นายวรวิทย์ สุขบุญ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 8. นายวิเชียร อัมมประเสริฐ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

2. คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีนายจิรายุ จรัสเสถียร อดีตที่ปรึกษา
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาธน์) ร่ำรวยผิดปกติ ประกอบด้วย

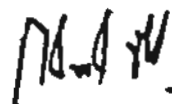
อับ

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| 1. คุณหญิง ปรีชา เกษมสันต์ ณ อยุธยา | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ | อนุกรรมการ |
| 3. นายปรีชา วราโห | อนุกรรมการ |
| 4. พลตำรวจตรี วัชรพล ประสารราชกิจ | อนุกรรมการ |
| 5. นายมนต์ชัย รัตนเสถียร | อนุกรรมการ |
| 6. นายวรวิทย์ สุขบุญ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 7. นายวิเชียร อัมมประเสริฐ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 มาตรา 45 และมาตรา 75

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายก้านรงค์ จันทิก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติหน้าที่

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กลุ่มงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

โทร. 2829591 , 282316-5 ต่อ 510

โทรสาร 2820768

ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข่าวที่ 13/2545 วันที่ 12 เดือน กันยายน พ.ศ. 2545

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทร. 0 2282 3161 – 5 โทรสาร. 0 2281 1145.

<http://ncc.go.th>

วันนี้ (วันที่ 12 กันยายน 2545) ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายโอกาส อรุณรัตน์ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธาน ผลการประชุมพิจารณา มีเรื่องสำคัญที่ควรแถลงให้สื่อมวลชนทราบ จำนวน 2 เรื่อง คือ

1. เรื่อง นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

จากพยานหลักฐานข้อเท็จจริงทั้งนี้ นายรักเกียรติ สุขธนะ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 และพ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออกเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2541 รวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจำนวน 10 เดือน นายรักเกียรติ สุขธนะ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จำนวน 8 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่	ยื่นบัญชีกรณี	ตำแหน่ง	วัน เดือน ปี ที่เข้า พ้น, พ้น ครบ 1 ปี	วัน เดือน ปี ที่ยื่น บัญชี
1	เข้ารับตำแหน่ง	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	11 ต.ค. 40	7 พ.ย. 40
2	เข้าและพ้นจากตำแหน่ง	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	11 ต.ค. - 7 พ.ย. 40	10 พ.ย. 40
3	เข้ารับตำแหน่ง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	15 พ.ย. 40	11 ธ.ค. 40
4	พ้นจากตำแหน่ง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	15 ก.ย. 41	14 ต.ค. 41
5	พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	6 พ.ย. 41	16 พ.ย. 41
6	พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	14 ก.ย. 42	8 ต.ค. 42
7	พ้นจากตำแหน่ง	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	6 ก.ย. 43	6 ต.ค. 43
8	พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	5 ก.ย. 44	2 ต.ค. 44

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายรักเกียรติ สุขธนะ ปรากฏว่านายรักเกียรติ สุขธนะ ไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง 4 กรณี คือ

(1) ไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่อยู่ในชื่อของตนเอง ได้แก่ เงินฝาก 7 บัญชี เป็นเงิน

51,337.37 บาท และรถจักรยานยนต์ ในชื่อของนางสุรภัญญา สุขธนะ คู่สมรส 1 คัน และเงินลงทุน

ในห้างหุ้นส่วนจำกัด สุวิชาฟาร์ม ในชื่อของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(2) ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝากธนาคาร) ของตนเอง และ/หรือของ

นางสุรภัญญา สุขชนะ คู่สมรส ที่อยู่ในชื่อของคนอื่น จำนวน 40,088,242.80 บาท

(3) ปกปิดทรัพย์สิน (ที่ดิน) ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพรางโอนสิทธิครอบครอง ที่ดินในท้องที่อำเภอผาขาว (ภูกระดึง) จังหวัดเลย จำนวน 35 แปลง เนื้อที่ 894 ไร่ 1 งาน 37 ตารางวา ราคา 13,275,000 บาท ไปอยู่ในชื่อของบุคคลอื่น

(4) แสดงรายการหนี้สินเท็จ จำนวน 22,000,000 บาท

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ 1 ไม่แสดงรายการทรัพย์สินในชื่อของตนเอง ได้แก่ เงินฝาก 7 บัญชี เป็นเงิน 51,337.37 บาท รถจักรยานยนต์ ในชื่อของนางสุรภัญญา สุขชนะ คู่สมรส 1 คัน และเงินลงทุน ในห้างหุ้นส่วนจำกัด สุวิชาฟาร์ม ในชื่อของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ มีพยานหลักฐานและเหตุผลน่าเชื่อว่าไม่เป็นการจงใจปกปิดหรือจงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีที่ 2 ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝากธนาคาร) ของตนเอง และ/หรือของนางสุรภัญญา สุขชนะ คู่สมรส ที่อยู่ในชื่อของคนอื่น ซึ่ง ได้แก่ นายจิรายุ จรัสเสถียร น้องกรรขา ภรรยาของน้องกรรขา เพื่อนกรรขา ซึ่งมีจำนวนตั้งแต่ 17 ล้านบาท จนถึง จำนวน 40,088,242.80 บาท น่าเชื่อว่าก็เพื่อมิให้บุคคลอื่นรู้ถึงจำนวนทรัพย์สินที่แท้จริงของตนและที่มาของเงินจำนวนดังกล่าว

กรณีที่ 3 ปกปิดทรัพย์สิน (ที่ดิน) ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพรางโอนสิทธิครอบครอง ที่ดินในท้องที่อำเภอผาขาว (ภูกระดึง) จังหวัดเลย จำนวน 35 แปลง เนื้อที่ 894 ไร่ 1 งาน 37 ตารางวา ราคา 13,275,000 บาท ไปอยู่ในชื่อของบุคคลอื่นก็เพื่อปิดบังอำพรางมิให้บุคคลอื่นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงจำนวนทรัพย์สินที่แท้จริงของตนและเพื่อมิให้ทรัพย์สินถูกยึดตกเป็นของแผ่นดิน หากมีกรณีต้องถูกตรวจสอบว่าร้ายรายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

กรณีที่ 4 แสดงรายการหนี้สินเท็จ จำนวน 22,000,000 บาท เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายรักเกียรติ สุขชนะ ได้ซื้อ ที่ดินจำนวน 37 แปลง เนื้อที่ 970 ไร่ 68 ตารางวา ระหว่างเดือนมิถุนายน – ตุลาคม 2539 ราคาประมาณ 20 ล้านบาทเศษ และกรณีดังกล่าวต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อมิให้สาธารณชนสงสัยการได้มาของที่ดินดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จึงแสดงว่ามีหนี้สินจำนวน 22 ล้านบาท

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว จึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 0 เป็นเอกฉันท์ว่า นายรักเกียรติ สุขชนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดห้ามมิให้นายรักเกียรติ สุขชนะ ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 กันยายน 2543 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 295

2. เรื่องกล่าวหา นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รั่วรัยผิดปกติ

จากพยานหลักฐานข้อเท็จจริงฟังได้ว่า หลังจากการเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏพยานหลักฐานและคำรับของนายรักเกียรติ สุขธนะ ว่านายรักเกียรติ สุขธนะ มีเงินเข้าฝากในธนาคารหลายแห่งเพิ่มขึ้น ทั้งบัญชีในชื่อของนางสุรกัญญา สุขธนะ คู่สมรส และในชื่อของบุคคลอื่น ได้แก่ นายจิรายุ จรัสเสถียร น้องภรรยา น้องเพื่อนภรรยา โดยใช้ชื่อและใช้เช็คในชื่อบุคคล ดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้ยกย้ายถ่ายเทโอนไปยังบุคคลใกล้ชิดอีกหลายคน อาทิ ลูกจ้าง ภรรยา น้องภรรยา เงินนำฝากธนาคารในชื่อของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นเงินจำนวน 451,472,840 บาท มากกว่ารายได้ตามปกติที่นายรักเกียรติ สุขธนะ และนางสุรกัญญา สุขธนะ จะพึงมีได้

แต่เพื่อมิให้เป็นข้อโต้เถียงว่าเงินนำฝากธนาคารจำนวนใดเป็นของนายรักเกียรติ สุขธนะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงนำมาพิจารณาเฉพาะเงินนำฝากธนาคารที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ชี้แจงยอมรับว่าเป็นของตนเอง (ยกเว้นเงินนำฝากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขางามวงศ์วาน เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2541 ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

แยกเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก) จากพยานหลักฐานและคำรับของนายรักเกียรติ สุขธนะ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ มีเงินนำฝากธนาคาร จำนวน 317,752,500 บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

ลำดับ	วัน เดือน ปี	จำนวนเงิน (บาท)	ธนาคาร/สาขา
1	26 พ.ย. 40	30,080,000	ธ.ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
2	1 ธ.ค. 40	1,500,000	ธ.ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
3	18 ธ.ค. 40	11,350,000	ธ.กสิกรไทย/บางกะปิ
4	24 ธ.ค. 40	9,000,000	ธ.กรุงไทย/สี่แยกสะพานกรุงธน
5	29 ธ.ค. 40	18,000,000	ธ.กรุงไทย/กุมภวาปี
	29 ธ.ค. 40	6,400,000	ธ.กรุงไทย/สี่แยกสะพานกรุงธน
6	31 ธ.ค. 40	18,400,000	ธ.กสิกรไทย/พหลโยธิน
7	8 ม.ค. 41	45,750,000	ธ.กรุงไทย/ประดิพัทธ์
		6,710,000	ธ.กรุงไทย/สี่แยกสะพานกรุงธน
8	27 ม.ค. 41	10,295,000	ธ.กรุงไทย/สี่แยกสะพานกรุงธน
		25,900,000	ธ.กรุงเทพ/ประดิพัทธ์
		10,000,000	ธ.กรุงไทย/ประดิพัทธ์
9	28 ม.ค. 41	36,000,000	ธ.ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน

10	29 ม.ค. 41	20,400,000	ธ. ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
11	5 มิ.ย. 41	1,967,500	ธ กรุงไทย/สี่แยกสะพานกรุงธน
		45,000,000	ธ ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
12	20 พ.ค. 41	10,000,000	ธ. ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
13	4 มิ.ย. 41	6,000,000	ธ. ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
14	26 มิ.ย. 41	5,000,000	ธ. ไทยพาณิชย์/งามวงศ์วาน
รวม		317,752,500	

เงินนำฝากธนาคารที่เพิ่มขึ้นขณะที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีทั้งที่อยู่ในชื่อของนางสุรกัญญา สุขธนะ นายจิรายุ จรัสเสถียร น้องภรรยา ลูกจ้างซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวน 317,752,500 บาท นั้น เป็นเงินนำฝากมากที่สุดระหว่างวันที่ 27-29 มกราคม 2541 จำนวน 102,595,000 บาท โดยมียอดเงินคงเหลือสุทธิในบัญชี ณ วันที่ 29 มกราคม 2541 สูงถึง จำนวน 139,853,445.36 บาท เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเงินคงเหลือสุทธิในบัญชีเงินฝากดังกล่าวกับเงินฝากที่นายรักเกียรติ สุขธนะ แสดงในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเงินฝาก ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 ในนามของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพียงจำนวน 370,961.42 บาท หรือบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีเงินฝาก ณ วันที่ 11 ธันวาคม 2540 ในนามของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพียงจำนวน 141,411.42 บาท ซึ่งแม้จะรวมเงินที่ปกปิดไว้ในชื่อของน้องภรรยา จำนวน 17 ล้านบาทเศษ แล้วก็ตาม จะเห็นว่าในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ มีทรัพย์สิน

วันที่ 29 ธันวาคม 2540 จำนวน 18,000,000 บาท

4.2 เงินนำฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสี่แยกสะพานกรุงธน

บัญชีกระแสรายวันเลขที่ 037-1-15306-9 ชื่อบัญชีนางสุรกัญญา สุขธนะ นำฝากวันที่ 24 ธันวาคม 2540 จำนวน 9,000,000 บาท และวันที่ 29 ธันวาคม 2540 จำนวน 6,400,000 บาท รวม 15,400,000 บาท

4.3 เงินนำฝากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขางามวงศ์วาน

บัญชีเดินสะพัดเลขที่ 319-3-02769-2 ชื่อบัญชีนายจิรายุ จรัสเสถียร นำฝากวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 จำนวน 10,000,000 บาท นำฝากวันที่ 4 มิถุนายน 2541 จำนวน 6,000,000 บาท และวันที่ 26 มิถุนายน 2541 จำนวน 5,000,000 บาท รวม 21,000,000 บาท

เงินนำฝากธนาคารกลุ่มที่ 4 นี้ จากพยานหลักฐานและคำชี้แจงของ

นายรักเกียรติ สุขธนะ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าทรัพย์สินที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ได้มาโดย ร่ำรวยผิดปกติ ทุกรายการ

ส่วนทรัพย์สินอื่นๆ ที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ได้มาระหว่างดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้แก่

(1) ที่ดินโฉนดเลขที่ 24386 ตำบลเชียงรากใหญ่ (บ้านท้องทุ่ง) อำเภอสามโคก(เชียงราก) จังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ 9 ไร่ 3 งาน ซึ่งจากบริษัทอริชัยธนธานี จำกัด เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2541 ราคา 17,273,424.70 บาท

(2) บ้านเลขที่ 71/9 ซอยแจ้งวัฒนะ 13 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ราคาก่อสร้างพร้อมตกแต่ง 8,500,000 บาท

(3) รถยนต์ยี่ห้อโฟล์คสวาเก้น จำนวน 2 คัน หมายเลขทะเบียน อพ 3399 กรุงเทพมหานคร และหมายเลขทะเบียน อพ 7799 กรุงเทพมหานคร ราคาคันละ 1,800,000 บาท
รวมเป็นเงิน 3,600,000 บาท

นายรักเกียรติ สุขชนะ ซึ่งแจ้งว่าได้นำเงินที่ได้จากการเล่นกาสิโนในต่างประเทศไปซื้อ แต่โดยที่เงินที่นำไปซื้อทรัพย์สินดังกล่าวนายรักเกียรติ ไม่สามารถชี้แจงได้ว่าคนได้มาโดยชอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยรัววยผิดปกติ แล้ว ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่นายรักเกียรติ สุขชนะ ได้มาโดยรัววยผิดปกติด้วย แต่ไม่อาจนำมูลค่าที่ดิน บ้าน และรถยนต์ นับรวมเข้าเป็นจำนวนทรัพย์สินที่นายรักเกียรติ สุขชนะ ได้มาโดยรัววย ผิดปกติเพิ่มเติมอีก เพราะจะเป็นการนับซ้ำ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขชนะ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยรัววยผิดปกติทั้งสิ้น 233,880,000 บาท (สองร้อยสามสิบสามล้านแปดแสนแปดหมื่นบาทถ้วน) ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 80 (1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จึงขอแถลงข่าวให้ทราบทั่วกัน

ลับ



ที่ ปช 0009.02/๕๖๑

สำนักงาน ป.ป.ช.
ถนนพิษณุโลก กท 10300

๙ กรกฎาคม 2544

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เรียน นายพิภพ ธงไชย และคณะ

อ้างถึง หนังสือของเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตย ที่ พิเศษ 1/2544 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2544

ตามหนังสือที่อ้างถึงท่านและคณะขอให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นมรดกของ พลเอก สุนทร กองสมพงษ์ ที่มีจำนวนมากผิดปกติว่าได้มาโดยชอบหรือไม่อย่างไร ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นว่าพลเอกสุนทร กองสมพงษ์ ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าสองปีแล้ว นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และไม่มีเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับไว้ดำเนินการก่อนแล้ว รวมทั้งเรื่องที่รับโอนจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามมาตรา 128 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์สินอันเป็นกองมรดกของพลเอกสุนทร กองสมพงษ์ ได้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายก้านรงค์ จันทิก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 4

โทร. 282-4495

โทรสาร 280-0140

ลับ



ที่ ปช. 0006/ 444

สำนักงาน ป.ป.ช.
ถนนพิษณุโลก กท. 10300

๕๐ เมษายน 2544

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียน

เรียน นายวีระ สมความคิด

ด้วยตามที่ท่านได้ร้องเรียนกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เกี่ยวกับการพิจารณาคดีเงินกู้ 45 ล้านบาท ของ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และร่ำรวยผิดปกติ นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีร่ำรวยผิดปกติ ไม่ระบุหรือชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 69/2543 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2543 ไม่รับพิจารณา ส่วนกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ นั้น พยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่มีมูลตามข้อกล่าวหา จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 22/2544 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2544 ให้ข้อกล่าวหาตกไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศราวุธ เมณะเศวด)

รักษาการในตำแหน่งรองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1
โทร. 2823161-5 ต่อ 510
โทรสาร 2820768 , 2823248



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
 75 ซอยนวลธานี 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กทม. 10240
 TEL. 376-1596 , 379-9374 FAX : 376-1596

วันที่ 15 มิถุนายน 2544

เรื่อง ขอให้ทบทวนการพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียน

เรียน คณะกรรมการ ป.ป.ช.

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับที่ ปช. 0006/444 ลงวันที่ 20 เมษายน 2544

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งว่าตามที่ข้าพเจ้าได้ร้องเรียนกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ท่าน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ฯ และร่ำรวยผิดปกตินั้น ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีร่ำรวยผิดปกติไม่ระบุหรือชี้ชื่อยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 69/2543 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2543 ไม่รับพิจารณา ส่วนกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น ยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่มีมูลตามข้อกล่าวหา จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 22/2544 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2544 ให้ข้อกล่าวหาตกไปนับ

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีร่ำรวยผิดปกติไม่ระบุหรือชี้ชื่อยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จึงมีมติไม่รับพิจารณานั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง กำหนดในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย แสดงว่าการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อดูว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้สาธารณะชนได้รับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีร่ำรวยผิดปกติไม่ระบุหรือชี้ชื่อยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จึงมีมติไม่รับพิจารณา จึงไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องแสดงราย

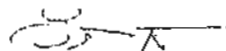
การบัญญัติดังกล่าวไว้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงต้องนำบัญญัติดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยว่า จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ได้นำบัญญัติแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ท่าน มาประกอบการพิจารณาด้วยว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่แต่อย่างใด

ส่วนกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น พยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่มีมูลตามข้อกล่าวหา จึงมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไปนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่า ก็ไม่ถูกต้องเช่นกัน เพราะพ.ร.บ.ดังกล่าวมาตรา 46 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้ เป็นอนุกรรมการไต่สวน (1) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา (4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา”

วรรคท้ายบัญญัติว่า “การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” แสดงว่าหากมีการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุตามมาตรา 46 เป็นอนุกรรมการไต่สวน ข้าพเจ้าในฐานะผู้กล่าวหาที่มีสิทธิที่จะยื่นคำคัดค้านได้ และจะมีผลทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถเป็นอนุกรรมการไต่สวนได้ แต่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เคยมีหนังสือแจ้งรายชื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ข้าพเจ้าทราบเลยว่า ข้าพเจ้าจะคัดค้านอนุกรรมการท่านใดหรือไม่ เมื่อไม่เคยมีหนังสือดังกล่าวแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบ หากมีอนุกรรมการท่านใดมีเหตุตามมาตรา 46 แล้ว ข้าพเจ้าจะยื่นคำคัดค้านได้อย่างไร ในเมื่อไม่เคยมีหนังสือดังกล่าวแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบ ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 47 กำหนดว่า ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่ไม่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่น่าจะชอบด้วยมาตรา 47

จึงเรียนมาเพื่อขอได้โปรดพิจารณาทบทวนการพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียน และขอได้โปรดมีมติให้ดำเนินการ ให้ชอบด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่ข้าพเจ้าได้ให้เหตุผลไว้ข้างต้นด้วย ผลเป็นประการใดกรุณาแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบโดยเร็วด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายวีระ สมความคิด)

