



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 มีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบมีเครือข่ายเพื่อการติดต่อประสานงานกันในหลายๆ ประเทศเพื่อก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวกับสิ่งผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรมประเภทนี้จะมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมากเป็นผลตอบแทน เงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนสภาพในหลายๆ ลักษณะเพื่ออำพรางที่มาของเงินได้นั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยสถาบันการเงินหรือการประกอบธุรกิจในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการและเงินได้จากการดำเนินการเหล่านั้น จะย้อนกลับไปเป็นเงินทุนเพื่อประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีก เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายการประกอบอาชญากรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อจัดการกับทรัพย์สินหรือเงินได้ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในอดีตไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายกับทรัพย์สินที่หมุนเวียนอยู่ในวงจรนี้ได้เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นได้ถูกโอนแปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปไปแล้ว

ปัญหาองค์กรอาชญากรรมและการฟอกเงินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก และมีการพัฒนาเครือข่ายทั้งการค้าผิดกฎหมายข้ามชาติ และการฟอกเงินข้ามชาติเพื่อให้เกิดการสืบหาเงินสกปรกเหล่านี้กระทำได้อย่าง 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 จะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

4/46 18/1/2547

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤศจิกายน 2547

คำนำ

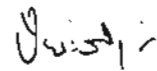
ชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

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

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษารวบรวมในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และการนำผลการศึกษารวบรวมไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ 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 องค์คณะ 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 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง 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 มีผลให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยอาจล่าช้าหรือไม่ทันกับความต้องการใช้ 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 ขณะเดียวกันบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็มีมากขึ้นแตกต่างกันไปจากประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ในระยะที่ผ่านมา 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. สำนวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน

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 ปีที่ผ่านมาได้มีการศึกษาที่สำคัญ 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 ยาวะประภาส มาสุก 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	1	2	3	4	5			
	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) มีความจริงใจอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	19.4	19.4	37.4	16.1	7.7	8	14.4	18.9	37.2	19.5	9.9	3	10.6	20.2	51.1	14.9	3.2	4

ที่มา : ศุภชัย 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												
1. ผู้ที่เข้ามาให้บริการ	2.3903	1.2605	205	2.3030	1.2160	64	2.4268	1.2710	97	2.3889	1.3091	44
2. กลุ่มธุรกิจภายในประเทศ	2.3113	1.2908	279	2.2588	1.1868	78	2.4188	1.3347	145	1.9286	1.2375	56
3. กลุ่มธุรกิจต่างประเทศ	1.6239	0.9781	263	1.5264	0.8312	98	1.7630	1.0873	201	1.2647	0.6183	64
4. อื่นๆ โปรดระบุ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ในการรับสินน้ำใจข้าราชการมักอ้างว่าจะต้องแบ่งปันผลประโยชน์กับใครบ้าง												
1. ผู้บังคับบัญชา	2.9543	1.3899	203	2.7527	1.4496	70	3.1004	1.3214	97	2.6935	1.4996	36
2. เพื่อนร่วมงาน	2.4149	1.2276	262	2.4023	1.2981	76	2.4322	1.2078	137	2.3673	1.2023	49
3. นักการเมือง/ พรรคการเมือง	2.1741	1.3578	350	2.4211	1.3977	87	2.2296	1.4086	201	1.4444	0.6947	62
4. เก็บไว้คนเดียวไม่แบ่งใคร	2.2404	1.2688	310	2.0759	1.1632	84	2.3855	1.3011	170	1.9762	1.2781	56
ท่านเคยพบเห็นพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงานที่ใช้ทรัพยากรและ/หรืองบประมาณของรัฐอย่างไม่ถูกต้องตามความเป็นหรือตามค่าใช้จ่ายจริง เนื่องจากการณ์ฉ้อฉล การบิดเบือน และมีพฤติกรรมเอารัทธาไปเรียกหน่วยงานรูปแบบอื่นๆ												
1. มีประสิทธิภาพสูง	2.1938	1.1862	81	2.0438	1.2119	26	2.3795	1.1979	33	1.7237	0.9300	22
2. มีความปลอดภัยสูง	2.7694	1.2361	159	2.8443	1.1785	41	2.6808	1.2528	76	3.0179	1.2576	42
3. ไม่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเลย	2.7599	1.1583	218	2.8850	1.0670	50	2.6381	1.1376	126	2.9643	1.3613	42
4. อื่นๆ โปรดระบุ	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

