



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : “หลักประชาธิปไตย”

เรื่อง : การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเสรีมกลไล การตรวจสอบอำนาจรัฐ

จัดทำโดย  
นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์  
รหัส 570220

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเสริมกลไก การตรวจสอบอำนาจรัฐ

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวในประเทศไทย ยังมี “จุดอ่อน” ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร เพราะจากสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมักสามารถคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเบ็ดเสร็จ หรือ บางครั้งยังสามารถคุมเสียงในวุฒิสภาได้อีกด้วย ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้พยายามสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กรโดยเฉพาะการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง

### กลไกตรวจสอบอำนาจรัฐในรัฐธรรมนูญ 2540

ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยอย่างค่อนข้างรอบด้านและปัญหาหนึ่งที่สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือ ส.ส.ร.ชุดแรกเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากคือ การทุจริตในระบบการเมืองซึ่งมีนักการเมืองเป็นตัวละครสำคัญในการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงพยายามสร้างกลไกและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อตรวจสอบการนักการเมืองตั้งแต่กระบวนการก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง จนกระทั่งเข้าการสู่ตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

## 1. กระบวนการตรวจสอบการก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

มีกลไกและองค์การอิสระ ได้แก่

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง
- การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณะ
- การจำกัดการถือครองหุ้นบริษัทของรัฐมนตรี
- การห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือสัญญาสัมปทานกับรัฐของรัฐมนตรี

## 2. กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กระบวนการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีกลไกและองค์การอิสระ ได้แก่

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่พิพากษาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และเงินของหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ยังห้ามการเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงคณะรัฐมนตรีตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100

### 3.การเพิ่มอำนาจองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญ 2550

แม้มีการสร้างกลไกและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาอย่างมากมาย แต่ดูเหมือนไม่อาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง

นอกจากนั้น จากปรากฏการณ์ทางการเมืองในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชนะคดีการแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ(คดีชุกหุน)ด้วยเสียง 8 ต่อ 7 ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการแทรกแซงองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญจากผู้มีอำนาจทางการเมือง

ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549) นอกจากมีการรื้อกระบวนการสรรหากรรมการองค์กรอิสระให้องค์กรตุลาการเข้ามา มีบทบาทสำคัญเพื่อป้องกันมิให้มิ้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซงแล้ว ยังมีการเพิ่มอำนาจองค์กรอิสระและสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มเติม อาทิ

- การกำหนดให้มี “ผู้ไต่สวนอิสระ” แต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง 4 ตำแหน่งคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา
- การเพิ่มอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการตรวจสอบจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) แสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี
- การกำหนดข้อห้ามมิให้ ส.ส. และ ส.ว. แทรกแซงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ
- การกำหนดข้อห้ามมิให้ ส.ส. และ ส.ว. ถือหุ้นในบริษัทที่มีสัมปทานกับรัฐ

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่า การเพิ่มอำนาจให้องค์กรอิสระและกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลสำรวจดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับสูง การออกมารวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจเป็นองค์การต่อต้านการคอร์รัปชันและเรียกร้องมิให้มีการจ่ายเงินสินบนและแรงจูงใจให้มีการตรวจสอบการคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่บ่งบอกว่า องค์กรอิสระและกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญทำงานได้ผลหรือไม่

แน่นอนว่า การที่องค์กรอิสระและกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐธรรมตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำงานอย่างได้ผล ย่อมมีปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการซึ่งต้องมีการศึกษาภาพรวมกันอย่างเป็นระบบด้วย

#### 4. กลไกการตรวจสอบการทุจริตในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อย่างไรก็ตาม หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ตรารัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดกรอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ 10 เรื่อง (มาตรา 35) ซึ่งรวมทั้งกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีขอบดังนี้

- กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน
- กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

- กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ
- กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศและกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

### 5.การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ภาคพลเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองหลายประการ เช่น สิทธิในการออกเสียงประชามติ, สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง, สิทธิในการรวมเป็นชุมชนเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สิทธิในการแสดงและรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม มีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์การเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ

แต่ด้วยข้อจำกัดในทางกฎหมาย ระเบียบขั้นตอน และวิถีคิดของระบบราชการทำให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคพลเมืองดำเนินการด้วยความยากลำบาก ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการเพื่อลดอุปสรรคในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนลง เช่น การกำหนดกระบวนการและวิธีการและเรื่องที่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ชัดเจนมากขึ้น การทำสนธิสัญญา