ลับ



ที่ ปท.0006/ ๒๗๒

สำนักงาน ป.ป.ช.
ถนนพิษณุโลก กท.10300

๑๗ กันยายน 2544

เรื่อง ขอให้ทบทวนการพิจารณาเรื่องกล่าวหาโรงเรียนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เรียน นายวีระ สมความคิด

อ้างถึง หนังสือของท่านลงวันที่ 15 มิถุนายน 2544

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนการพิจารณาเรื่องกล่าวหาโรงเรียนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ท่าน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และรั่วรัยผิดปกติ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีรั่วรัยผิดปกติ ไม่ระบุหรือชี้ชื่อพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จึงมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 69/2543 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2543 ไม่รับพิจารณา ส่วนกรณีทุจริตต่อหน้าที่ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 22/2544 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2544 ในข้อกล่าวหาตกไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตามคำกล่าวหาของท่านในกรณีรั่วรัยผิดปกติ ไม่มีรายละเอียดของข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหารั่วรัยผิดปกติชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และในการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมจากท่านเกี่ยวกับพยานหลักฐานกรณีรั่วรัยผิดปกติแล้ว โดยท่านยอมรับว่าไม่ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหา มีเงินฝากที่ธนาคารใด มีที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นใด และขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบเอง คำกล่าวหาของท่านในกรณีรั่วรัยผิดปกติ จึงไม่ใช่คำกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และย่อมไม่อาจถือเป็นคำกล่าวหาตามมาตรา 75 ซึ่ง

/คณะกรรมการ...

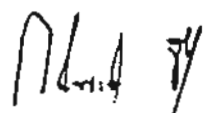
สืบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับพิจารณา โดยมีได้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงขอแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะทบทวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวอีก

สำหรับกรณีกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง โดยมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ มิได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จึงไม่มีกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องจะคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนได้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายก้านรงค์ คันทัก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1

โทร. 0 2282 3161-5 ต่อ 510

โทรสาร 0 2282 0768 , 0 2282 3248



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ
THE PEOPLE RIGHT AND FREE
76 ซอยนวนรธานี 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายว
TEL. 376-1596 , 379-9374 FAX : 376

ที่ 11747 ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๔
เรื่อง หนังสือขอให้ทบทวนกรณี ป.ป.ช. ไม่พิจารณา
รับวันที่ 15 ต.ค. ๔๔ เวลา 15.30 น.
ผู้รับ ศิริณี
T-2523161-5 No 121, 122

ที่ กพส. 027/2544

15 ตุลาคม 2544

เรื่อง ขอให้ทบทวนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ทบทวนการพิจารณา
เรียน คณะกรรมการ ป.ป.ช.
อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ดับที่ ปช.0008/1592 ลงวันที่ 17 กันยายน 2544

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แจ้งให้ข้าฯ ทราบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา
แล้วเห็นว่า ตามคำกล่าวหาของข้าฯ ในกรณีร่ำรวยผิดปกติ ไม่มีรายละเอียดของข้อกล่าวหาและพฤติ
การณว่าผู้ถูกกล่าวหาทำรายได้ผิดปกติชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และในการไต่สวน
ข้อเท็จจริง เรื่องนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมจากข้าฯ เกี่ยวกับพยานหลักฐานกรณี
ร่ำรวยผิดปกติแล้ว โดยข้าฯ ยอมรับว่าไม่ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาเงินฝากที่ธนาคารใด มีที่ดินหรือทรัพย์สิน
อื่นใด และขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบเอง ทั้งนี้คำกล่าวหาของข้าฯ ในกรณีร่ำรวย
ผิดปกติ จึงไม่ใช่คำกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่า
ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และย่อมไม่อาจถือเป็นคำกล่าวหาตามมาตรา 75 ซึ่ง
คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาประกอบการพิจารณาต่ออย่าง
ใด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับพิจารณา โดยมีให้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมา
ประกอบการพิจารณาด้วย จึงขอแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะทบทวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ดังกล่าวอีก

สำหรับกรณี คำกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
เรื่องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง โดยมอบหมายให้พนักงานเจ้า
หน้าที่ดำเนินการ มิได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จึงไม่มีกรณีผู้
เกี่ยวข้องและคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนได้ ความละเอียดจนถึงแล้วนั้น

ข้าฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อพิจารณาและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่ขัดด้วย
มาตรา 76 และมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวคือ คำกล่าวหาของข้าฯ ตามมาตรา 75 มีรายละเอียดครบตามมาตรา 76 แล้ว
กล่าวคือ ข้าฯ ได้ระบุรายละเอียดตามมาตรา 76 (1) (2) แล้ว และได้ระบุรายละเอียดของข้อกล่าวหาแล้วว่า
ผู้ถูกกล่าวหาทำรายได้ผิดปกติ ส่วนพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาทำรายได้ผิดปกติ ข้าฯ ก็ได้ระบุแล้วว่ามีคนนำ

เพื่อ ส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน จรรยาบรรณและสิ่งแวดลอมบนพื้นฐานของความถูกต้องชอบธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก

พรรคการเมืองพยายามวิ่งล้อมบีบคั้นศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพลิกผลการวินิจฉัยคดีเงินกู้ 45 ล้านบาท ของพล.ต. สนั่นฯ โดยให้เงินประมาณ 50 ล้านบาท และยังปรากฏต่อไปว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน ดังกล่าว ได้ร่วมกันไต่สวนข้อเท็จจริง และมีการรับเงินจำนวนมาก หากเมื่อมีการรับเงินจำนวนดังกล่าวจริง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน จึงเข้าข่ายรับทรัพย์สิน

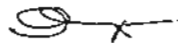
ตามหนังสือของข้าฯ (หนังสือกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน) ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2543 เรื่องขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริง การกระทำความผิดอาญาและรับทรัพย์สินของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หน้า ที่ 3 และหน้าที่ 4 หากมีการรับเงินจำนวนดังกล่าวจริง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ละคนจะรับเงินคนละ ประมาณ 7 ล้านบาทเศษ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะไปตรวจสอบยังธนาคารต่าง ๆ ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนดังกล่าวมีเงินเพิ่มขึ้นคนละ 7 ล้านบาทเศษ ในช่วงระหว่างการ พิจารณาคดีของ พล.ต.สนั่นฯ จริงหรือไม่ หากจริงก็เข้าข่ายรับทรัพย์สินอีก ไม่ใช่มาสอบถามข้าฯ ว่าทราบ ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของเงินฝากที่ธนาคารใด มีที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นใด และมาตรา 76 ก็ไม่ได้กำหนดให้ต้อง ระบุพยานหลักฐาน หรืออ้างพยานหลักฐาน เหมือนอย่างมาตรา 85 ซึ่งต้องระบุ แต่อย่างไรก็ตามข้าฯ ก็ ได้ระบุพยานหลักฐานเช่น นายอนันต์ สมุทวณิช แต่กรณีกล่าวหาว่ารับทรัพย์สินคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบไปยังธนาคารต่าง ๆ ด้วยตามที่กล่าวข้างต้น คำกล่าวหาของข้าฯ จึงเป็นคำกล่าวหาตาม มาตรา 76 ดังนั้น จึงเป็นคำกล่าวหาตามมาตรา 75 ซึ่งมาตรา 75 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด รับทรัพย์สินผิด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์ หรือเรื่องที่กล่าวหา นั้น เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย แสดงว่าในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้ซึ่งได้แสดง บัญชีดังกล่าวไว้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน ดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีดังกล่าว ฉะนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำบัญชีดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับพิจารณา โดยมีได้ นำบัญชีดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว

สำหรับกรณีกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง โดย มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ มิได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นดำเนินการไต่สวนข้อ เท็จจริง จึงไม่มีกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องจะคัดค้านคณะกรรมการไต่สวนได้นั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนิน การไต่สวนข้อเท็จจริงเองตามมาตรา 19 (3) แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบ ปราบการทุจริต พ.ศ.2542 จะต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องสอบปากคำพยานหรือผู้ถูกกล่าว หาด้วยตัวเอง หากจะไม่ไต่สวนโดยการสอบปากคำดังกล่าวด้วยตัวเอง ก็จะต้องแต่งตั้งบุคคลหรือคณะ บุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 19 (12) แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว แต่การแต่งตั้ง

บุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 19 (12) นั้น มอบหมายได้บางกรณีเท่านั้น เช่น การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีที่มีการกล่าวหาตามมาตรา 43 เช่น กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 43 (3) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนเอง หรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดตามมาตรา 45 แต่จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนไม่ได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างว่า ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง แต่ไม่ได้ดำเนินการสอบปากคำบุคคลดังกล่าวเอง แต่มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบปากคำบุคคลดังกล่าวแทน โดยที่ไม่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้เป็นอนุกรรมการไต่สวน ดังนั้น การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ทบทวนและดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ข้าราชการมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อขอให้ทบทวนการพิจารณาเรื่องกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ผลการพิจารณาเป็นประการใดกรุณาแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ด้วยความนับถืออย่างสูง



(นายวีระ สมความคิด)

ประธานกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน



ที่ ปช. 0006/ ๐๐๑ ๒

สำนักงาน ป.ป.ช.
ถนนพิษณุโลก กทม. 10300

10 มกราคม 2545

เรื่อง ขอให้ทบทวนกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ทบทวนการพิจารณา

เรียน นายวีระ สมความคิด

อ้างถึง หนังสือของท่าน ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2544

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ทบทวนการพิจารณาเรื่องกล่าวหาโรงเรียนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ท่าน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และรั่วรัยผิดปกติ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องพิจารณาทบทวนผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามคำขอของท่านอีก จึงมีมติให้มีหนังสือแจ้งให้ท่านทราบ โดยยืนยันผลการพิจารณาที่แจ้งมายังท่าน แล้ว ตามนัยหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลงวันที่ 17 กันยายน 2544

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายชาญณรงค์ ภัคดีวิจิตร)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1

โทร. 0 2282 3161-5 ต่อ 510

โทรสาร 0 2282 3248



กพส.
เลขที่ ๐๑๑/๔๕
วันที่ ๖ ธ.ค. ๔๕
เวลา ๑๑.๑๕ น.

