

2) เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน

3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

สำหรับบุคคลตาม 2) ถึง 4) มาตรา 6 ยังได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- 1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
- 2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ
- 3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ติดยาเสพติดให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

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

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.2.2 ที่มา

5.2.2.1 คณะกรรมการสรรหา

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

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

5.2.2.2 การเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และหากเกิดกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นๆ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

5.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

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

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 6 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9
- (6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 13 เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรง
- (7) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 303 เนื่องจากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งแล้ว กฎหมายกำหนดให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 7 คน

5.2.4 หน่วยธุรการ

ในการดำเนินการตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่างๆ เข้ามาช่วยในการดำเนินงาน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก จะทำการศึกษาในเรื่องสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่สองจะทำการศึกษาในเรื่องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.2.4.1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

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

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

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

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(ข) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ง) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

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

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (6) การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีตามมาตรา 49

(4) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.4.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

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

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

(ก) องค์ประกอบ

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

(ข) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

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

(ข.1) คุณสมบัติ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี บริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีหรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการศึกษา เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศหรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ

(4) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการศึกษา เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

(ข.2) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระบอบหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ติดยาเสพติดให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกเหนือจากลักษณะต้องห้ามข้างต้นแล้ว มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดข้อห้ามอีก 4 ประการ คือ

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ที่มา

(ค.1) คณะกรรมการสรรหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องยินยอมก่อนการเสนอชื่อดังกล่าว (มาตรา 30)

(ค.2) การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยในการให้ความเห็นชอบของผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน

แผ่นดิน โดยให้วุฒิสภาลงมติโดยวิธีการลงคะแนนลับ การลงมติดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการสรรหาจะต้องคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

(ง) วาระการดำรงตำแหน่ง

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

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบ 65 ปี บริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32
- (6) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงและวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(จ) อำนาจหน้าที่

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

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

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

5.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

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

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

ที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจน ติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการ ทางวินัย ทางงบประมาณ และการคลัง

(6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภา

(7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงานงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการ ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วย รับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจ⁷ มีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติการตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการมีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็น พร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมการการพิจารณาของที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมการการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

5.4 การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

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

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 4 ให้ความหมายของ “หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม

(2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(6) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3)

(4) หรือ (5)

(7) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ.”

จึงเน้นไปที่การควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน แม้ว่าการควบคุมและตรวจสอบดังกล่าวจะมีได้เน้นที่การควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในทางที่มีข้อ

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

5.4.1 การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁸

หลังจากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2543 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

5.4.1.1 เรื่องที่ดำเนินการเสร็จแล้ว คือ

(ก) มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2543 เรื่องจรรยาบรรณและความรับผิดชอบในวิชาชีพการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม

(ข) มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2544 เรื่อง การประกันและควบคุมคุณภาพในการตรวจสอบและการประเมิน

(ค) ข้อเสนอแนะในการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

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

แก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(ง) ความสัมพันธ์ ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐาน มาตรการและหลักเกณฑ์การตรวจสอบระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

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

(ฉ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

(ช) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ซ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2543

(ฌ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

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

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

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

(ฐ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฑ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ฒ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ณ) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2543

(ด) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

(ต) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2543

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

(ท) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการมอบหมายและมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ พ.ศ. 2544

5.4.1.2 เรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ คือ

(ก) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(ข) มาตรฐานการตรวจสอบ

(ข.1) มาตรฐานทั่วไป

(ข.2) ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

(ข.3) ความรู้ความสามารถและความระมัดระวังรอบคอบ

(ข.4) มาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(ข.5) การตรวจสอบด้านการเงิน

(ข.6) การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน

(ข.7) การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(ข.8) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้

(ข.9) การตรวจสอบสืบสวน

(ข.10) มาตรฐานการรายงาน

(ข.11) รายงานการตรวจสอบด้านการเงิน

(ข.12) รายงานการตรวจสอบการดำเนินงาน

(ข.13) รายงานการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(ข.14) รายงานการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้

(ข.15) รายงานการตรวจสอบสืบสวน

(ข.16) มาตรฐานการตรวจสอบระบบสารสนเทศที่ใช้คอมพิวเตอร์

(ค) มาตรฐานการควบคุมภายใน

(ง) มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(จ) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งมาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ฉ) มาตรฐาน/มาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของ อบต.

(ช) มาตรการการบริหารงบประมาณของหน่วยรับตรวจ

5.4.2 การดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้กำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพื่อใช้เป็นหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้⁹

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

(2) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและเที่ยงธรรม

(3) กำหนดมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในการตรวจสอบ

(4) การตรวจสอบจะเป็นไปเพื่อการสร้างสรรค์ รัดกุม เข้มงวด มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันความเสียหายและทันต่อเหตุการณ์

(5) เสริมสร้างวินัยทางงบประมาณและการคลังในภาครัฐพร้อมทั้งติดตามดูแลให้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

(6) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามภารกิจให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

(7) พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ สร้างขวัญ กำลังใจ และความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้นำนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

5.4.2.1 การตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี¹⁰

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

⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 13.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 17.

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

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

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

5.4.2.2 การตรวจสอบรายงานการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ¹¹

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

รายรับรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังนี้

(ก) รายรับ

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

¹¹ เรื่องเดียวกัน, น. 18.

(ข) รายจ่าย

ตารางที่ 5.1 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน 2542

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายประจำปี/เงินกันไว้เบิกเหลือในปี	รายจ่ายจริง	กันไว้เบิกปีงบประมาณถัดไป
2542	825,000.00	713,815.13	95,280.58
2541	114,634.26	102,446.07	14,868.70
2540	17,848.41	11,423.70	6,418.67
2539	7,477.54	1,787.15	3,021.90

ที่มา : สำนักงบประมาณ.

ฐานะการเงินของแผ่นดิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังนี้

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

หน่วย : ล้านบาท

สินทรัพย์		หนี้สินและทุนแผ่นดิน	
สินทรัพย์หมุนเวียน	96,612.58	หนี้สินหมุนเวียน	239,186.54
รายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วย	16,121.08	ทุนแผ่นดิน	(126,452.88)
เงินคงคลังรอการขอใช้			
เงินให้กู้	102,388.84	จำนวนเงินที่จะได้รับชำระคืนจากลูกหนี้เงินให้กู้	102,388.84
เงินลงทุน	42,766.17	สำรองเงินลงทุน	42,766.17
รวม	257,888.67	รวม	257,888.67
จำนวนเงินที่จะต้องจัดหา	950,532.52	เงินกู้แผ่นดิน	950,532.52
ชำระหนี้เงินกู้			
รวมทั้งสิ้น	1,208,421.19	รวมทั้งสิ้น	1,208,421.19

5.4.2.3 การตรวจสอบการเงินทั่วไป

การตรวจสอบการเงินทั่วไปเป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไป

ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบดังนี้

(ก) การตรวจสอบหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

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

ตารางที่ 5.3 หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

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

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

การเลือกตรวจสอบหน่วยงานดังกล่าวได้พิจารณาจากระดับความเสี่ยง โดยให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูง

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

(ข) การตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

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

ตารางที่ 5.4 จำนวน อบต. ที่ถูกเลือกตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

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

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

การเลือกตรวจหน่วยงานดังกล่าว ได้เลือกการตรวจสอบทุกจังหวัดๆ ละไม่น้อยกว่า 8 หน่วย และพิจารณาจากระดับความเสี่ยง โดยให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูง

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

5.4.2.4 การตรวจสอบงบการเงิน¹²

การตรวจสอบงบการเงินเป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และเพื่อแสดงความเห็นว่างบการเงินถูกต้องตามหลักการบัญชีหรือไม่ ในปีงบประมาณ 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบ ดังนี้

(ก) การตรวจสอบงบการเงินรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน

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

(ก.2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินและบริษัทย่อย ดังนี้

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

ตารางที่ 5.5 ความคิดเห็นของ สดง. ต่องบการเงินที่ถูกตรวจสอบ

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

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ข) การตรวจสอบงบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 5.6 ความเห็นต่องบการเงินโครงการซึ่งใช้เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ประเภท หน่วยงาน	หน่วย นับ	จำนวน ทั้งสิ้น	จำนวน ที่ตรวจ สอบ	จำนวนที่ตรวจสอบเสร็จจำแนกตามแบบของความเห็น				
				ไม่มี เงื่อนไข	มีเงื่อนไข	งบการเงิน ไม่ถูกต้อง	ไม่แสดง ความเห็น	รวม
เงินกู้	งบ	175	24	22	1	1	-	24
เงินช่วยเหลือ	งบ	133	3	1	-	-	-	1
รวม	งบ	308	27	23	1	1	-	25

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ค) การตรวจสอบงบการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่รวมองค์การบริหารส่วนตำบล)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่องบการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่รวมองค์การบริหารส่วนตำบล) ดังนี้

ตารางที่ 5.7 ความเห็นต่อการเงินหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

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

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ง) การตรวจสอบงบการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น¹³

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นต่อการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น ดังนี้

¹³ เรื่องเดียวกัน, น. 31.