กับต่างประเทศต้องผ่านการรับฟังความเห็นจากประชาชน, การลดจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายจากจำนวน 50,000 ชื่อ เหลือจำนวน 10,000 ชื่อ, การเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจาก จำนวน 50,000 ชื่อ เหลือจำนวน 20,000 ชื่อ

แต่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีอุปสรรค อาทิ ร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยภาคประชาชนมักไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาโดยเร็ว หรือแม้ในการพิจารณาขึ้นคณะกรรมการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.ฯ กรรมการที่มาจากสัดส่วนภาคประชาชนก็จะกลายเป็นเสียงข้างน้อยหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจาก ส.ส.

อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมา จะเห็นว่า บทบาทของภาคพลเมืองทั้งในทางการเมืองและการบริหารภาครัฐในด้านต่าง ๆ มีเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในทางการเมืองต้องยอมรับว่า การเกิดขึ้นของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยหรือกลุ่มเสื้อเหลืองในช่วงปี 2548 - 2549 เพื่อขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การเกิดขึ้นของ **แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.)** หรือกลุ่มเสื้อแดงเพื่อขับไล่ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และต่อต้านอำมาตย์ เป็นฐานการเมืองที่สำคัญทำให้พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง ผลักดันให้ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของไทย

การเคลื่อนไหวของประชาชนนับล้านเพื่อต่อต้าน ร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรมฉบับเหมาเข่งของพรรคเพื่อไทยจนกลายมาเป็น **คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข** หรือ กปปส. เพื่อโค่นล้มรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและระบอบทักษิณ จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

การเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ของประชาชนข้างต้นนับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ไม่เคยมีมาก่อน แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มิได้เป็นไปได้โดยสันติวิธีและเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความรุนแรงและการนองเลือดก็ตาม

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาคือ เราจะสามารถแปรการเคลื่อนไหวของประชาชนข้างต้นให้เป็นการเคลื่อนไหวโดยสันติโดยมีเป้าหมายเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการทุจริตของนักการเมืองให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร

## 6. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบการทุจริต

แม้ว่า องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลไกการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต่อสาธารณะ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 293 วรรคสอง / รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 261) ได้สร้างมิติใหม่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสื่อมวลชนและแสดงให้เห็นถึงพลังของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเนื่องจากมีสื่อมวลชนส่วนหนึ่งอาศัยการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีเป็นจุดเริ่มต้นในการตรวจสอบว่า มีรัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. หลายคนบางคนเข้าข่ายแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำข้อมูลและข้อเท็จจริงที่สื่อมวลชนนำเสนอไปใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบ จนกระทั่งมีมติว่า จงใจแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ มีตัวอย่างที่น่าสนใจ ดังนี้

**หนึ่ง** พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์<sup>1</sup> อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย กรณีแสดงรายการเงินกู้เท็จ 45 ล้านบาทจากบริษัท เอ เอ เอส ออโต้เซอร์วิส จำกัด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พล.ต.สนั่นจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ ต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองนาน 5 ปี ตามมาตรา 295

**สอง** พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร<sup>2</sup> อดีตนายกรัฐมนตรี ขณะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ กรณีไม่นำหุ้นไปใส่ไว้ในชื่อคนรับใช้ ยามและคนขับรถ มูลค่าหลายพันล้านบาทและมีได้นำหุ้นในชื่อคนรับใช้ยื่นแสดงไว้ใน

<sup>1</sup>“เปิดโปง พล.ต.สนั่นยื่นสัญญาเงินกู้เท็จ 45 ล้านบาท”, ข่าวส่งประกวดรางวัลข่าวยอดเยี่ยมมูลนิธิอิศรา อมันตกุล หนังสือประจำปี สมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยประจำปี 2543 กรุงเทพมหานคร92 การประชุมวิชาการ

<sup>2</sup>“เปิดโปงพฤติกรรมการ พ.ต.ท.ทักษิณ เชิด คนใช้-ชุกหุ้นหมื่นล้าน พิสดารแจ้งเท็จ ป.ป.ช”, ข่าวส่งประกวดรางวัลข่าวยอดเยี่ยมมูลนิธิอิศรา อมันตกุล, หนังสือประจำปีสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยประจำปี 2543 กรุงเทพมหานคร



บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติด้วยเสียง 8 ต่อ 1 ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ จงใจแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จตาม มาตรา 295

**สาม** นายยุรนันท์ ภมรมนตรี<sup>3</sup> ไม่แจ้งการถือครองหุ้นของตนเองใน บริษัท วิลล่า เมดิคัล (ประเทศไทย) 144,500 หุ้น (หุ้นละ 100 บาท ทั้งหมด 940,000 บาท) และ นางมารีชา ภมรมนตรี ภรรยา ซึ่งถือครองหุ้นบริษัท โทรญา จำนวน 3,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาทต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขณะเข้ารับตำแหน่ง ส.ส. วันที่ 31 สิงหาคม 2554 และเมื่อรวมทรัพย์สินหุ้นที่นายยุรนันท์มิได้แจ้งต่อ ป.ป.ช. ทั้งหมด รวมมูลค่า 14 ล้านบาท คิดเป็น 15.40 เปอร์เซ็นต์ของสินทรัพย์จำนวน 90.8 ล้านบาท

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2556 ว่านายยุรนันท์จงใจปกปิดไม่แจ้งการถือครองหุ้นบริษัท วิลล่า เมดิคัลฯ และไม่ได้ยื่นข้อมูลการถือครองหุ้นใน สหกรณ์การบินไทยของภรรยาอีกจำนวน 3 ล้านบาท ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ตามศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2557 ให้ยกคำร้องของ ป.ป.ช. เพราะเห็นว่า นายยุรนันท์ไม่จงใจแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ

นอกจากอาศัยการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในการทำข่าวเพื่อตรวจสอบกรณีดังกล่าวแล้ว สื่อมวลชนต้องอาศัยข้อมูลการถือครองหุ้นบริษัทต่าง ๆ มาใช้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วย ซึ่งข้อมูลการถือครองหุ้นที่เกี่ยวข้องกับ พล.ต.สนั่น และ พ.ต.ท.ทักษิณ และนายยุรนันท์ นั้นสามารถตรวจสอบได้จากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (เปลี่ยนชื่อจากกรมทะเบียนการค้า) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ในการเปิดเผยข้อมูลการถือครองหุ้นบริษัทต่างๆ นั้น ทั้งสองหน่วยงานมีการจัดระบบสารสนเทศไว้เป็นอย่างดีทำให้การสืบค้นเป็นไปโดยสะดวกและง่ายต่อการเข้าถึงข้อมูลซึ่ง

<sup>3</sup> สำนักข่าวอิศรา ,สรุป 10 ข่าวเจาะแห่งปี 2556 สำนักข่าวอิศรา 29 ธันวาคม 2556

สื่อมวลชนสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำเสนอเป็นข่าว จนกระทั่งนำไปสู่การตรวจสอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะเป็นอย่างมาก

### **7.การเปิดเผยข้อมูลใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต**

การตรา พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ออกมาบังคับใช้ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 เป็นความพยายามในการเปลี่ยนแนวคิดของระบบราชการจากการปกปิดเป็นหลัก มาเป็น “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

แต่การบังคับใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ทำให้ข้อมูลข่าวสารสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะถูกปกปิด เช่น การข้อมูลโครงการรับซื้อข้าวทุกเมล็ดของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ข้อมูลการระบายข้าว ข้อมูลการเก็บสต็อกข้าว ข้อมูลการขาดทุนจากโครงการดังกล่าว ฯลฯ

ทางด้านคณะกรรมการ ป.ป.ช.เองเห็นความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าจะสามารถช่วยกันและปราบปรามการทุจริตได้ ดังนั้น พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มีการเพิ่มบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมากยิ่งขึ้น ดังนี้

**มาตรา 103/7** ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้

**มาตรา 103/8** ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 103/7 วรรคหนึ่ง โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่

วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าว และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวด้วย

หน่วยงานของรัฐใดฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

**มาตรา 103/9** ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการเปิดเผยกระบวนการและขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคดีที่อยู่ระหว่างการไต่สวนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ โดยให้มีการจัดทำข้อมูลดังกล่าวไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและผลกระทบต่อรูปคดีด้วย

หลังจากจากที่บทบัญญัติ มาตรา 103/7 และ 103/8 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2554 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำเรื่องเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ แต่คณะรัฐมนตรีไม่ยอมดำเนินการ