ที่ ปช. ๐๐๐๖/ ๑๕๐๒

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เรียน นายวีระ ลมความคิด

อ้างถึง หนังสือร้องเรียนของท่าน ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านได้ร้องเรียนกล่าวหา พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่าคำกล่าวหาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ ประกอบมาตรา ๗๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา และผลการตรวจสอบเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาอื่นแสดงไว้ในกรณีต่าง ๆ ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ที่ประชุมจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง ๑ เสียง ไม่รับพิจารณา

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายชาญณรงค์ ภัคดีวิจิตร)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ๑

โทร ๐ ๒๒๘๒ ๓๑๖๑ - ๕ ต่อ ๕๑๐

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๐๗๖๘ , ๐ ๒๒๘๒ ๓๒๔๘



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM
 75 ซอยนวมานี 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายว
 โทร. 376-1596, 379-9374 แฟกซ์ 376-1205

ที่ 3862 สำนักรับแจ้ง ป.ป.ช.
 เรื่อง ขอบใจก่อน พ.อ. ค. ส. ๒๕
 วันที่ ๒๕ มี.ค. ๕๖ เวลา ๑๐.๕๐ น.
 ๒๕-๒๕๒๓/๖๑ ๑๐ ๑๒๒, ๑๒

วันที่ 28 มีนาคม 2545

เรื่อง ขอบใจได้สวนข้อเท็จจริงกรณี พล.ต. ถนันทน์ ขจรประศาสน์ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ

เรียน คณะกรรมการ ป.ป.ช.

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (1) สำเนาภาพถ่ายหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ วันที่ 11 สิงหาคม 2543 ฉบับที่ 18565 หน้า 1 และหน้า 3 จำนวน 2 แผ่น
- (2) สำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ พล.ต. ถนันทน์ ขจรประศาสน์ อันมีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2543 จำนวน 7 แผ่น
- (3) สำเนาภาพถ่ายหนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 20 พฤษภาคม 2543 ฉบับที่ 8108 จำนวน 4 แผ่น
- (4) สำเนาภาพถ่ายหนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 11 สิงหาคม 2543 ฉบับที่ 8190 จำนวน 3 แผ่น

ข้าพเจ้าขอกล่าวหาว่า พล.ต. ถนันทน์ ขจรประศาสน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร้ายแรงผิดปกติและมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ กล่าวคือ พล.ต. ถนันทน์ ขจรประศาสน์ ประกอบอาชีพเริ่มต้นรับราชการด้วยการเป็นทหารชั้นประทวนยศสิบโท จบจากโรงเรียนนายสิบ สังกัดกรมรบอบ ต่อมาได้สมทบกับ พล.อ.ฉัตร หิริยาศิริ รองผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งก่อการปฏิวัติรัฐบาลถนอมินทร์ ภิรมย์ชัย นายกรัฐมนตรีแต่ไม่สำเร็จจึงติดคุก หลังพ้นคุกก็ไปทำธุรกิจเกี่ยวกับที่ดินที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แต่ธุรกิจจึงเสียหายหมด ที่สุดท้ายก็ต้องเลิกไปค้าขายข้าวเหนียวก่อนจะไปเขียนคอลัมน์ในหน้า 4 หนังสือพิมพ์ข่าวไทย ใช้ชื่อว่าขุนขจร หลังจากนั้นไปลงสมัครรับเลือกตั้งเขตดุสิตในปี 2522 ในนามพรรคประชาธิปไตย แต่สอบตกแล้วกลับมาลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ซึ่งจังหวัดจันทบุรีในปี 2526 และก็ได้ได้รับเลือกตั้งจากนั้นมา (ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (1))

หลังจากเป็นนักการเมือง พล.ต.ถนันทน์ ขจรประศาสน์ ก็มีฐานะร่ำรวยผิดปกติ จะเห็นได้จากคำอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรของนายเคยคิดศร เพ็งเกษ เมื่อครั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงกิดพรรคความหวังใหม่ อภิปรายทั่วไปเพื่อกดงมคิไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

พล.ต. สนั่น เป็นผู้หนึ่งที่ถูกละเลยไม่ไว้วางใจ กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทของพล.ต.สนั่น ท่านองว่าเมื่อก่อน พล.ต.สนั่น ไม่มีอะไรเลยแม้แต่มาพักยังต้องยืมคุณเฉลิม (อยู่บ้านรุ่ง) ใต้ แต่เดี๋ยวนี้ร่ำรวยแต่เกล้งทำสัญญา เงินกู้ 45 ล้านบาทเพิ่งขึ้นมา (คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถขอแปลการอภิปรายของนายอดิศร เพียงเกษ ได้จากรัฐสภา) ซึ่งจะเห็นได้จากเมื่อครั้งที่ พล.ต. สนั่น ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและ เอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2543 กรณีพ้นจากตำแหน่ง (กรออกจาก ตำแหน่งเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2543) ได้ระบุที่อยู่ปัจจุบันเลขที่ 210/7 ถนนสุขโขทัย แขวงสวนจิตรลดา เขตดุสิต กทม. (เป็นที่เดียวกับบริษัทรอยัล ลานนาทาวเวอร์ จำกัด ที่อ้างว่า ผู้เงินมาซื้อหุ้นของบริษัทดังกล่าว ให้ภรรยาและบุตร 4 คน) อาชีพอื่นไม่มี คู่สมรสชื่อนางฉวีวรรณ ขจรประศาสน์ ซึ่งไม่มีหมายเลขประจำ ตัวผู้เสียภาษีอากร ที่อยู่ 59/13 ซอยดวลย์ปรีชา ถนนสนามบินน้ำ อำเภอเมือง นนทบุรี (เป็นที่ซึ่งมีบริเวณ กว้างขวางมากใช้เป็นที่รับรองแขก สื่อมวลชน และใช้เป็นที่แกล้งจ้าวด้วย ภายในบริเวณบ้านมีการตกแต่ง อย่างหรูหรา และมีบ้านทรงไทยหลายหลังในรั้วของบ้านเลขที่ 59/13 ดังกล่าวปรากฏทางสื่อมวลชน) มี ทรัพย์สินเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ 3 บัญชี จำนวน 11,203,293.32 บาท เงินลงทุนหลักทรัพย์จดทะเบียน และรับอนุญาตมูลค่า 13,717,930.00 บาท ที่ดิน 25 แปลง มูลค่า 23,361,760.00 บาท บ้านอาศัย (ไม่ได้ระบุ จำนวนหลัง) มูลค่า 20,646,263.00 บาท ยานพาหนะ 5 คัน มูลค่า 1,590,000.00 และทรัพย์สินอื่นมูลค่า 1,830,000.00 บาท รวมทรัพย์สิน 72,349,246.32 บาท หนี้สินเงินเบิกเกินบัญชี 6,858,868.39 บาท หนี้สิน ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจำนวน 45 ล้านบาท รวมหนี้สิน 51,858,868.39 บาท ทรัพย์สินของคู่สมรส เงินฝาก ในธนาคารพาณิชย์ 2 บัญชี จำนวนเงิน 2,643,676.64 บาท เงินลงทุนหลักทรัพย์จดทะเบียนและรับอนุญาต มูลค่า 17,816,660.00 บาท ที่ดินมูลค่า 11,548,000.00 บาท (ไม่ระบุว่าที่ดินกี่แปลง) ทรัพย์สินอื่นมูลค่า 1,500,000.00 บาท รวมทรัพย์สิน 33,508,336.64 บาท (ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (2)) นางฉวีวรรณซึ่งเป็น คู่สมรสไม่มีหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร แสดงว่านางฉวีวรรณไม่มีรายได้ แต่กลับมีทรัพย์สินถึง 33,508,336.64 บาท ไม่มี หนี้สิน จึงน่าเชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าวของนางฉวีวรรณ น่าจะเป็นทรัพย์สินของ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์

เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจำนวน 45 ล้านบาท พล.ต. สนั่น ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญโดย สรุปว่า เนื่องมาจากต้องการให้ภรรยาและบุตรได้มีธุรกิจเป็นของตนเองครบถ้วน จึงตัดสินใจเข้าซื้อหุ้นของบริษัท รอยัล ลานนา ทาวเวอร์ จำกัด ของนายเกรียง วงศ์วีระวัฒน์ แต่เนื่องจากไม่มีเงินสดพอจึงไปกู้เงินจาก นายถนุพันธ์ (พลาฤทธิ์) และนายอนุศักดิ์ (อินทรวุฒิกุล) เมื่อกระผมได้เงินก็นำไปชำระค่าหุ้นให้กับ นายเกรียง ต่อมานายเกรียงได้โอนหุ้นให้นางฉวีวรรณ ภรรยาของกระผม และบุตรอีก 4 คนๆ กระผมอยาก วิงวอนศาลว่า ถ้ากระผมไม่ได้กู้เงินมาชำระค่าหุ้นให้กับนายเกรียงแล้ว ไม่มีเหตุผลอะไรที่นายเกรียงจะโอนหุ้น ให้แก่ภรรยาและบุตรของกระผมได้อย่างไร (ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (3))