ตารางที่ 5.8 ความคิดเห็นต่อการเงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และงบการเงินอื่น

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

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

5.4.2.5 การตรวจสอบเรื่องเฉพาะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการตรวจสอบในเรื่องต่อไป คือ

(ก) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้

การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของหน่วยรับตรวจเสร็จ จำนวน 42 หน่วย ดังนี้

ตารางที่ 5.9 จำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

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

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

(ข) การตรวจสอบการซื้อการจ้าง

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

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

(ค) การตรวจสอบสืบสวน¹⁴

การตรวจสอบสืบสวนเป็นการตรวจสอบกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติผิดข้อกำหนด ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่นๆ หรือจากการร้องเรียน บัตรสนเท่ห์และที่เป็นข่าวจากสื่อมวลชน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 36.

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

5.4.2.6 การตรวจสอบการดำเนินงาน

การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานเสร็จรวม 21 เรื่อง ดังนี้

(ก) การดำเนินงานโครงการมีทองเที่ยวไทย 2541-2542 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักนายกรัฐมนตรี

(ข) การดำเนินงานของสถานีวิจัยกระจายเสียงของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม

(ค) การดำเนินงานของสถานีวิจัยโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 กระทรวงกลาโหม

(ง) การดำเนินงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง

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

(ฉ) การติดตามผลการใช้โปรแกรมระบบบัญชีส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

(ช) การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ

(ซ) การศึกษาวิเคราะห์ การจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทานโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(ณ) การใช้จ่ายเงิน โครงการแทรกแซงตลาดยาง ระยะที่ 6 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(ญ) การดำเนินงานการก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย

(ฎ) การดำเนินงานโครงการอาหารเสริม (นม) กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย

(ฏ) การดำเนินงานโครงการจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย

(ฐ) การดำเนินงานการเคหะแห่งชาติ (กคช.) กระทรวงมหาดไทย

(ฑ) การดำเนินงานโครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ประจำหมู่บ้าน กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(ฒ) การดำเนินงาน งานความปลอดภัยในการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(ณ) การดำเนินงานโครงการจัดการน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

(ด) การดำเนินงานการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณประจำปี 2540 แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา งานดำเนินการประถมศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

(ต) การดำเนินงานโครงการพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์และบุคลากรในสถานศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(ถ) การดำเนินงานโครงการพัฒนาการกีฬาและสุขภาพอนามัย กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(ท) การบริหารการจัดเก็บรายได้ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

(ธ) เงินกู้ตามมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542

5.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้¹⁵

5.5.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁶ ซึ่งกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้กว้างเกินไป ดังนั้น ควร

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

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

"มาตรา 52 บัญญัติว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามแต่จะมอบหมาย".

กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนนโยบาย ควบคุม และกำกับเท่านั้น ส่วนงานด้านการบริหารงานควรกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

5.5.2 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหา

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

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

(6) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(7) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(8) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนดระเบียบแบบและการแต่งกาย และการจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

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

(1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน

(3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การงานการตรวจเงินแผ่นดิน

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

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

5.5.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

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

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

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

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 58 บัญญัติว่า ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะ กรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบ ความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย”.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

“มาตรา 55 บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าให้ประธานกรรมการเป็น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ให้ผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง”.

5.6 ข้อเสนอแนะ

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

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

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

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

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

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

5.6.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) มาตรา 84 และมาตรา 88 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวน วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 89 ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจไต่สวนและสั่งอัยการฟ้องศาล แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบทุก 90 วัน ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากเป็นกรณีตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนและดำเนินคดี ทำให้เห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองไม่สอดคล้องกัน จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ในการดำเนินคดีอาญาเมื่อพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานสอบสวนควรแจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

5.6.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังกำหนด ซึ่งเป็นโทษปรับทางปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่

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

ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันของทั้งสองหน่วยงานนี้อยู่ที่ “การประสานกันระหว่างสองหน่วยงาน”

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

6.1 แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

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

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

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

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

(1) ระยะเวลาในการดำเนินคดี หากล่าช้าอาจเสียหายแก่การเมืองและประเทศ

(2) ปัจจัยทางการเมือง โดยปกติผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใช้วิธีตัดสินด้วยกระบวนการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำไม่ผิด และต้องมีพยานบุคคลและเอกสารที่เอาผิดผู้กระทำได้ ซึ่งต่างจากบางประเทศศาลต้องลงไปค้นหาความจริงด้วย ไม่ใช่รอคู่ความนำพยานมาสืบ³

แต่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา” พิจารณาคดีดังกล่าวแทน “คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีบุคคลที่เป็นนักการเมือง และไม่ใช่ นักการเมืองมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ จากเหตุผลข้างต้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษแยกจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยมุ่งหวังที่จะให้การพิจารณาคดีอาญาทางการเมืองเป็นไปโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองและเพื่อให้ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีมีอิสระและมีหลักประกันในการพิจารณาคดี⁴

6.2 โครงสร้าง

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

6.2.1 ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

³ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, น. 489.

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

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

6.2.2 ผู้พิพากษาเฉพาะคดี

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

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

6.3 บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

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

บุคคล 2 ประเภทที่อาจถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ

6.3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

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

เพิ่มขึ้นผิดปกติ

6.3.2 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า แม้ชื่อของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 น่าจะมีความหมายถึงวิธีพิจารณาคดีอาญาเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่จากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกดำเนินคดีอาจไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง คือ ตาม ข้อ 6.3.1 (6) อันได้แก่ บุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดอาญา และนอกจากนี้ ยังมีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ 6.3.2 ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกด้วย⁶

6.4 อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

(1) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ ข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่กล่าวหาบุคคลตามข้อ (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตามข้อ (1)

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

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

(4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกคดีอาญา และประเภทที่สองคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.4.1 การดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

6.4.1.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

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

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

แต่อย่างไรก็ตาม หากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ มาตรา 10 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้อัยการสูงสุดสามารถแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต่อจากนั้นจะต้องมีการดำเนินการตามมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับ มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ ภายใน 14 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่

สมบูรณ์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่าๆ กัน ทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่หากคณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีเองได้ ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นแย้งกับอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถฟ้องคดีได้เอง

ส่วนผู้เสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นไม่มีสิทธิฟ้องคดีโดยตรง ต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 305 ของรัฐธรรมนูญ คือ ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูลก็สามารถเสนอให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷

6.4.1.2 การดำเนินคดีอาญากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการไต่สวนในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เมื่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกดำเนินคดีเสียเอง องค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนก็ไม่สมควรเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาในคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกดำเนินคดีแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดี คณะกรรมการไต่สวนนี้จะมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการไต่สวนนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อย 1 คน และข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อย 1 คน และอีก 3 คน จากผู้มีสัญชาติไทย ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี ในวันแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 38)

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

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

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 21-22.

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

การดำเนินงานของคณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้⁸

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

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

⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 28-29.

6.4.2 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

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

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

6.5 การพิพากษาและการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 311) กำหนดว่า การพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 25.

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถ้อยแถลงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และกำหนดให้ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

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

6.6 ผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีผลเป็นที่สุดและกำหนดให้เปิดเผยคำสั่งและคำพิพากษาดังกล่าว (มาตรา 311)

6.7 การดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

นับแต่มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาชั้น ได้มีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 1 คดี คือ คดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี เป็นจำเลยที่ 2 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามคดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2544 ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจ หรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาซึ่งทรัพย์สินเพื่อประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ฯลฯ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 148, 157, 86, 90 ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาแล้วเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2545

คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545 มีสาระสำคัญ คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ไต่สวนพยานหลักฐานประกอบรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว รับฟังได้ว่า จำเลยที่ 1 ได้พบกับนายวิเชียร แก่นพลอย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา นายยุทธนา ศิลปรัสมิ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่โรงแรม เจ.บี. หาดใหญ่ และได้พูดกับบุคคลทั้งสองให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทของพรรคพวกจริง ขณะเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นข้าราชการการเมืองและเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

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

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

6.8 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการสัมภาษณ์ คุณวิชา มั่นสกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคุณสุภัทร สุทธิมันัส เลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้¹⁰

6.8.1 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

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

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

ผู้พิพากษาคณะใดประสงค์จะขอถอนตัวจากการได้รับเลือก ให้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนน และ ให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าจะให้มีการถอนตัวหรือไม่ มติของที่ประชุมใหญ่เป็นที่สุด

การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาคณะใดให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไป ตามลำดับจนครบจำนวนเก้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับคดีนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ใน ลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานศาลฎีกาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุด อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นห้ามมิให้มีคำสั่งให้ ผู้พิพากษานั้นไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา”.