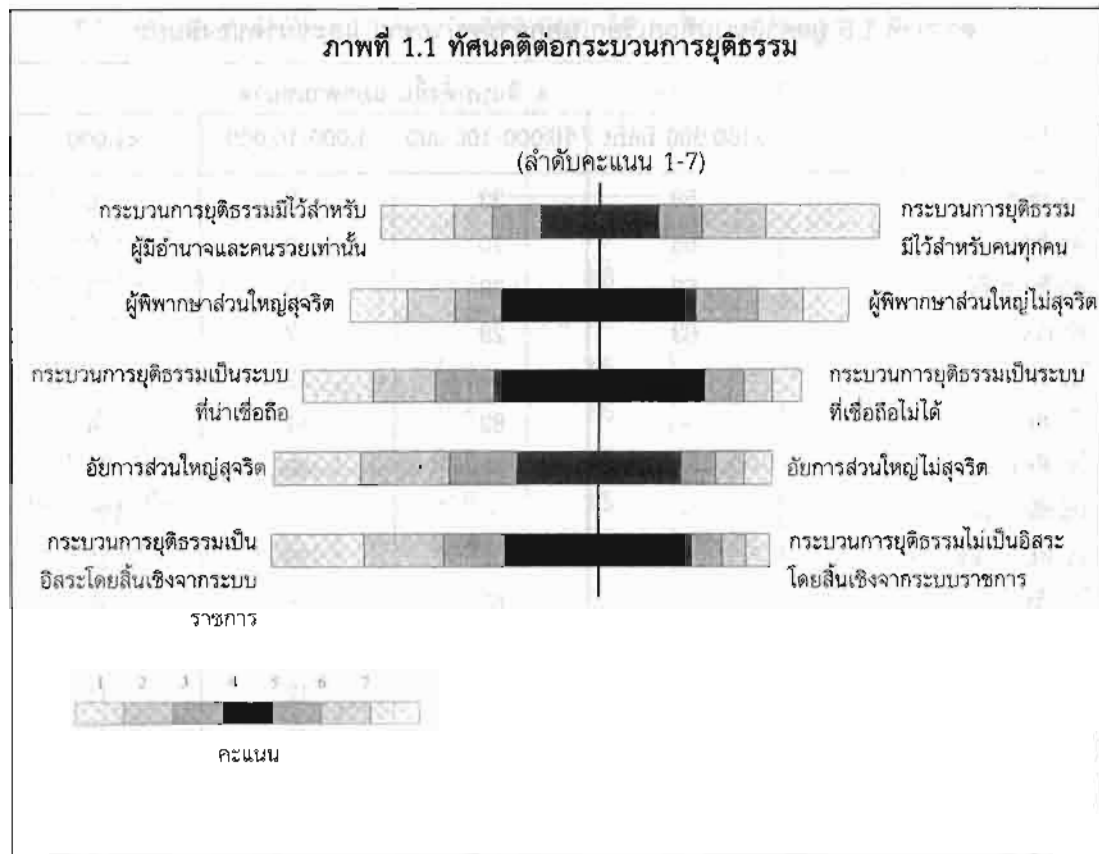
⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร ศุภชัย ยาวะประภาษ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2534. น. 154.