นอกจากนี้ พล.ต. สนั่น ยังได้ตอบข้อซักถามของนายก้านรงค์ จันทิก เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้ซักถาม พล.ต. สนั่น ว่า กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาท ผู้ถูกร้อง (พล.ต.สนั่น) เคยตอบในการอภิปรายไม่ไว้วางใจว่า จะไปซื้อหุ้นบริษัท รอยัล ลานนาทาวเวอร์ จำกัด เป็นการลงทุนให้บุตร นำไปทำไร่่อุ่น และทำฟาร์มนกกระเจตกเทศ แต่ในการชี้แจงศาลรัฐธรรมนูญกลับบอกว่า นำไปซื้อหุ้นเพียงอย่างเดียว จึงสงสัยว่าข้อเท็จจริงคืออะไร พล.ต. สนั่น ตอบข้อซักถามว่า ข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ตอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ การอภิปรายในสภาจะไม่มีการลงในรายละเอียดว่าจะนำไปทำอะไรบ้าง เป็นเพียงการตอบกว้างๆ จึงตอบไปว่าเอาเงินไปลงทุนให้บุตร 4 คน ไม่ได้กล่าวถึงกรรมาเป็นจำนวน 32 ล้านบาท และได้กล่าวต่อไปถึงการทำงานในเรื่องไร่่อุ่น (ปรากฏความสิ่งที่ส่งมาด้วย (3))

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2543 โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าพยานหลักฐานที่ฝ่าย ผู้ถูกร้องนำสืบทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวนี้ โดยสรุปแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนัก ไม่น่าเชื่อถือ และรับฟังไม่ได้ โดยเฉพาะเชื่อไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องมีหนี้สินเงินกู้ 45 ล้านบาทจริง เชื่อไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องนำเงินกู้จำนวน 45 ล้านบาทไปซื้อหุ้นบริษัท รอยัล ลานนาทาวเวอร์ จำกัดจริง และเชื่อไม่ได้ว่ามีการโอนหนี้ของผู้ถูกร้องจำนวน 45 ล้านบาทจากเจ้าหนี้เดิมที่เป็นกรรมการ 3 คน ไปเป็นของบริษัท เอ เอ เอส ออโต้ เซอร์วิส จำกัดจริง จึงลงมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ (องค์คณะตุลาการจำนวน 11 คน) ชี้ขาดว่า พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ (ปรากฏความสิ่งที่ส่งมาด้วย (4)) จากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่า พล.ต.สนั่น ไม่ได้กู้เงินจำนวน 45 ล้านบาทจากนายถนอมรัตน์ และนายอนุศักดิ์จริง ไม่มีการนำเงินกู้จำนวน 45 ล้านบาทดังกล่าวไปซื้อหุ้นบริษัท รอยัล ลานนาทาวเวอร์ จำกัด ให้แก่นางฉวีวรรณและบุตร 4 คนจริง ดังนั้นต้องตอบคำถามให้ได้ว่าเงินจำนวน 45 ล้านบาทที่ พล.ต.สนั่น อ้างว่านำไปซื้อหุ้น ดังกล่าวให้แก่นางฉวีวรรณและบุตร 4 คนนั้น เป็นเงินที่นำมาจากที่ใดเพราะไม่ใช่เงินที่เกิดจากการกู้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าตอบไม่ได้ ก็น่าเชื่อว่าเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ ต้องยึดกลับมาเป็นของแผ่นดิน

จากที่กล่าวมาแล้ว พล.ต.สนั่น มีทรัพย์สินรวม 72,349,246.32 บาท นางฉวีวรรณ คู่สมรสของพล.ต.สนั่น มีทรัพย์สินรวม 33,508,336.64 แต่ไม่มีเลขประจำตัวเสียภาษี จึงน่าเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินของพล.ต.สนั่นนั่นเอง จึงเท่ากับ พล.ต.สนั่น มีทรัพย์สินรวม 105,857,582.96 บาท (72,349,246.32 บาท + 33,508,336.64 บาท) นอกจากนี้ พล.ต.สนั่น ยังได้ตอบในการอภิปรายไม่ไว้วางใจว่า ได้มีการนำเงินไปลงทุนทำไร่่อุ่นที่จังหวัดพิจิตร ซื้อบริษัท ชาละวัน จำกัด และลงทุนเลี้ยงนกกระเจตกเทศกับบริษัท ฟาร์มพิจิตรไทย ปศุสัตว์ จำกัด ที่จังหวัดพิจิตร และได้ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน (ทางไอทีวีทำเป็นสื่อบู๊ปประมาณ 1 ชั่วโมง ช่วงประมาณเดือน พ.ย. 2544 ซึ่งมี น.ส.มัลลิกา บุญมีตระกูล เป็นผู้ทำข่าว) ว่า พล.ต. สนั่นทำไร่่อุ่นประมาณ

200 ไร่ และลงทุนเลี้ยงนกกกระจอกเทศหลายหมื่นตัว (ตัวเลขหลายหมื่นบาท รวมมูลค่าประมาณนับหลายสิบล้านบาท) พื้นที่กว้างขวางมาก (ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถขอวีดิทัศน์เรื่องนี้ได้จากสถานีโทรทัศน์ ITV)

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด น่าเชื่อได้ว่า พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ร่ำรวยผิดปกติ จึงขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้ ตามมาตรา 43 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75”) ว่าทรัพย์สินรวมของ พล.ต.สนั่น 72,349,246.32 บาท พล.ต. สนั่น ได้มาอย่างไรทั้งๆที่ ในอดีตเป็นคนไม่เคยปรากฏว่ามีฐานะร่ำรวยมาก่อน (ได้เข้ามาจากนายทหารชั้นประทวนจนๆ มาร่ำรวยผิดปกติหลังจากเข้ามาเป็นนักการเมือง) ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงทรัพย์สินรวมของนางฉวีวรรณ ได้มาอย่างไร เพราะไม่มีเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเลย น่าจะแสดงได้ว่าไม่มีรายได้ จึงทำให้น่าเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินของ พล.ต.สนั่น แต่ใส่ชื่อนางฉวีวรรณ ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงว่าเงินจำนวน 45 ล้านบาท ดังกล่าวที่ พล.ต.สนั่น ยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จต่อ ป.ป.ช. มีที่มาที่ไปอย่างไรรวมทั้งเงินที่นำไปลงทุนทำไร่ร่อนถึงประมาณ 200 ไร่ และทำฟาร์มนกกกระจอกเทศ เงินเหล่านี้ได้มาอย่างไร ขอให้ตรวจสอบราคายานหลายคัน รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ เฟอร์นิเจอร์ ที่หุหุราในบ้านเลขที่ 59/13 มีราคาเท่าใด และราคาที่คืนด้วย รวมทั้งขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยว่ายังมีทรัพย์สินอื่นๆ อีกหรือไม่ที่เป็นของ พล.ต. สนั่น และหากการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าว ปรากฏว่า พล.ต. สนั่น ไม่สามารถพิสูจน์หรือแสดงหลักฐานให้เชื่อได้ว่าทรัพย์สินต่างๆ ดังกล่าว ได้มาโดยชอบได้อย่างไร ทวง ป.ป.ช. จะได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ตามมาตรา 75 มาตรา 43 (3) และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ข้าพเจ้าจึงขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่น่าเชื่อว่า พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ร่ำรวยผิดปกติโดยเร็ว ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นประการใด ขอให้โปรดแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายวีระ สมความคิด)

ประธานกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน

ที่ 13258 ถึง ป.ป.ช.
เรื่อง ร้องเรียน - (กลุ่มพิทักษ์)
รับวันที่ 23 09 42 เวลา น.
ผู้รับ
ค.น.ค.ค. 10 ต.ค. 43

สิทธิเสรีภาพของประชาชน
PLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
งาน 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กทม. 10240
6. 379-9374 แฟกซ์ 376-1205

23 ธันวาคม 2542

เรื่อง ขอให้ตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของพล.ต.สนั่น ขจรประสาทน์
รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เรียน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
สิ่งที่ส่งมาด้วย ภาพถ่ายเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมีจำนวน 7 แผ่น

ตามที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนเกี่ยวกับ การที่ส.ส.พรรคฝ่ายค้านได้ขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อทวงถามไฉ่ไขว่ถามใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยเมื่อวันที่ 15-16 ธันวาคม 2542 ส.ส.ในพรรคฝ่ายค้านได้อภิปรายเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของพล.ต.สนั่นฯ ได้ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการป.ป.ช.ดังนี้ เงินฝากในธนาคารพาณิชย์จำนวน 23,215,670.87 บาท(เอกสารหมายเลข 1/1) เงินลงทุน หลักทรัพย์จดทะเบียนจำนวน 8,354,600.00 บาท(เอกสารหมายเลข 2/1) ที่ดินรกรการที่ 1-25 รวมค่าประมาณ 23,361,760.00 บาท(เอกสารหมายเลข 3/1) บ้านอาศัย 18,096,263.60 บาท(เอกสารหมายเลข 4/1) ยานพาหนะ 1,593,000.00 บาท(เอกสารหมายเลข 5/1) ทรัพย์สินอื่นๆ(ราคาตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป)รวมค่า 1,000,000.00 บาท(เอกสารหมายเลข 6/1) รวมทรัพย์สินที่ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการป.ป.ช.ทั้งสิ้นจำนวน 75,648,293.87 บาท