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

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

6.8.2 ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร

6.8.2.1 ปัญหาที่เกิดจากมาตรา 310 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁴ ซึ่งกำหนดให้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ก่อให้เกิดปัญหาคือ

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

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

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

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม

บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีตามมาตรา 166 และมาตรา 167 มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”.

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

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

6.8.3 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับ

6.8.3.1 ปัญหาที่เกิดจากวิธีการเสนองบประมาณ ในปัจจุบันศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสนองบประมาณผ่านกระทรวงการคลัง ซึ่งงบประมาณที่เสนอไปจะถูกตัด ทำให้งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน

6.8.3.2 ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรที่ได้รับไม่เพียงพอทำให้ประสบปัญหาต่างๆ ตามมา คือ

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

6.9 ข้อเสนอแนะ

องค์ประกอบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นผู้พิพากษาประจำและส่วนที่เป็นผู้พิพากษาเฉพาะคดี แต่ในส่วนของการพิจารณาคดีนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาเฉพาะคดีที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 9 คน

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

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

7

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

7.1 แนวคิดพื้นฐาน

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

สำหรับสังคมไทย ก้าวเดินบนเส้นทางประชาธิปไตยมาเป็นเวลาถึง 70 ปี แต่เรื่องการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพิ่งได้รับความสนใจ และเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดของรัฐ

ในอดีต การรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะของราชการ เป็นไปในลักษณะที่ปิดช่องทางมิให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานรัฐ และไม่เปิดโอกาสให้เข้าตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยการให้เหตุผลว่าเป็นเรื่อง "ลับ" มาโดยตลอด ทำให้บ่อยครั้งในสังคมไทยที่เกิดปัญหาการใช้อำนาจรัฐในทางที่ไม่ถูกต้อง อันส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงสร้างทางสังคมที่เอื้ออำนวย ขณะเดียวกันทัศนคติของข้าราชการ มีแนวโน้มที่เห็นว่าการปฏิบัติงานของตนเป็นไปด้วยความเหมาะสมชอบธรรม จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยหรืออธิบายเหตุผลใดๆ แก่บุคคลภายนอก ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของตนเอง และการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่เอง โดยไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ลักษณะโครงสร้างของสังคมและทัศนคติของข้าราชการที่กล่าวมา อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานและไม่ได้รับความสนใจที่จะแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่ดี ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความคับข้องใจแก่คนในสังคมต่อการดำเนินงานของรัฐ ที่มีการปิดบังบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร และไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐได้ โดยเฉพาะในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมข้อมูลข่าวสาร

ลักษณะดังกล่าวไม่สามารถสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ ซึ่งความคับข้องใจของคนในสังคมทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาคม 2535

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

7.2 พัฒนาการของกฎหมาย

กระแสการเรียกร้องให้เกิดการคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในสังคมไทย โดยมีการเร่งรัดให้รัฐบาลที่บริหารประเทศภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ออกกฎหมายที่รับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีแนวนโยบายที่เน้นเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติราชการ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารขึ้นโดยอาศัยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นแบบอย่าง¹

รัฐบาลในสมัยต่อมา ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา ต่างก็นำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ระหว่างที่สภากำลังพิจารณา ก็มีอันต้องเกิดการยุบสภาเสียก่อน และมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารมีอันต้องตกไป

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

¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, วิทยุชน : กรุงเทพฯ. 2541, น. 14-15.

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

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

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

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

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

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

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 241 ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหาสิทธิให้ทนายความ หรือผู้ซึ่งตนเองไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้คุ้มครองสิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐไว้ 3 ทางหลักๆ ดังนี้

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

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

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

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

จากที่กล่าวถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงองค์การที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

7.3 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

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

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแล และให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการยังมีอำนาจในการเสนอแนะพระราชกฤษฎีกาและออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรี พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน จัดทำรายงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม โดยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

จากโครงสร้างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่ามีลักษณะเป็นไตรภาคี และมีลักษณะการดำเนินงานคล้ายองค์กรผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความเป็นอิสระ โดยมีหน้าที่หลัก คือ วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและสอดส่องดูแลกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

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

คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ

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

(1) อนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและยกร่างอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

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

(2) อนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีแนวโน้มที่เห็นถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่น้อย ส่งผลให้เมื่อประชาชนเดินทางไปขอข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ มักได้รับการปฏิบัติที่ล่าช้าและเพิกเฉยต่อการขอข้อมูล ทำให้ประชาชนต้องทำคำร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ เพื่อออกคำสั่งให้หน่วยงานนั้นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการฯ จึงแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และส่งความเห็นในเรื่องร้องเรียนนั้นให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีคำสั่งในลำดับถัดไปลงไปยังหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นๆ นอกจากนั้นแล้วอนุกรรมการยังมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

(3) อนุกรรมการเฉพาะกิจตอบข้อหารือ และวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เนื่องจากสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นเรื่องใหม่ในสังคม หลายฝ่ายทั้งส่วนของภาคราชการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน อาจมีความสับสนต่อการปฏิบัติตามกฎหมายบ้าง อนุกรรมการชุดนี้จึงตั้งขึ้นเพื่อตอบข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารราชการ แก่ทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่ส่งข้อหารือเข้ามา เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในสังคม

(4) อนุกรรมการส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

อนุกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ส่งเสริมให้มีการจัดประชุมชี้แจง หรือสัมมนาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็น และปัญหาในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐและหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เสนอแผนงานโครงการศึกษาวิจัยที่เป็น
ปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมาย

หน่วยงานธุรการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยให้สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินงานด้าน
ธุรการและวิชาการให้กับคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

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

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นอภิกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
ของประชาชนบรรลุสู่เป้าประสงค์ได้

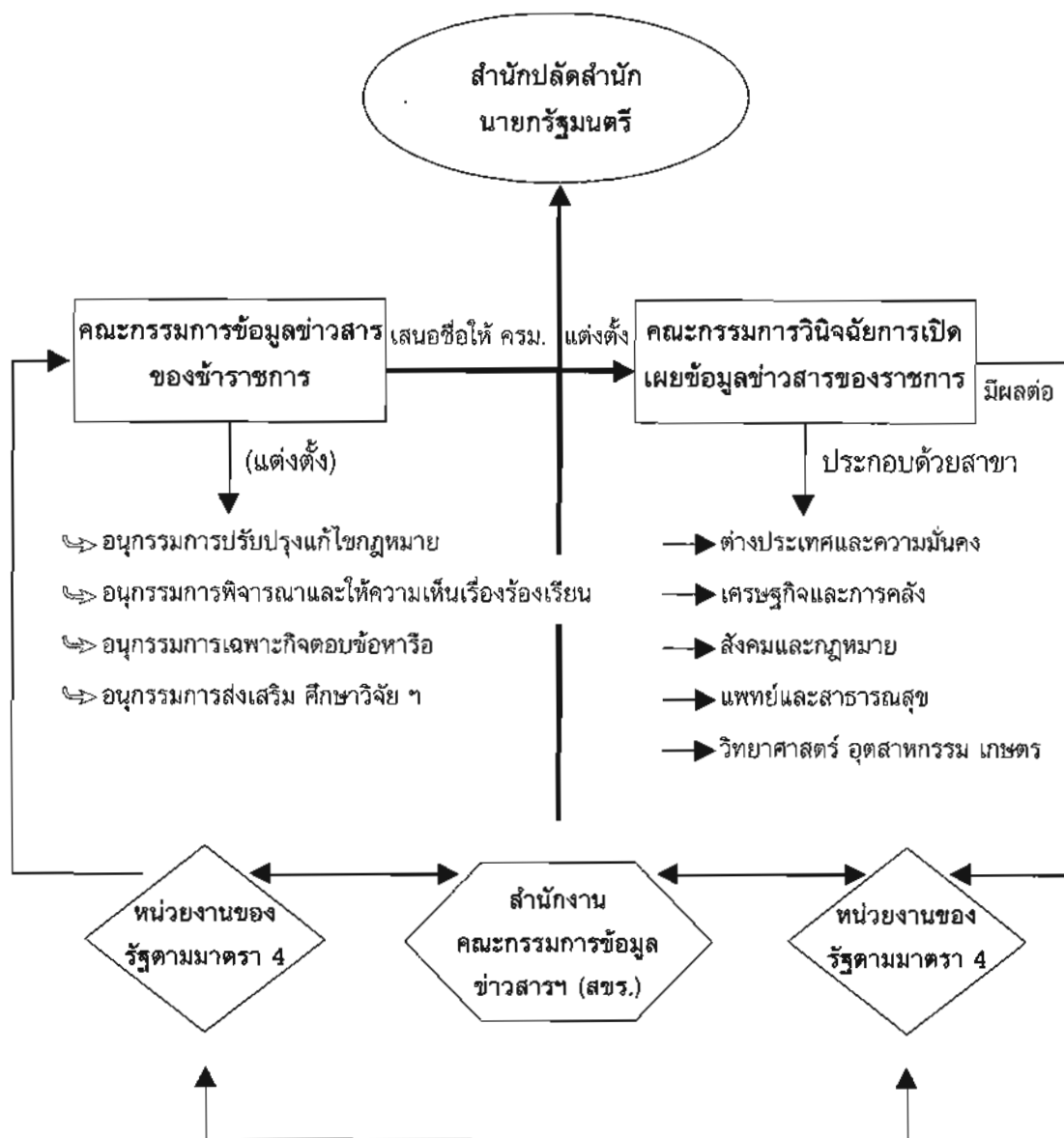
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