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

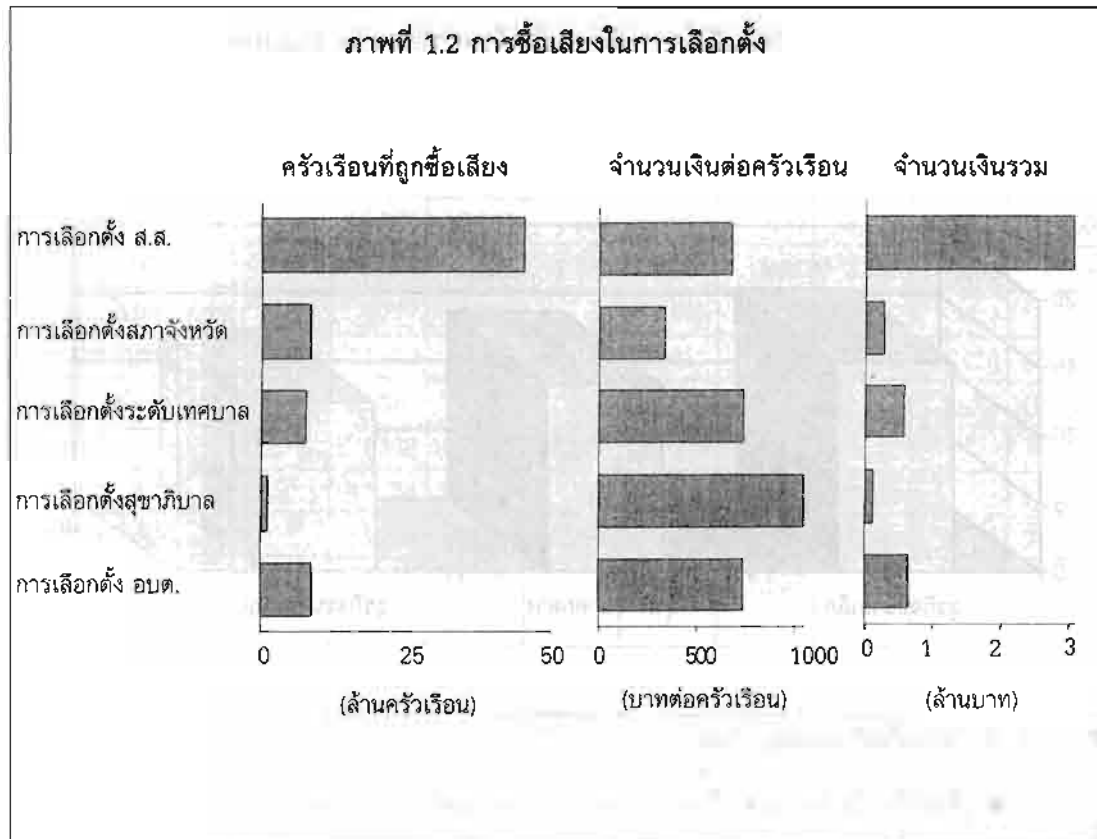
ที่มา : ผาสก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544).

● ในส่วนของการคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม งานศึกษาพบว่าหัวหน้าครัวเรือนมีมุมมองต่อกระบวนการยุติธรรมยังไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่เคยมีประสบการณ์ในด้านกระบวนการยุติธรรมโดยตรง (ภาพที่ 1.1) ทำให้หัวหน้าครัวเรือนมีทัศนคติต่อกระบวนการยุติธรรมในเรื่องความน่าเชื่อถือมากกว่าความไม่น่าเชื่อถือเพียงเล็กน้อย และจำนวนผู้ที่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมมีไว้เพื่อทุกๆ คนมีมากกว่าผู้ที่เห็นว่ามีไว้สำหรับผู้มีอำนาจและร่ำรวยเท่านั้นเพียงเล็กน้อย



ที่มา : ผาสุก 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)



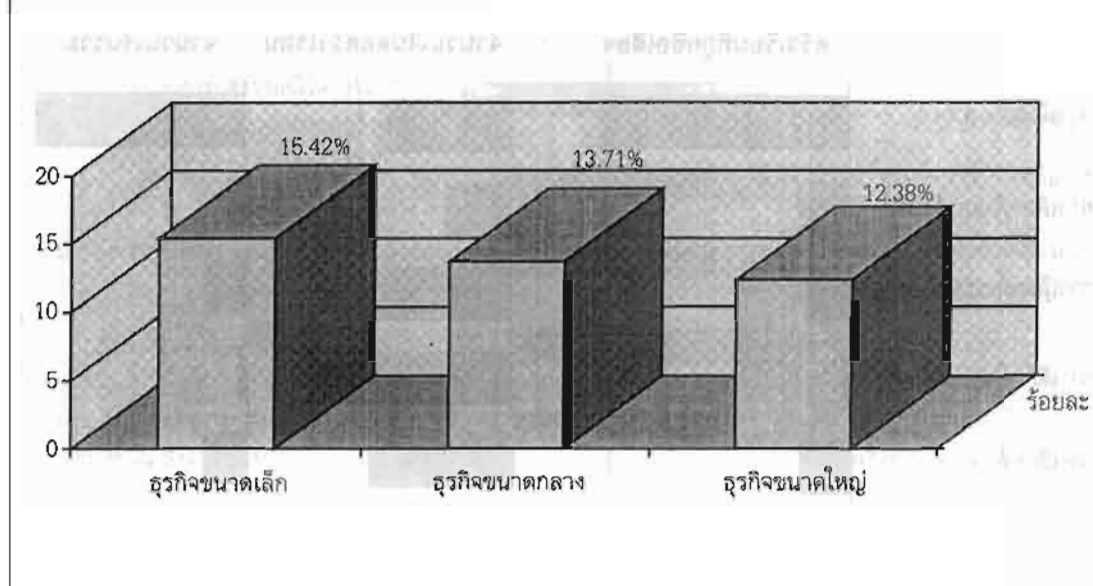
ที่มา : ผาสก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2544).