มีหนี้สินคือสัญญากู้ยืมเงิน 3 รายการจากบริษัท เอ เอ เอส ออโต้เซอร์วิส จำกัด ครั้งแรกกู้ยืมเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2540 จำนวน 20 ล้านบาท ครั้งที่สองกู้ยืมเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2540 จำนวน 15 ล้านบาท ครั้งที่สามกู้ยืมเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2540 จำนวน 10 ล้านบาท รวมหนี้สินที่กู้ยืมจากบริษัท เอ เอ เอส ออโต้เซอร์วิส จำกัด จำนวนทั้งสิ้น 45 ล้านบาท โดยนายธีระพล อิศระประสาทน์ เป็นผู้เซ็นแทนบริษัทดังกล่าวให้กู้ยืมเงินแก่พล.ต.สนั่นฯซึ่งเซ็นในฐานะผู้กู้ แต่ปรากฏว่าจากการตรวจสอบทะเบียนบริษัท เอ เอ เอส ออโต้เซอร์วิส จำกัด เลขที่ 3597/3529 บริษัทนี้ทำธุรกิจเรื่องรถยนต์ ไม่ได้ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน มีกรรมการบริษัทคือ นายอนุศักดิ์ อินทรภูวศักดิ์, นายภฤณนันธ์ พลากุลศรี, นายคลัง คำคิมมงคลสูง, นายอนุรักษ์ อินทรภูวศักดิ์ ไม่ปรากฏชื่อนายธีระพลเป็นกรรมการบริษัทแต่อย่างใด จึงไม่มีอำนาจเซ็นแทนบริษัท และเมื่อตรวจสอบงบดุลของบริษัทพบว่าปี 2539 มีกำไร 14 ล้านบาท ปี 2540 ขาดทุน 51.56 ล้านบาท และปี 2541 ได้กำไร 19 ล้านบาท พล.ต.สนั่นฯไปกู้ยืมเงินจากบริษัทดังกล่าวได้อย่างไร ในเมื่อบริษัทอยู่ในภาวะขาดทุน แสดงว่าการขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของพล.ต.สนั่นฯต่อคณะกรรมการป.ป.ช.เป็นการแจ้งเอกสารเท็จ นอกจากนี้บริษัทของนายอนุศักดิ์ อินทรภูวศักดิ์ ซึ่งเป็นบริษัทที่อยู่ในเครือญาติของประธาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามทะเบียนพบว่าสำนักงานตั้งอยู่ที่เลขที่ 210/7 ถนนสุขุมวิท แขวงจตุรดา กรุงเทพฯ ซึ่งพล.ต.สนั่นฯมีทะเบียนบ้านอยู่เลขที่เดียวกันนี้(บ้านดังกล่าวมีมูลค่าประมาณ 30 ล้านบาท)แสดงว่าบ้านดังกล่าวจะเป็นของพล.ต.สนั่นฯ



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
 75 ซอยนารายณ์ 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กทม. 10240
 โทร. 376-1596, 379-9374 แฟกซ์ 376-1205

และพล.ต. สนั่นยังอ้างว่าได้เงินจากแรงผลักดันส่วนตัวและจากคณะกรรมการป.ช. ไม่ได้ (ระบุจำนวนเงิน) ทั้งๆที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโฉนดหรือเจ้าของมา จึงเป็นการฉ้อโกงทรัพย์สินที่ไม่ได้อยู่ในชื่อของตัวเอง นอกจากนี้จากบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่พล.ต.สนั่นยื่นต่อคณะกรรมการป.ช.ระบุว่า รายได้ประจำอื่นๆ (1) เงินปันผล ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน รวบรวมได้ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน จึงแสดงให้เห็นว่าพล.ต. สนั่นปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.ป.ช.พ.ศ. 2542

ส.ส.พรรคฝ่ายค้านยังกล่าวหาว่า บ้านริมแควที่มีสัญลักษณ์ “ ลช ” รูปอาร์ม เป็นบ้านของ พล.ต.สนั่นฯ มีผู้ที่ยังถือว่าเป็นเจ้าของบ้านบอกว่าสัญลักษณ์ดังกล่าวทำไว้เพื่ออำพรางตัวของเขา แต่พรรค พล.ต.สนั่นฯบอกว่าบ้านดังกล่าวไม่ใช่บ้านของพล.ต.สนั่นฯ และสัญลักษณ์ดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ของบริษัท กูโซทัยหินอ่อน แต่จากการตรวจสอบจากกรมทะเบียนการค้าปรากฏว่าสัญลักษณ์ของบริษัทกูโซทัย หินอ่อน ไม่ใช่ “ ลช ” รูปอาร์มอย่างที่ และส.ส.พรรคฝ่ายค้านยังกล่าวหาว่ามีการนำสัญลักษณ์ “ ลช ” ที่มาทำเป็นสติกเกอร์ติดบนเรือ เพื่อใช้เป็นใบเบิกทางอีกด้วย

จึงขอให้คณะกรรมการป.ช.ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของพล.ต.สนั่นฯ โดยเฉพาะหนี้สินตามสัญญาฉบับจำนวน 3 สัญญาดังกล่าว ซึ่งน่าจะเชื่อว่าไม่ได้มีการกู้ยืมเงินกันจริงตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ขอให้ตรวจสอบพบหลักฐานว่าบริษัท เอ เอส ออโต้ซอร์วิส ได้มีการส่งมอบเงินหรือเช็คตามสัญญากู้กันจริงหรือไม่ เมื่อใด และมีการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยหรือไม่ อย่างไร เมื่อใด เป็นจำนวนเงินเท่าใดแล้ว ส่วนบัญชีที่ 210/7 ถนนสุขุมวิท แขวงจตุจักร กรุงเทพฯ และบ้านริมแควดังกล่าวเป็นของพล.ต.สนั่นฯหรือไม่ หากพบว่าพล.ต.สนั่นฯ ขจรประสาทณ์ เป็นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สิน หรือเอกสารที่ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้พล.ต.สนั่นฯพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ต่อไป ตามมาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.ป.ช. พ.ศ. 2542 ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิระ สัมความคิด)

แกนนำกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน

เครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชน

สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.)

สมาพันธ์ประชาธิปไตย

คณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภา '35

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (กรป.)

สมาพันธ์พนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

กลุ่มจิตอาสาการปฏิรูปทางการเมือง

ที่ ๘๘/๑๕ ถึง ๑๐๓/๑๖๖

เรื่อง ภัยพิบัติ

วันที่ ๒๓/๔/๖๓ เวลา ๑๕.๐๐ น.

ผู้รับ ๒๒
๒๘๒๓/๖๑/๑๖/๑๖๖

พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
OPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
อาคาร 1 ถนนเสรีไทย แขวงคลองเตย เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10240
โทร ๐๒-๒๖๖-๐๓๗๔ โทรสาร ๐๒-๒๖๖-๑๒๐๙

๓ ตุลาคม ๒๕๔๓

เรื่อง ขอให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของ
นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

เรียน คณะกรรมการ ป.ป.ช.

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. หนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 จำนวน 2 แผ่น
 2. บัตรคนสุดท้ายบัตรประชาชน ฉบับลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 จำนวน 2 แผ่น
 3. ภาพถ่ายเอกสาร 3 ชั้น บนที่ดินโฉนดเลขที่ 14360, 14361 ตำบลไม้จำศีล
อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง จำนวน 4 แผ่น
 4. สัญญาซื้อขายและสัญญาจำนองโฉนดเลขที่ 14360, 14361 ตำบลไม้จำศีล
อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง จำนวน 13 แผ่น

ตามที่ปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 ความว่า "คุณสมศักดิ์ บ้านพักสุดโอ้อวดขนาดหรู ราคาประมาณ 30 ล้านบาท ซึ่งกำลังก่อสร้างที่ตำบลวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ของนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยนายสมศักดิ์ อ้างว่าที่สร้างได้เช่นนี้เพราะพ่อค้ารายตามข่าว คุณสมศักดิ์ 3 ชั้น คืออสังหาริมทรัพย์ คืออสังหาริมทรัพย์แห่งนี้เป็นของไม่กลัวไฟไหม้ อันใช้ระบบสกรีนกันไฟใช้เชื้อเพลิงจากดินเป็นเชื้อเพลิง แต่ก่อนอยู่แค่ห้องแถว พอมีลูกมีเมียเลยคิดสร้างบ้านขยายครอบครัว แรกเคยหาเงินมาซื้อห้องแถวกลางตลาดอำเภอวิเศษชัยชาญเมื่อ 2 ปีก่อน ยังคิดว่าคงไม่พอ คุณสมศักดิ์ 3 ชั้น พบก่อสร้างใกล้เสร็จแล้ว เหลือแต่ตกแต่งภายนอก - ภายใน ใช้งบไปแล้วกว่า 35 ล้าน เหลือเงินแสดงบัญชีทรัพย์สิน สมัยนั่งรมช. ใช้รถอีซูซุ พอขึ้นเป็นรมว. ขยับขึ้นเป็นรถ 7 ประตูใช้ไปเป็นของขวัญวันรับปริญญาโท" เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2543 นายสมศักดิ์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ความจริงแล้วบ้านที่อ้างสร้างไม่จริง บ้านหลังนี้เริ่มสร้างมาตั้งแต่ปี 2539 สมัยที่เป็นฝ่ายค้าน ตอนนั้นพ่อค้ายังมีชีวิตอยู่ เนื่องจากเดิมครอบครัวตนอยู่ห้องแถว แต่เมื่อครอบครัวขยายใหญ่ขึ้น ลูกๆ โตมากขึ้น ภรรยาคนจึงคิดว่าครอบครัวเราจะมีบ้านเป็นหลังกันเสียที จึงถกมือให้เพื่อนสนิทคนออกแบงให้ จากการสอบถามชาวบ้านในละแวกดังกล่าวทราบว่า บ้านหลังนี้ใช้เวลาก่อสร้างประมาณ 1 ปี มีผู้รับเหมามาหลายรายที่เข้ามาดูแลก่อสร้างแบบต่าง ๆ เข้ามาดำเนินการ ใช้งบประมาณกว่า 3 ล้านบาท รายงานข่าวว่าโดยส่วนตัว นายสมศักดิ์ มีเพียงรถอีซูซุ 4



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
76 ซอยเวธานี 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กทม. 10240
โทร. 376-1506, 379-9374 แฟกซ์ 376-1201