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

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

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

ภาพที่ 7.1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



7.4 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

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

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

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

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

ในปี 2543 มีกรณีที่เป็นปัจจัยสร้างแรงกระตุ้นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เด่นชัด คือ กรณีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งคณะกรรมการป้องกันและ

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

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

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

นอกจากนั้นแล้ว ประเด็นที่เป็นปัญหาในการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการเป็นประเด็นถกเถียงระหว่างข้อมูลที่จะเปิดเผยเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือเป็นข้อมูลสาธารณะที่จะต้อง

เปิดเผย ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีการอุทธรณ์เข้ามาส่วนใหญ่เป็นข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยได้ ดังกรณีการเปิดเผยกระดาษคำตอบการสอบเข้าเรียนต่อในโรงเรียนลาอิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และการเปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขของ ป.ป.ป.

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

ดังนั้น พอที่จะสรุปสถิติคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ มายังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

ตารางที่ 7.1 แสดงจำนวนคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ ตั้งแต่ปี 2541-2545

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

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.

* ปี 2545 ข้อมูลถึงเดือนกรกฎาคม 2545.

สถิติทั้งคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ที่แสดงข้างต้น จะพบว่าเมื่อมีการร้องเรียนแล้วคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จนผู้ร้องขอข้อมูลต้องทำการอุทธรณ์แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้เปิดเผยข้อมูลอีกครั้งหนึ่งนั้น หากนำมาเทียบสัดส่วนร้อยละแล้วจะพบว่ามีเรื่องจากการร้องเรียนแล้ว ต้องสั่งให้มีการอุทธรณ์อีกครั้งมีสัดส่วนไม่น้อย ในปี 2542 คิดเป็น 71.3% ที่ต้องทำการอุทธรณ์ ปี 2543 คิดเป็น 50.6% ปี 2544 คิดเป็น 58.7% ปี 2545 คิดเป็น 86.25% จะเห็นได้ว่าสถิติในครึ่งปีแรกของปี 2545 มีการอุทธรณ์เข้ามาเป็นจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอจากหน่วยงานของรัฐมีทิศทางในทางลบ เพราะต้องส่งเรื่องจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกครั้งหนึ่งดังสถิติที่แสดงข้างต้น

นอกจากนั้น ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วหรือไม่อย่างไร ซึ่งจุดนี้ควรมีการศึกษาวิจัยและตรวจสอบต่อไปในอนาคต

7.5 ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร⁶

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

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

ปัญหาและอุปสรรคในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน และปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการนำกฎหมายข้อมูลข่าวสารมาบังคับใช้ให้เกิดผล สามารถสรุปได้ดังนี้

7.5.1 ปัญหาที่พบจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน

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

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

ทุกแห่งในการเข้าขอข้อมูลของประชาชนด้วย ซึ่งในที่นี้จะขอลำถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังนี้

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

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

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

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

2. แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ลงในราชกิจจานุเบกษา แต่ประชาชนก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ การตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา ไม่สามารถเป็นสื่อที่เปิดเผยข้อมูลของหน่วยราชการได้ เพราะประชาชนหลายคนไม่ค่อยรู้จักราชกิจจานุเบกษาเท่าไรนัก ไม่รู้ว่าจะไปขอใช้ราชกิจจานุเบกษาได้จากที่ไหน

นอกจากนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการแยกแยะว่าข้อมูลใดที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาบ้าง เช่น กรณีนายอุทิศ เหมวัดถกกิจ ยื่นหนังสือถึงสำนักงาน

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

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

3. กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 แต่ในทางปฏิบัติหลายหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากยังมีความคลุมเครือในความหมายของข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่กล้าใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแม้ว่าจะเข้าข่ายเป็นข้อมูลสาธารณะก็ตาม เช่น สัญญาสัมปทานของหน่วยงานรัฐที่ไม่ยอมเปิดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ เนื่องจากอ้างว่ามีพันธกรณีบางเรื่องที่ตกลงกับคู่สัญญาว่าจะไม่นำมาเปิดเผย หรือกรณีมติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในเรื่องเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินของ ปรส. ซึ่งปฏิเสธที่จะเปิดเผยให้กับหนังสือพิมพ์ประชาชาติ ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายมติที่ประชุมกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9(7) ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบ

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

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

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

ที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารของราชการ ใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 6 ประการตามมาตรา 15 เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ มักมิได้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่จะปฏิเสธโดยทันทีโดยอ้างว่า เป็นเอกสารลับ หรือเข้าข่ายเป็นข้อมูลส่วนบุคคล หรือเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

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

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

แต่ความเป็นจริงการประชุมพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง และยังให้ผู้สื่อข่าวเข้าฟังการประชุมด้วย ดังนั้น คำปฏิเสธของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สมเหตุผลสมผลอันเกิดจากการไม่ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

7.5.2 ปัญหาที่พบจากโครงสร้างและการทำงานของกลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

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

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

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

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

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

นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในการสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามที่มีผู้ร้องขอ แต่เมื่อคณะกรรมการฯ มีคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐมักไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผย แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการสั่งให้เปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการฯ ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ผลดังกล่าวทำให้การรับรู้ข้อมูลของประชาชนไม่มีความคืบหน้าและล่าช้า เพราะประชาชนต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลอีกขั้นตอนหนึ่ง

ข) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร แม้ว่าตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดให้การดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เป็นไปอย่างอิสระไม่ขึ้นต่อหน่วยงานใดก็ตาม แต่ก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

นอกจากนั้นแล้ว ความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ก็ปรากฏให้เห็น หลายหน่วยงานไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

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

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

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

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

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

นอกจากนั้นแล้ว ปัญหาที่พบอีกประการ คือ เรื่องงบประมาณ งบประมาณปี 2543 มีจำนวน 18,766,000 บาท ปี 2544 มีจำนวน 16,264,000 บาท ปี 2545 เป็นจำนวน 15,670,000 บาท ซึ่งงบประมาณของสำนักงานฯ ครอบคลุมทั้งเรื่องเงินเดือนเจ้าหน้าที่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ รายจ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของสำนักงานฯ ซึ่งงบประมาณตรงนี้เป็นงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดสำหรับการขยับตัวของสำนักงานฯ ส่งผลให้การทำงานของสำนักงานฯ ไม่เคลื่อนตัวไปข้างหน้าแต่กลับล่าช้าลง เช่น เรื่องการประชาสัมพันธ์งานของสำนักงานฯ และคณะกรรมการ ไม่ค่อยพบบ่อยนักในสื่อต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์

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

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

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

7.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนระบบการเมืองเป็นไป

ด้วยความรวดเร็ว หัวใจสำคัญในการก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วดังกล่าว อยู่ที่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ

การที่หน่วยงานของรัฐในสังคมไทยซึ่งเป็นส่วนหลักในการนำนโยบายมาปฏิบัติใช้กับประชาชน มักถูกมองว่ามีพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากที่ผ่านมาข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ ไม่เคยเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการตัดสินใจในกิจการต่างๆ

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

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

กฎหมายข้อมูลข่าวสารและกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้นำในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ ยังไม่สามารถที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกพื้นที่ของประเทศได้ ทั้งที่การตรวจสอบโดยตรงของภาคประชาชนจะต้องอาศัยกลไกและสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้เป็นหัวใจสำคัญ สาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้เกิดจากสาเหตุหลายประการ ซึ่งจะออกเป็นสาเหตุหลักๆ 3 ประการ ดังนี้

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

คืออะไร ทั้งๆ ที่ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 7 เป็นไปเพื่อสร้างหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศไว้เพื่อสร้างความแน่ใจให้เกิดขึ้นว่าจะดำเนินการตามกฎหมาย

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

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

2. สาเหตุอันเกิดจากโครงสร้างและการทำงานของกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ปัญหาที่พบ คือ เรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการ เพราะว่ามียอดองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการจะเป็นข้าราชการประจำในสายงานบริหารระดับสูงคือ ปลัดของแต่ละกระทรวง เป็นเสียงข้างมาก แต่ในทางปฏิบัติมักมีการส่งผู้แทนในระดับผู้ช่วยปลัดมาร่วมการประชุม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงมิได้ให้ความสำคัญกับการกิจของคณะกรรมการเท่าไรนัก นอกจากนั้นแล้วในส่วนของผู้แทนเองก็มิได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้การดำเนินงานที่ก้าวหน้าของคณะกรรมการ เพราะมิต้องรายงานผลงานบทบาทหน้าที่ในฐานะของผู้แทนว่าได้ทำอะไรไปบ้างกับหน่วยงานของตนเอง ซึ่งยังไม่เคยมีการลงไปตรวจสอบดูในรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนั้นแล้ว ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะว่าคณะกรรมการไม่สามารถมอบหมายภารกิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แก่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้พิจารณาได้ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ว่าจะต้องส่งเรื่องการร้องเรียนให้กับคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน เป็นผู้พิจารณา เป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้ยุ่งยากขึ้นโดยไม่จำเป็น

ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการที่ดำเนินการโดยอิสระ ซึ่งในปัจจุบันตัวคณะกรรมการวินิจฉัยก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และปฏิบัติงานอย่างดีเยี่ยม แต่ข้อที่เป็นที่กังวลใจของสังคม คือ วิธีในการคัดสรรตัวกรรมการ ซึ่งจะต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกิดความเชื่อมั่นแก่บุคคลภายนอก ว่ากรรมการแต่ละท่านผ่านการคัดสรรมาอย่างดี และเป็นกลางแล้ว โดยใช้วิธีการที่โปร่งใสที่สุดแล้ว

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

3. สาเหตุอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ จะประสบความสำเร็จได้ปัจจัยสำคัญคือจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาสำคัญที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐคือความไม่มุ่งมั่น เพราะไม่สามารถทำให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทำให้การผลักดันในเชิงรุกไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรในหน่วยงานของรัฐ

เมื่อผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่างไม่สามารถที่จะกระทำการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้องขอ เพราะกลัวว่าตนเองจะมีความผิดจุดนี้เองได้สร้างปัญหาที่เกิดจากการไม่กล้าใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้เพิ่มมากขึ้น และยังทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงในลักษณะของข้อมูลว่าเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เปิดเผยไม่ได้ขึ้นอีกด้วย จนทำให้เกิดจำนวนงานที่อุทธรณ์เข้าเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร มีภาระงานที่ล้นเกินกำลังที่จะประสานงานให้เกิดความรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะ

ด้านกฎหมาย

1. ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการจำกัดสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น เรื่องระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลที่มีผู้ร้องขอตามมาตรา 11 เรื่องการกำหนดให้มีแบบ

ฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกรอกเหตุผลที่ชัดเจนในกรณีที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา 15 เป็นต้น

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

ด้านกลไกที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

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

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

ค่านโยบายของประเทศ

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

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

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาท ค.ศ. 1988 ได้กำหนดให้การกระทำต่อทรัพย์สินในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็น ความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของประเทศภาคี กล่าวคือ

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

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

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

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

8.1.1 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

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

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

8.1.2 ความผิดมูลฐานกับการฟอกเงิน

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

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

8.1.3 การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ได้กำหนดลักษณะความผิดฐานฟอกเงินไว้ กล่าวคือ

1. การโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่า ก่อน ขณะ หรือหลังการ

- กระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษ หรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ
2. การกระทำความผิดประการใดๆ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

นอกจากนี้ ในมาตรา 7-9 ยังได้กำหนดให้ผู้ใดที่หนุนช่วยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังต่อไปนี้ ผู้กระทำต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการ กล่าวคือ

1. การสนับสนุนการกระทำความผิด หรือช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ไม่ว่าก่อน หรือขณะกระทำความผิด
2. การจัดหา หรือให้เงิน หรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆ หรือกระทำการใด ๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหลบหนี หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินถูกลงโทษ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด
3. พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน
4. การสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกัน

8.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

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

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังนี้

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

- ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

โดยอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติ ทั้งนี้โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยธุรการ

8.3 คณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกรรมซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นประธาน และแต่งตั้งคณะกรรมการอีก 4 ท่าน คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

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

¹ มาตรา 35 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 3 วันทำการ

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

มาตรา 36 ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 10 วันทำการ.

² มาตรา 48 ในการตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอนจำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ.

● ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นหนังสือจากเลขานุการมีอำนาจในการ

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

8.4 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

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

กฎหมายยังได้กำหนดคุณสมบัติของเลขานุการดังต่อไปนี้

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

8.4.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายดังนี้

³ ในการปฏิรูประบบราชการ มีข้อเสนอให้ย้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม.

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

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

8.4.2 โครงสร้างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

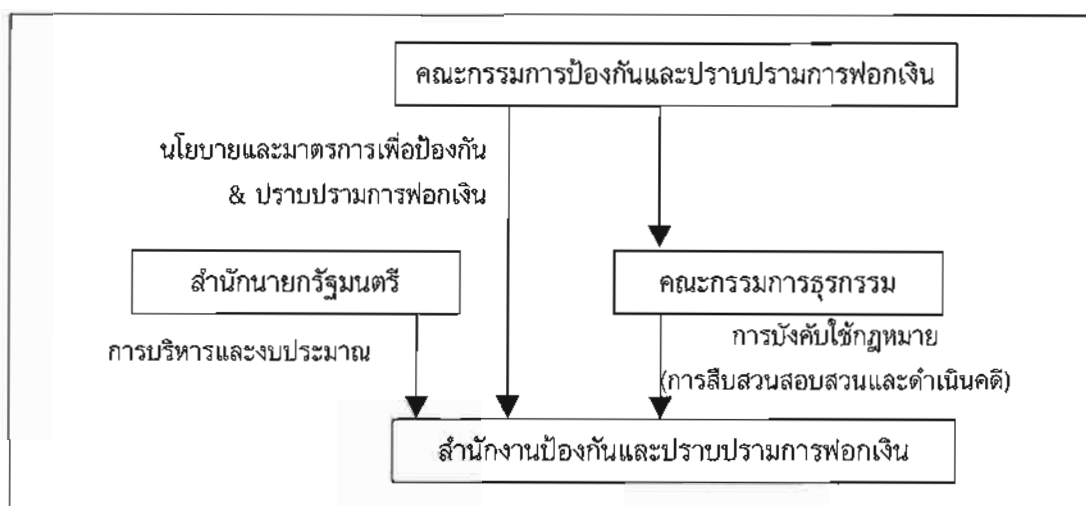
สำนักงาน ป.ป.ง. แบ่งส่วนราชการภายในตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ออกเป็น 5 กอง คือ กองกลาง กองตรวจสอบและวิเคราะห์ กองนโยบายและมาตรการ กองบริหารจัดการทรัพย์สิน และศูนย์สารสนเทศ และติดตามประเมินผล

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

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

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

ภาพที่ 8.1 โครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



8.5 ผลการดำเนินงาน

นับตั้งแต่การรายงานธุรกรรมทางการเงินมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 จนถึง 31 สิงหาคม 2545 ป.ป.ง. ได้ทำการสืบสวนและสอบสวนรายงานธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก โดยผลการดำเนินงานแยกเป็น (ตารางที่ 8.1)

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

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

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

ตารางที่ 8.1 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง.