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

ตารางที่ 1.7 แสดงจำนวนครั้งที่ติดต่อ และจำนวนครั้งที่มีการจ่ายเงินพิเศษ

การบริการของรัฐ	จำนวนครั้งที่ติดต่อเฉลี่ยต่อปี	การจ่ายเงินพิเศษ	
		จำนวนครั้งที่มีการจ่ายเงินพิเศษ	คิดเป็น %
การไฟฟ้า	5.49	1.01	18.30
องค์การโทรศัพท์	5.08	0.51	10.00
กรมทะเบียนการค้า	3.54	0.44	12.40
กรมสรรพากร	5.65	1.12	12.90
หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ	2.20	1.26	57.30
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 บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะยินยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน 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 ซึ่งสะท้อนปัญหากระบวนการเมืองและแนวทางแก้ไขที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะยึดเป็นแนวทางร่างรัฐธรรมนูญ 3 กรอบ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปสภาพปัญหาการทุจริตไว้ในกรอบที่ 2 ว่า²

“โดยที่ในอดีต อำนาจอธิปไตยมีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีขอบ แต่การใช้ อำนาจอธิปไตยที่ตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจอธิปไตยมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้ การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อ เข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ

ดังนั้น สมควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ข้างต้น โดยกำหนดการควบคุมอำนาจอธิปไตยให้ครบถ้วน ทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง”

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 องค์ประกอบ 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 : วิญญูชน, 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 แต่ยังไม่มียังมีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องของเงิน 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” จากระบบกฎหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมียุติธรรมที่ทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้บัญญัติให้องค์กรใดเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น 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 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณะใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 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 และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเลือก การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(8) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 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 หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (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 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

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 เถลิ้มวัณชัย นายมงคล สระฐานิ 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 นายจุมพล ณ 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 นายจุมพล ณ สงขลา

พลโทจุล อติเรก นายปรีชา เณลิวนิชย์ 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

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง 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 พระราชบัญญัติเรื่องรางวัลร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องรางวัลร้องทุกข์ 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. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องรางวัลร้องทุกข์ 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 ทอธรรมนูญชาติ และชวนะ 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 หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน 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 วุฒิสภานำรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือจำนวน 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 เมื่อพิจารณาแล้ววุฒิสภาก็จะมีมติว่าจะให้ถอดถอนกรรมการ 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 หงสลิริ, 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 กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 308
- (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 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 ความผิดในทุกกรณี 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. เผยบัญชีดังกล่าวให้แก่ผู้ใด (มาตรา 293 วรรคสอง) ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ 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 เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวิจัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 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. และมีใช่เป็นการกระทำความผิดที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ 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 ภาษีกฎ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

4.5.3.2 ควรจัดเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. ออกเป็นกลุ่มๆ โดยคำนึงถึงเรื่องที่มีการได้ส่วนบ่อยๆ เช่น การคอร์รัปชัน ภาษีกฎ 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 ทั้งนี้เพื่อความช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการ 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. ก็จะได้รับการแก้ไข
- (5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการเหล่านั้นก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่
- (6) สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการ ให้จัดสรรและใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์

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

² โกเมศ ขวัญเมือง, “การตรวจเงินแผ่นดิน” ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 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 (สดง.) 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.