ประจักษ์ชาว ส่วนกรรมาธิการเพียงคนเดียวชาว... เกษมิโรงสีข้าวซึ่งเป็นของบิดา แต่ตามธรรมเนียม โดยทั่วไปมักจะมอบกิจการของตระกูลให้ลูกชาย ส่วนพี่ชายนางระวีวรรณ ยังขับร่อ/ไรท์อยู่" (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1) และหนังสือพิมพ์สุดสัปดาห์ ฉบับประจำวันจันทร์ที่ 15 พฤษภาคม 2543 ความว่า "จ.ม. จาก "อาคิ" แดงแดงชีวิต ห้องแถวแออัด..... ทันทีที่พาดหัวข่าวระบุว่า "คือรวเวียน ชุมปลูกบ้าน 30 ล้านบาท" "ร.ม. คือ" นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รว.ศึกษาธิการ จึงรีบร่อนแฟกซ์ ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ซึ่งแจ้งภาพแทน "ห้องแถวแออัด" นายวณิเชศ 4 หน้ากระดาษว่า "กรณีบ้านคุณสมศักดิ์ มูลค่า 30 ล้านบาท ที่มีหนังสือพิมพ์ออกฉบับหนึ่ง พยายามเชื่อมโยงให้เห็นว่า กระผมของให้เงินที่ได้จากการทุจริตต่าง ๆ มาใช้ในการก่อสร้างปลูกปิดซ่อนเร้นไม่ให้ใครรู้ว่ากระผมมีบ้านหลังนี้ เกี่ยวกับข่าวประกาศว่าตนเองเป็นนักการเมืองยากจน กระผมยืนยันมาตลอดว่า กระผมเป็นนักการเมืองธรรมดาคนหนึ่ง ตลอดระยะเวลาที่เข้ามาเล่นการเมือง โดยเฉพาะช่วงเป็นรัฐมนตรีได้มีทรัพย์สินสมบัติใด ๆ มากไปกว่าสถานภาพที่เคยเป็น กระผมเป็นน้องคนเล็กของครอบครัวใหญ่ มีที่ 11 คน ทั้งหมดล้วนประกอบสัมมาอาชีพ มีฐานะความเป็นอยู่ในขั้นดีแทบทั้งสิ้น ได้ช่วยจ่าเป็นกำลังหลัก สนับสนุนกระผมในการทำงานการเมืองมาโดยตลอด ลำพังกระผมกับภรรยาที่เดียวและแม่ที่ไว้ใจ ไม่ก็ล้านบาท ซึ่งส่วนเป็นอสังหาริมทรัพย์ คงไม่เพียงพอแน่นอนต่อการทำงานและการดำรงสถานภาพของนักการเมืองในสภาพปัจจุบัน ในส่วนครอบครัวกระผมนั้น เพื่อน ๆ มักล้อเลียนว่ากระผมโชคดี เพราะได้แต่งงานกับภรรยาซึ่งเป็นบุตรสาวคนโตของเจ้าของโรงสีเทศาภิบาลเจริญกิจ ซึ่งเป็นโรงสีที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดอ่างทอง เมื่อได้แต่งงานกันระยะหนึ่ง ภรรยาจึงแยกออกมาตั้งร้านขายข้าวสารเป็นของตนเอง แต่ในฐานะทายาทคนหนึ่ง ญาติ ๆ โดยเฉพาะพ่อค้าก็ยังคงไปกราบของกระผมมีในส่วนในการบริหารกิจการโรงสีเช่นเดียวกับทายาทคนอื่น แต่ด้วยความที่เป็นผู้หนึ่งจึงปลื้มตัวออกมาค้าขายข้าวสารเพียงลำพัง และยกหน้าที่การบริหารกิจการโรงสีไว้แก่พี่ชาย หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากโรงสี ร้านขายข้าวสารก็คงดำเนินการได้ยากเต็มที และกิจการร้านขายข้าวสารนี้เองที่ต่อมากลายเป็นกิจการที่ทำรายได้หลักให้ครอบครัวกระผมใช้เลี้ยงดูลูก ๆ ทุกคน

ปลายปี 2539 ภายหลังการเลือกตั้งใหญ่ทั่วประเทศ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรติดต่อกันมาถึง 6 สมัยของกระผม ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ จำนวนมาก เดินทางมาเยี่ยมเยือนถึงบ้านพักเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ บ้านห้องแถวที่เคยอาศัยอยู่รวมทั้งร้านข้าวสารกับถนนและ ไม่เหมาะสมต่อการต้อนรับใครเลย ประกอบกับลูก ๆ เริ่มเติบโตเป็นหนุ่มสาว แต่ยัง



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
 75 ซอยนวมานา 1 ถนนเสรีไทย แขวงคำมกานายาว เขตคันนายาว กทม. 10240
 โทร. 376-1596, 379-9374 แฟกซ์ 376-1201

ต้องอาศัยหมอนในห้องเดียวกันรวม 6 คน พ่อแม่ลูกทั้งหมดล้วนต้องการร้องหับเป็นของตนเอง
 ภาระจึงเล่าเรื่องไปปริศนาญาติ ๆ โดยมีพี่ชายคนที่สองของภรรยา คือนายไพโรจน์ ถักรบวิริทธิ์ ที่
 กระผมเรียกว่า “อาตุ้ย” เป็นแกนกลางประจวบญาติ ทุกคนก็เห็นร่วมกันว่าจะช่วยสนับสนุนในการ
 ก่อสร้างบ้าน เพื่อให้ภรรยากระผมและครอบครัวรวมญาติ ๆ ทุกคนเข้าไปอยู่อาศัยร่วมกัน

เมื่ออาตุ้ยรับการเป็นหัวเรือใหญ่ ต่อมาเมื่อหาที่ดินได้ การก่อสร้างจึงเริ่มต้นขึ้น
 ตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งขณะนั้นผมยังเป็น ส.ส.ฝ่ายค้าน โดยการถมดินทำรั้วและก่อสร้างรากฐาน แบบไม่
 เร่งรีบ ค่อย ๆ ดำเนินการไปเรื่อย ๆ กระทั่งผมได้รับโปรดเกล้าฯ ดำรงตำแหน่งเป็น รมช.ศึกษาธิการ
 ในปีปลายปี 2540 การก่อสร้างในส่วนตัวอาคารก็ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว และมีการแก้ไขรายละเอียด
 การก่อสร้างอยู่บ่อยครั้ง จึงใช้เวลานานเนิ่นนานออกไปมากกว่าปกติ

ภายหลังปรากฏเป็นข่าวขึ้นมา โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าบ้านมีมูลค่าถึง 30 - 40 ล้านบาท
 เกือบจะถึง 70 ล้านบาท ยืนยันว่าเป็นข้อมูลที่ไม่คลาดเคลื่อน เพราะโดยข้อเท็จจริงที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้าง
 ก็ยังติดจำนองอยู่กับธนาคารอยู่ ทั้งขนาดของที่ดินที่บ้านที่มีเนื้อที่ประมาณ 300 ตาราง
 เมตร การตีราคามูลค่าก่อสร้างย่อมตรวจสอบได้ไม่ยาก จึงแปลกใจมากที่สุดที่มูลค่าบ้านหลังนี้
 ทะยานขึ้นไปเป็น 40 - 50 ล้านบาทได้อย่างไร เพราะแค่ 10 ล้านบาทก็คงยากที่จะรวบรวมให้ได้

รมช.สมศักดิ์ ทั้งห้าคำชี้แจงแสดงสปีริตตนเองว่า

“ในฐานะ พ่อ ของครอบครัวเล็ก ๆ แห่งตระกูลปรมาณูนั่นแหละ อันมีภรรยา
 ภรรยา และบุตรอีก 4 คนนั้น เมื่อตัดสินใจก้าวเข้ามาบนเส้นทางการเมือง แก่กับกระผมได้ทอดทิ้ง
 ภรรยาและลูก ๆ ไว้เบื้องหลังเพียงลำพัง จิตได้สำนึกบอกตัวกระผมเองมาตลอดว่า หากภายหลัง
 ญาติ ๆ ยกบ้านให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ภรรยาของกระผม เพื่อตอบแทนความเมตตาของ “แม่”
 คนหนึ่งที่ต้องนำหน้าชื่อตระกูลปรมาณูในทุกด้านมาตลอดครึ่งก่อนชีวิต บ้านหลังนี้ก็คงมิได้เป็น
 ความภูมิใจของกระผมเลย เพราะมิได้สร้างจากหยาดเหงื่อแรงกายที่กระผมในฐานะผู้นำครอบครัว
 เป็นผู้ทำให้ ผมยังเหงื่อไหลและมีความสุขกับบ้านห้องแถว และร้านขายข้าวสารหลังเดิมที่มีอยู่
 แค่สำหรับลูก ๆ กระผมก็คิดว่าผมจะได้รับสิทธิ์นี้โดยบริสุทธิ์ใจ เพราะนี่คือบ้านที่เกิดจากมรดก
 ซึ่งคุณค่าของเขาคือผู้สร้าง และตั้งใจไว้ให้” และถ่ายทอดผ่านแม่แก้ว คุณหญิง คุณน้า และแม่ของ
 เขานะ” (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2)



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
 75 ซอยนพนาถ 1 ถนนเสรีไทย แขวงคีนายาว เขตคีนายาว กทม. 10240
 โทร. 376-1596, 379-9374 แฟกซ์ 376-1201

แต่จากหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบ ปรากฏว่า ฤทธาสน์ 3 ชั้น ที่ปรากฏ
 ความภาพถ่าย (ซึ่งที่ส่งมาด้วย 3) ปลูกอยู่บนที่ดิน โฉนดเลขที่ 14360, 14361 เลขที่ดิน 384, 1000
 หน้าสำรวจ 1145, 1146 ตำบลไผ่จำศีล อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ซึ่งมีชื่อนายสุรเชษ
 นิ่มกุล เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ โดยซื้อมาจากนางนวลเนตร กวาวงษ์ ผู้จัดการมรดกของนายอนันต์
 กวาวงษ์ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 ในราคา 1,000,000.- บาท (หนึ่งล้านบาทถ้วน) ในวันเดียว
 กับที่ซื้อที่ดินทั้งสองโฉนดนั้น นายสุรเชษ นิ่มกุล ได้ทำสัญญาและจำนองที่ดินทั้งสองโฉนด
 ดังกล่าวเป็นประกันหนี้เงินกู้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นเงิน 6,000,000.- บาท (หกล้านบาท
 ถ้วน) พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 19% ต่อปี (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 4) ปัจจุบันนายสุรเชษ นิ่มกุล
 ได้ผ่อนชำระเงินกู้จำนองตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเงินประมาณเดือนละ 260,000.-
 บาทเศษ โดยไม่ผิดนัด (เป็นลูกหนี้ชั้นดีตลอดมา แม้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่มีปัญหาเรื่องการ
 ผ่อนชำระ) และปัจจุบันมีภาระหนี้จำนองอยู่อีกประมาณ 1 ล้านบาทเศษ และยังคงค้างชำระอยู่กับ
 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาจังหวัด
 อ่างทอง