ระหว่างเดือนตุลาคม 2543 - สิงหาคม 2545

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

ที่มา : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

8.6 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก จึงต้องมีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว มีการลงทุนในระบบคอมพิวเตอร์และการจัดทำโปรแกรมที่สามารถประมวลผลข้อมูลต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีผลให้งานของสำนักงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคที่สำนักงานประสบอยู่ คือ

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

2. การประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ถึงแม้ว่าสำนักงานจะเป็นผู้ที่รับรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องรายงานจากสถาบันการเงิน และต้องดำเนินการตรวจสอบกรณีมีธุรกรรมต้องสงสัย อย่างไรก็ตามสถาบันที่กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรงคือธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันการสร้างแนวทางการทำงานที่ชัดเจนและความร่วมมือที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และกรมการประกันภัย นอกจากนี้การสร้างแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับมูลฐานความผิดตามกฎหมายยังมีอยู่ไม่มากนักเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ยกเว้นความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่มีความร่วมมือกันอย่างดีมีผลให้มีการยึดทรัพย์ในกรณีของคดียาเสพติดค่อนข้างมาก

3. ความผิดมูลฐาน จุดมุ่งหมายสำคัญของการมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็คือ การพยายามตัดแหล่งเงินทุนขององค์กรอาชญากรรม ซึ่งองค์กรอาชญากรรมมักมีการดำเนินการที่เป็นเครือข่ายใหญ่โตและเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานหลายประเภท การกำหนดมูลฐานความผิดในประเทศไทยไว้เพียง 7 มูลฐานความผิดจึงอาจจะไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมอาชญากรรมที่สำคัญๆ ได้

4. ความเชื่อถือต่อสาธารณชน เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการดำเนินการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ค่อนข้างมาก ดังนั้นการดำเนินการของคณะกรรมการตลอดจนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส มีแนวทางการ

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

8.7 ข้อสรุปและเสนอแนะ

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

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

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

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

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

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

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

การทุจริตคอร์รัปชันระดับใหญ่ย่อมเกิดขึ้นในวงการเมืองระดับสูง เนื่องจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องใช้เงินมหาศาล อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเงิน จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยง สลับเปลี่ยนแปรธาตุอยู่ตลอดเวลา อำนาจทางการเงินนำมาสู่อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางการเมืองนำไปสู่การถนอมทุนและหาเงินของพรรคการเมืองและนักการเมือง การจัดสรรโควตารัฐมนตรีเป็นการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ในพรรคที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าพรรคไหนมีฐาน

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

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีความพยายามในการจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ดังเห็นได้จากการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประมุขคืออธิบดีกรมการปกครอง (ป.ป.ป.) เมื่อปี พ.ศ. 2518 ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ การตรวจสอบคดีทุจริตคอร์รัปชันในยุคนั้น เป็นกระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก ยังไม่มีกลไกที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน จนเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลจากการผลักดันอย่างต่อเนื่องของภาคประชาชนที่ต้องการจะให้มีการปฏิรูปในทางการเมือง และเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ถูกรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจนว่า เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น¹

ในหมวด 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นหมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสาระ คือ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่ง ในหมวดนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่

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

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

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

² อ้างแล้วใน 1.

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

แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีเจตนารมณ์ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าว ยังมีปัญหาอุปสรรคในการบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยจะพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

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

9.1 กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง⁴ และมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติ⁵

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

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).

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

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

ตามมาตรา 58⁶ ออกจากตำแหน่ง ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

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

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

เมื่อกระบวนการรวบรวมรายชื่อของประชาชนเสร็จสิ้นและผู้ริเริ่มได้ยื่นคำร้องขอตั้งกล่าวต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดของผู้ร้องขอว่าถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามมาตรา 61 หรือไม่ หากพบว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วน

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พ.ศ. 2542)

“มาตรา 58 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้”

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

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

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายตามมาตรา 58 ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอจาก 3 ทาง คือ

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

โดยบุคคลตามข้อ 1-3 ยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66⁷ ในกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากไม่มีการร้องขอหรือการกล่าวหาจากบุคคลตามข้อ 1-3 ข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถหยิบยกกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาพิจารณาได้ด้วยตนเอง ซึ่งผิดกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาได้เอง ไม่ว่าจะมิผู้เสียหายมากกล่าวหาหรือไม่

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

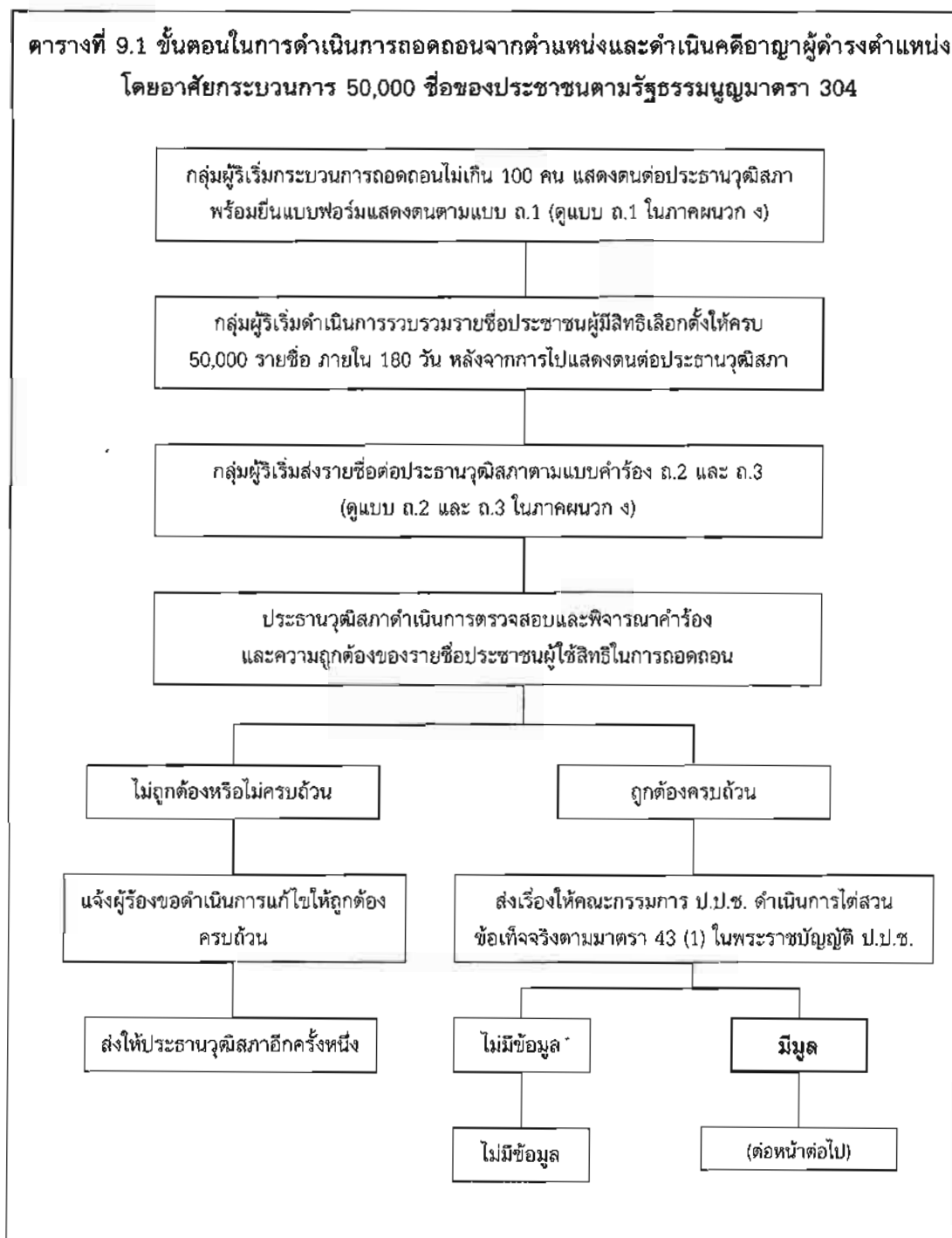
- 1) ส่งไปวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลผู้นั้นออกจากตำแหน่งซึ่งต้องใช้คะแนนเสียง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด หรือจำนวน 120 คนจากสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน
- 2) ส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา (ดูตารางที่ 9.1)

⁷ พระราชบัญญัติ ป.ป.ช.