ภายหลัง นายสุรเชษ นิ่มกุล ได้ทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินทั้งสองโฉนดดังกล่าวให้
 กับนายไพโรจน์ ฉัตรบริรักษ์ โดยในสัญญาจะซื้อขายระบุราคาที่ซื้อขายต่อกัน เป็นเงิน 3,500,000.-
 บาท (สามล้านห้าแสนบาทถ้วน) ซึ่งไม่น่าเชื่อถือว่าจะซื้อขายกันจริง เพราะนายสุรเชษ นิ่มกุล ได้กู้
 เงินและจำนองเป็นเงินถึง 6,000,000.- บาท และผ่อนชำระมาโดยไม่ผิดนัด แต่มาขายเพียง
 3,500,000.- บาท (สามล้านห้าแสนบาทถ้วน) ซึ่งเงินที่นายสุรเชษ นิ่มกุล ผ่อนชำระให้กับธนาคาร
 ตามสัญญาและจำนองก็เกินกว่า 3,500,000.- บาท (สามล้านห้าแสนบาทถ้วน) มาแล้ว และโดย
 วิทยุชุมชน ผู้ขายจะไม่ขายที่ดินในราคาขาดทุนขนาดเช่นนั้น ในทางกลับกันโดยวิทยุชุมชนแล้ว ทางฝ่ายผู้
 ซื้อก็ไม่แน่ว่าจะซื้อที่ดินคิดจำนอง และลงทุนก่อสร้างบ้านเลขที่สามชั้น 3 ชั้น ลงบนที่ดินของ
 ผู้อื่นซึ่งคิดจำนองอยู่กับธนาคาร เพราะบ้านจะตกเป็นส่วนใหญ่กับที่ดินทันที และอาจเสียลูกบ้าน
 จำนองไปพร้อมกับที่ดินอีกด้วย ดังนั้น (สัญญาจะซื้อขายที่ดินในราคา 3,500,000.- บาท (สามล้าน
 ห้าแสนบาทถ้วน) ไม่น่าเชื่อถือว่าได้มีการซื้อขายกันจริง ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในส่วนการ
 สอดส่องของกรมการปกครองจังหวัดอ่างทอง ในคดีที่นายสนธิศักดิ์ ปริกมณีกุล กล่าวหาบริษัท
 นนทิสิทธิ์-สิทธิไพโรจน์ จำกัด) กับพวก



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
 75 ซอยเงาฟ้า 1 ถนนเสรีไทย แขวงคลองยาว เขตคันนายาว กทม. 10240
 โทร. 376-1596, 379-0374 แฟกซ์ 376-1201

นายไพโรจน์ ฉัตรบริรักษ์ ก็เป็นบุคคลที่นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ระบุกล่าวอ้างว่า เป็นที่หมายของกรรมา และอ้างว่าเป็นผู้ลงทุนปลูกสร้างภูตนาสน 3 ชั้น บนที่ดินดังกล่าวให้นายสมศักดิ์ - กรรมา และครอบครัว รวมใจญาติ ๆ ทุกคนเข้าไปอยู่อาศัยร่วมกันนั้นก็ปรากฏว่านายไพโรจน์ ฉัตรบริรักษ์ มีรายได้จากการประกอบธุรกิจโรงสี ในนาม ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีวิเศษชัยชาญเจริญกิจ ค่าไรสุทธิประมาณปีละ 400,000.- บาทเศษ (ในปี 2541) นายไพโรจน์ ฉัตรบริรักษ์ มีที่อยู่เลขที่ 107 หมู่ 6 ตำบลศาลเจ้าโรงทอง อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น เป็นผู้อาศัยบ้านของบิดา ซึ่งจะเห็นได้ว่า แก้วตัวนายไพโรจน์ ฉัตรบริรักษ์ เองก็ยังไม่มียานของตนเอง ต้องอยู่บ้านของบิดา จึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะซื้อที่ดินทั้งสองแปลง รวม 5 ไร่เศษ หรือปลูกสร้างภูตนาสน 3 ชั้น ไ้แก่นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล และครอบครัว ซึ่งมีฐานะเป็นน้องเขยเท่านั้น

นายสุรเชษ นิ่มกุล อดีตเป็นครูอยู่ที่ต่างจังหวัดอ่างทอง ต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเคยประกอบธุรกิจห้างหุ้นส่วนจำกัด ทุกกลาง 1994 ซึ่งมีรายได้กำไรสุทธิปีละ 372,000.- บาท (ในปี 2541) ปัจจุบันเป็นกำนันตำบลม่วงเตี้ย อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

ปัจจุบันนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล และกรรมา ได้ย้ายทะเบียนบ้าน จากบ้านเลขที่ 295-297 หมู่ 6 ตำบลเจ้าโรงทอง อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น เข้าเป็นผู้อาศัยในบ้านเลขที่ 7/3 หมู่ที่ 11 ตำบลม่วงเตี้ย อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีชื่อนายสุรเชษ นิ่มกุล เป็นเจ้าบ้าน

นายสุรเชษ นิ่มกุล ก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะซื้อที่ดินทั้งสองโฉนดและหรือกู้เงินจำนวนที่ดินทั้งสองโฉนด และหรือก่อนชำระเงินกู้เป็นเงินจำนวนเดือนละกว่า 200,000 บาท มาเป็นเวลา กว่า 4 ปีได้

กรรมาของนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ก็ไม่เคยแจ้งทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. ว่าเคยได้รับทรัพย์สินมรดกมาจากบิดาจำนวนเท่าใด

ประกอบกับได้มีการด่าทอพรตชนผู้ โตโยต้า สีขาว เลขทะเบียน 3ฝ-1243 กรุงเทพมหานคร ที่มีตำรวจนครบาลสืบสวน สังกัดกระทรวงกลาโหม หน่ออยู่ด้านข้างรถ ซึ่งนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การกำกับดูแลกรมอาชีวศึกษา อยู่เข้าไปจอดที่หน้าบ้านพัก เลขที่ 295 - 297 หมู่ 6 ตำบลศาลเจ้าโรงทอง อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นบ้านเกิดของนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล อยู่อาศัยและแจ้งกับ ป.ป.ช. ว่าเป็นบ้านพักอาศัยของตน และรถยนต์คันดังกล่าวก็ไปจอดอยู่ในบริเวณภูตนาสน 3 ชั้น ในวันเดียวกันด้วย คือวันเสาร์ที่ 16 กันยายน 2543 ซึ่งเป็นวันพุธ เคาร และสอดคล้องกับข้อมูลทั้งหมด



กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน
THE PEOPLE RIGHT AND FREEDOM PROTECTION GROUP
75 ซอยเวธานี 1 ถนนเสรีไทย แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กทม. 10240
โทร. 376-1596, 379-9374 แฟกซ์ 376-1201

7. พิจารณารายการและเทปบันทึกการรื้อถอนของไอทีวี ซึ่งนายสมศักดิ์
ปรินานันท์ทูล ให้สัมภาษณ์
8. สอดสวนรายการทะเบียนราษฎร บ้านเลขที่ 7/3 หมู่ที่ 11 ตำบลม่วงเตี้ย
อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นบ้านนายสุรเชษ นิ่มกุล ซึ่งนาย
สมศักดิ์ ปรินานันท์ทูล และภรรยา ได้ย้ายเข้าไปอาศัยอยู่กับนายสุรเชษ
นิ่มกุล เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2543

จึงขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง
ของทรัพย์สิน และหนังสือดังกล่าวของนายสมศักดิ์ ปรินานันท์ทูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา
ธิการ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 293 วรรคท้าย ผลเป็นประการใด
กรุณาแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิระ ธนความกิจ)

ประธานกลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความภาษาไทย

- กรมชล ท่องธรรมชาติ และเขาวนระ ไตรมาส. วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2545.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. ข้อเสนอแนะบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2543.
- _____. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541.
- โกเมศ ขวัญเมือง. การตรวจเงินแผ่นดิน ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541.
- คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน (ก.ร.ค.). รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาล, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2540.
- นพพล เสงเจริญ. “ศาลรัฐธรรมนูญ” เทศาภิบาล ปีที่ 94 ตุลาคม 2542.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กันยายน 2542.
- _____. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรุงเทพมหานคร : องค์การคำครุสภา, 2544.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543, กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.
- นกุล สัจจวิเศษ. “ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”. รัฐสภาสาร ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2545.
- เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์ปริญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544.
- _____. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : องค์การคำครุสภา, 2544.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญและการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 45 คณะกรรมการเนติบัญญัติสมัยที่ 54 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

- _____ . ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเมื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก. สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 2.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครวัเรียน, ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. 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 หงส์สิริ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของคุรุสภา, 2544.
- วัชร ไซยสาร. สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2544.
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, 2544.
- สถาบันพระปกเกล้า. องค์การอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, นนทบุรี : A.P. กราฟฟิคดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง, กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.
- _____ . สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การตรวจเงินแผ่นดิน, กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุรุสภา, 2544.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543, กรุงเทพมหานคร : องค์การคุรุสภา, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.). คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, กรุงเทพฯ : ธรรมสาร, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2543, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2544.
- _____ . รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2544, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2545.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. คู่มือประชาชน การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, สิงหาคม 2543.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี, 2541.

เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้
บริการของภาครัฐ. ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. สำนักงาน ก.พ., 2544.

เอกอัคร ท่องเนื้อดี. การเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ พ.ศ. 2540, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

บทสัมภาษณ์

บทสัมภาษณ์ คุณนพดล เองเจริญ 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.

บทสัมภาษณ์ คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ
คุณสุภัทร์ สุทธิมนัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 17
พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์.



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7828

e-mail : kpioffice@kpi.ac.th <http://www.kpi.ac.th>