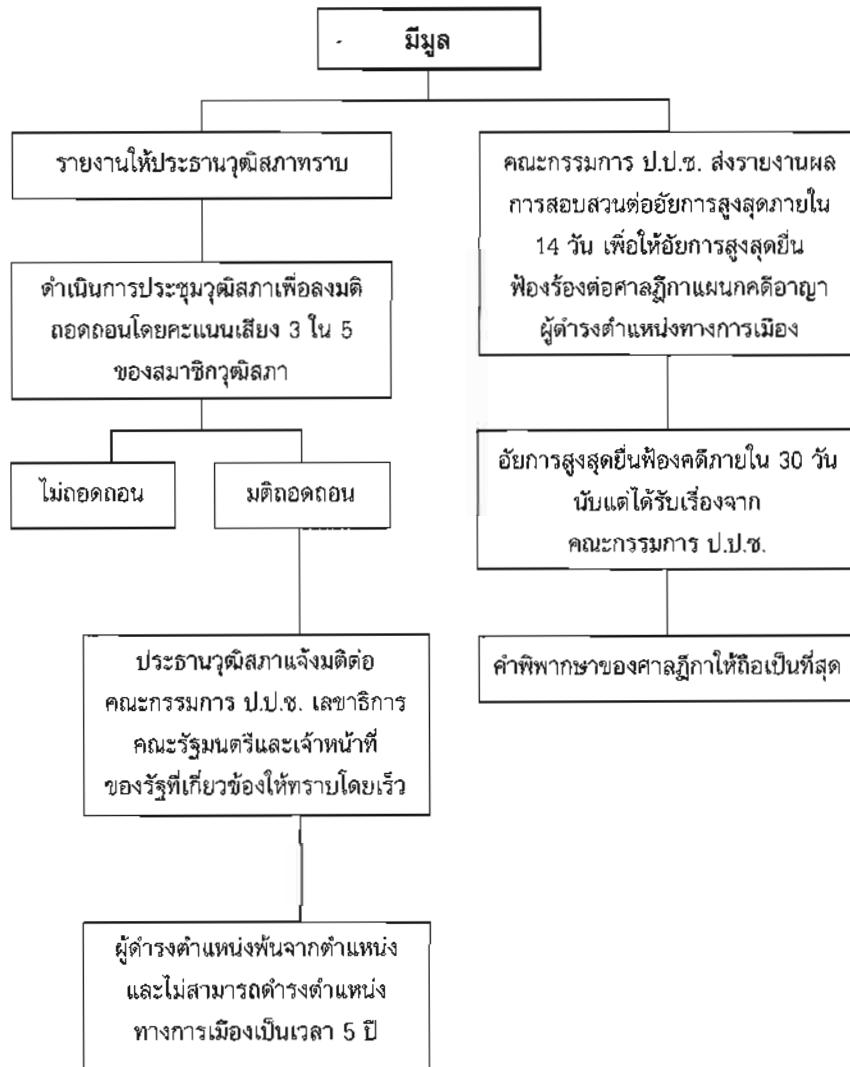
“มาตรา 66 ในกรณีที่มิผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ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

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย”

ตารางที่ 9.1 ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง โดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304



ตารางที่ 9.1 ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง
โดยอาศัยกระบวนการ 50,000 ชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 (ต่อ)



9.1.2 กลไกการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 43(3)⁸ ประชาชนสามารถกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา 43(3) เพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75⁹ นั้น เป็นการเปิดช่องทางอีกช่องทางหนึ่งแก่ประชาชนในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา และพบว่ามิพพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากศาลฎีกา พิเคราะห์และมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไม่พพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติจริง ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ดังกรณีของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้ขาดของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กลไกของกฎหมายดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่สามารถใช้กลไก 50,000 ชื่อเพื่อยกถอนผู้ดำรงตำแหน่ง สามารถใช้ช่องทางนี้ในการตรวจสอบเพื่อให้ทรัพย์สินที่เป็นต้นเหตุของความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ถูกเรียกลับมาเป็นของแผ่นดินอีกครั้ง

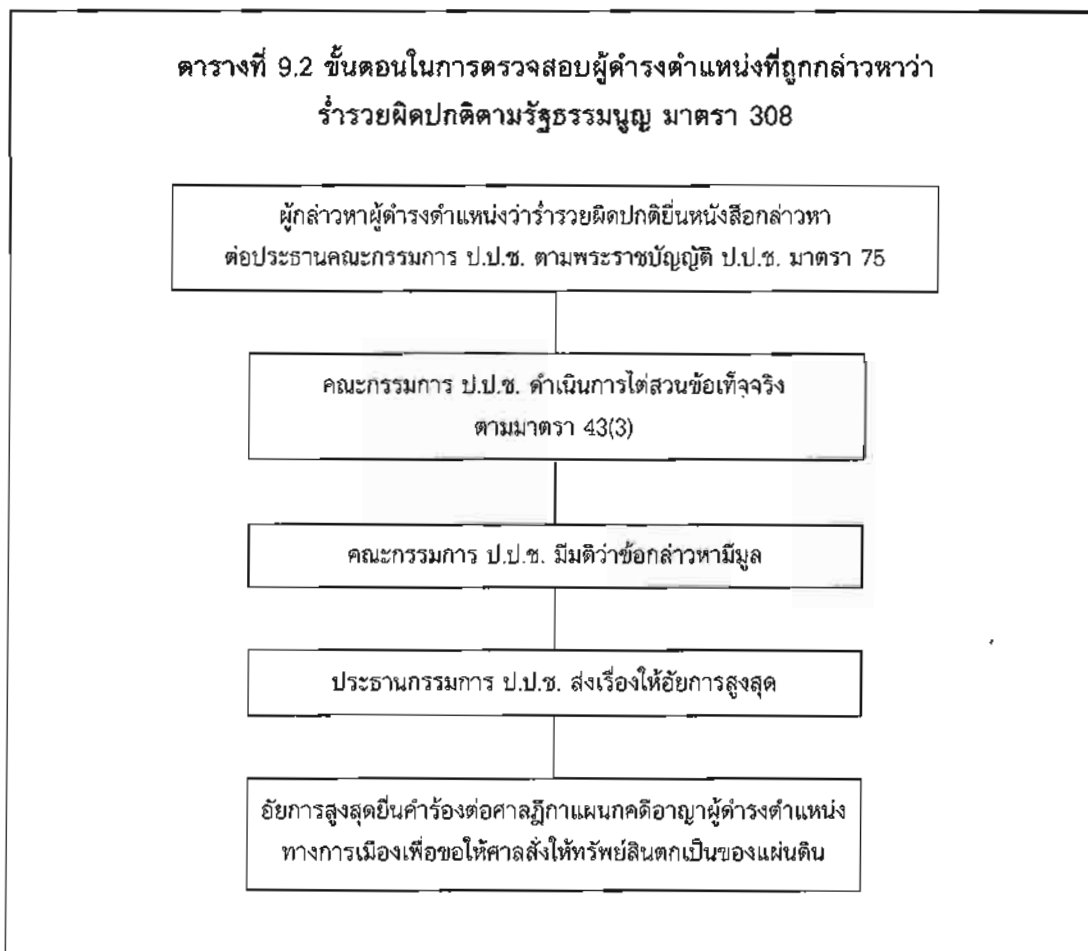
ทว่าในการยื่นกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 75 ต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี

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

- (1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59
- (2) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66
- (3) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75
- (4) มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 77 หรือกระทำความผิดตามมาตรา 88
- (5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84”.

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

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



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

กรอบที่ 1

คำแนะนำการทำหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

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

หมายเหตุ หากกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องระบุชื่อ - นามสกุล และลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา โดยเฉพาะผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น

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

9.2 ผลการใช้กลไกต่างๆ ในการตรวจสอบ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่กลไกทางกฎหมายที่รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าวกลับเปิดช่องให้อย่างจำกัด อีกทั้งยังเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติ

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

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

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

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

เรื่องที่มีการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ตามกลไกกฎหมายทั้ง 3 ช่องทาง และผลที่เกิดจากการใช้กลไกดังกล่าว

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

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

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

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

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

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

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

เงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นโดยประธานวุฒิสภา ทำให้การยื่น 50,000 รายชื่อ ในกรณีทุจริตยา ต้องตกไปในชั้นวุฒิสภา เนื่องจากกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 คน ในกรณีทุจริตยาเป็นกระบวนการความร่วมมือทางสังคม รายชื่อถูกส่งเข้ามาจากทั่วประเทศทั้ง 76 จังหวัด ผ่านการรณรงค์ทางสื่อมวลชน แม้จะมีการลงเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ที่ทางผู้ริเริ่มจะสามารถรับรองลายเซ็นของผู้เข้าชื่อทั้งหมดว่าเป็นลายเซ็นของบุคคลนั้นจริง ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ กล่าวว่า “อย่าให้รับรองในสิ่งที่รับรองไม่ได้ เพราะคนที่รับรองรายชื่อซึ่งเป็นคนดำเนินการไม่ได้ อยู่ในฐานะที่จะทราบได้ว่าคนที่มาเซ็นชื่อ เป็นนาย ก จริงๆ หรือ นาย ข มาลงชื่อแทนแล้วบอกว่าเป็นนาย ก คือขอให้มียืนยันชื่อครบ เขียนมาว่าชื่ออะไร อายุเท่าไร เลขบัตรประจำตัวประชาชนอะไร อยู่ที่ไหน เซ็นชื่อมาก็ใช้ได้แล้ว.....”¹⁴

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

¹² หนังสือโต้ตอบระหว่างสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ลงวันที่ 29 เมษายน 2542 ในภาคผนวก จ.

¹³ อ้างแล้วใน 12.

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

9.2.1.2 กรณียื่นถอดถอนนายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น โดยกลุ่มประชาชนผู้รักชาติ นำโดยนายทองก้อน วงศ์สมุทร อดีตประชาสัมพันธ์มูลนิธิกองทุนผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว โดยกล่าวหานายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ ว่าการออกกฎหมายเพื่อรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย อันประกอบด้วย บัญชีสำรองเงินตราบัญชี ผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ เพื่อนำมาใช้ในการชำระหนี้ นั้นเป็นการแก้ไขกฎหมายที่ทำลายสิทธิและทรัพย์สินของชาติและประชาชน เพราะได้รวมเอากองทุนจากผ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัวไปด้วย โดยที่ผู้บริจาคมีเจตนาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บไว้เป็นเงินทุนสำรอง

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

กรณีดังกล่าวตกไปในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะสาเหตุแห่งการร้องขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงได้

9.2.1.3 กรณียื่นถอดถอน 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์

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

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

กรณีดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

กรอบที่ 2

กรณีกล่าวหานายจิรายุ จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับพวก ว่าทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

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

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

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

บางส่วน เป็นเงิน 516,500 บาท และกำลังจะนำส่ง แต่ปรากฏว่ามีข่าวทางสื่อมวลชนเรื่องการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข จึงมีการโอนเงินจำนวนดังกล่าวคืน

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

ที่มา : รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2544 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

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

9.2.2 การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งว่าร้ายผิดปกติ เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

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

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

กรอบที่ 3
ยึดทรัพย์นักการเมือง

- จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีกฎหมาย จอมพลถนอม กิตติขจร ใช้อำนาจในมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน นำมาสู่การยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 604 ล้านบาท (พ.ย. 2507)

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

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

- พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จำนวน 266 ล้านบาท
- นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์ จำนวน 335 ล้านบาท
- ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง จำนวน 32 ล้านบาท
- นายประมวล สภาสุ จำนวน 70 ล้านบาท
- นายสุบิน ปิ่นขยัน จำนวน 608 ล้านบาท
- นายเสนาะ เทียนทอง จำนวน 62 ล้านบาท
- นายภิญา ช่วยปลอด จำนวน 61 ล้านบาท
- พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร จำนวน 139 ล้านบาท
- นายวัฒนา อัศวเหม จำนวน 4 ล้านบาท
- นายมนตรี พงษ์พานิช จำนวน 336 ล้านบาท

แต่ต่อมาบรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์เหล่านี้ ได้ต่อสู้ในชั้นศาล ศาลฎีกาได้พิพากษาสั่งเพิกถอนการยึดทรัพย์ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ

ที่มา : หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์รายวัน วันอาทิตย์ที่ 25 มีนาคม 2544.

การที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติมาตรา 308 ว่าด้วยการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งร้ายวญผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงเป็นการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญยิ่งอีกกลไกหนึ่ง

แต่ทว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า การกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ได้ทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 308 กลายเป็นกลไกที่ใช้ได้ในขอบเขตที่จำกัด ซึ่งน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติ

มาตราดังกล่าว

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

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

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

9.2.2.2 กรณีมีการกล่าวหา พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ร้ายวยผิดปกติเนื่องจากมีข่าวปรากฏใน สื่อมวลชนถึงการฟ้องร้องของคุณหญิงอรชร คงสมพงษ์

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

¹⁵ ดู หนังสือกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ ต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยเครือข่าย 30 องค์การพัฒนา เอกชน ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2542 และ 24 มกราคม 2543 ในภาคผนวก จ.

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

กรอบที่ 4

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

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

ที่น่าสนใจคือ เงินสดในธนาคารไทยพาณิชย์จำนวน 15 บัญชี ที่ พ.อ.คุณหญิงอรรช เรียกร้อง เป็นเงิน 2,755,350,465 บาทนั้น นางอัมพาพันธ์ให้การยอมรับความมียู่งจริงของบัญชีทั้งหมด แม้จะไม่ระบุจำนวนเงินที่มี หรือเคยมีในบัญชีเหล่านั้น โดยยืนยันว่า เป็นเจ้าของบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ธนาคารกรุงเทพ สาขาเอกมัย เลขที่ 063-0-008548 และ 063-0-016186 สาขาทองหล่อ เลขที่ 206-0-393473, 206-0-524655, 206-0-383747 สาขากล้วยน้ำไท เลขที่ 117-4-105294, 117-4-237469 บัญชีเงินฝากประจำธนาคารกรุงเทพ สาขาเอกมัย เลขที่ 063-2-007944 สาขาทองหล่อ เลขที่ 206-2-062936 บัญชีเงินฝากกระแสรายวันธนาคารกรุงเทพ สาขาเอกมัย เลขที่ 063-3-000864, 063-3-001615 สาขาทองหล่อ เลขที่ 206-3-037283, 206-3-036582 สาขากล้วยน้ำไท เลขที่ 117-3-086495 และสาขาแม่สอด เลขที่บัญชี 328-3-055535 แต่เพียงผู้เดียว ไม่เกี่ยวข้องกับ พล.อ.สุนทร บัญชีเหล่านี้ พ.อ.คุณหญิงอรรชระบุว่า มีหรือเคยมียอดเงินตามลำดับคือ 250,000,000 บาท, 150,900,000 บาท, 210,008,000 บาท, 171,200,430 บาท, 320,650,050 บาท, 195,600,202 บาท, 99,700,900 บาท, 250,453,000 บาท, 120,800,056 บาท, 125,215,000 บาท, 108,250,000 บาท, 263,740,000 บาท, 205,650,000 บาท, 184,530,000 บาท และ 98,653,000 บาท

ที่มา : หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ออนไลน์ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2544.

กรอบที่ 5

“ทักษิณ” ยอมตั้งคณะกรรมการสอบทรัพย์สินบักจ๊อด ส่ง “ปุระชัย” นั่งประธาน ปฏิเสธไม่ได้ ได้รับความช่วยเหลือล้มปทานดาวเทียมไทยคมจากบักจ๊อด ขณะที่นาย “ยู่ย” ยอมรับว่าทักษิณเคยเข้าหาอดีตประธาน รสช. เพราะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประมูล แต่ยืนยันไม่เคยเรียกรับสินบน ป.ป.ช. เผลอเอกสารจ๊อดไปแล้วเมื่อต้นปี 2542 แต่ยังพลิกหาของ กม. ดำเนินการต่อไป

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

“ทักษิณ” ตั้งคณะสอบทรัพย์สิน “จ๊อด”

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

รบ.จะใช้ กม.ภาษีดำเนินการ

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

“การที่รัฐบาลตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาเพราะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ที่ประกาศทำสงครามกับคอร์รัปชัน และในขณะนี้มีกลไกของฝ่ายบริหารที่สามารถแก้ไขปัญหาคาการทุจริตได้ ซึ่งกลไกที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง ก็คือ กฎหมายอาญาอากร ซึ่งจะสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับภาษีว่ามีการยื่นหรือไม่” นายพงศ์เทพกล่าว

ไม่รับปากแก้ กม.ยึดทรัพย์สิน

ผู้สื่อข่าวถามว่า จากกฎหมายดังกล่าวจะสามารถสั่งให้ยึดทรัพย์สินได้หรือไม่ นายพงศ์เทพกล่าวว่า