จนกระทั่งพรรคฝ่ายค้าน(พรรคประชาธิปัตย์)ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดคณะรัฐมนตรี น.ส.ยิ่งลักษณ์ออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหา มีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งคณะรัฐมนตรี มีมติไม่รับข้อเสนอลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 103/7 วรรคหนึ่ง แต่ประการใด จนเป็นมูลเหตุให้มีการทุจริตกันหลายโครงการ และเป็นผลทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและประชาชนเป็นอย่างมาก และประธานวุฒิสภา ส่งเรื่องให้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2555 (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่5630030315-เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช.) ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการไต่สวน ทำ

ให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 ให้ทำตามข้อเสนอของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทั้งนี้ น.ส.ชอุณหจิต สังข์ใหม่ รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน อธิบดีกรมบัญชีกลางได้ทำ หนังสือด่วนที่สุด เลขที่ กค 0421.4/ ว 179 ถึงปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการ จังหวัด อธิการบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐว่า ถ้าหน่วยงานใดมีความพร้อมให้ประกาศ ราคาากลางได้ทันที และเมื่อครบกำหนดภายใน 180 วันนับแต่วันที่ ครม. มีมติ เห็นชอบให้ ทุกหน่วยงานต้องประกาศราคาากลางดังกล่าวในระบบ e-GP ของ กรมบัญชีกลาง

สำหรับรายละเอียดของหนังสือดังกล่าวระบุว่า ขณะนี้กรมบัญชีการได้พัฒนาระบบ e-GP หรือ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเติมให้หน่วยงานของ รัฐสามารถประกาศราคาากลางเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างประเภทอื่นที่มีใ้ใช้งานก่อสร้าง ในเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ [www.gprocurement.go.th](http://www.gprocurement.go.th) ตามมติ คณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 ที่ผ่านมา โดยจะเริ่มใช้งานตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2556 เป็นต้นไป เมื่อหน่วยงานใดมีความพร้อมให้ประกาศราคา กลางได้ทันที และเมื่อครบกำหนดภายใน 180 วันนับแต่วันที่ ครม. มีมติเห็นชอบ ทุก หน่วยงานต้องประกาศราคาากลางดังกล่าวในระบบ e-GP

การดำเนินการดังกล่าว เป็นไปตามมติครม. เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 ที่เห็นชอบ ตามแนวทางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคาากลาง ตามที่ กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติแนวทางเปิดเผยราคาากลางงานก่อสร้าง และการจัดซื้อจัดจ้างประเภทอื่นที่มีใ้ใช้งานก่อสร้างของทางราชการตามแนวทางที่ กระทรวงการคลังกำหนด และในการเปิดเผยราคากลางดังกล่าว ให้ประกาศราคาากลางและ รายละเอียดการคำนวณราคาากลางในเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของศูนย์ ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ [www.gprocurement.go.th](http://www.gprocurement.go.th) ของกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐองค์การปกครองท้องถิ่น ยังไม่สามารถประกาศราคากลาง และการคำนวณราคากลางผ่าน ศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ [www.gprocurement.go.th](http://www.gprocurement.go.th) ของกรมบัญชีกลางได้ครบทุกหน่วยงานหรือทุกรายการ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แม้เวลาจะเกินกว่า 180 วันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 แล้วก็ตาม และยังไม่มีการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งทั้งหมดมาตรา 103/8 บัญญัติว่า ถ้ามีการฝ่าฝืนผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

#### **8. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและตรวจสอบการทุจริต**

การที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและภาคธุรกิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสำคัญ นอกจากมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความโปร่งใส ในการบริหารแล้ว ยังเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นการช่วยป้องกันและตรวจสอบการทุจริตด้วย

ดังนั้น ถ้าสามารถให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ รวมถึงกฎหมาย อาทิ การเปิดเผยเงินบริจาคของพรรคการเมือง ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองโดยมีการจัดระบบสารสนเทศให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะข้อมูลสำคัญ ๆ เช่น ข้อมูลการชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลการถือครองหรือครอบครองที่ดิน จะเป็นกลไกเสริมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องและสื่อมวลชนสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปเป็นพื้นฐานในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจนเพื่อนำเสนอต่อสาธารณะหรือผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

อาจมีคำถามว่า การจัดระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและเปิดเผยให้แก่ประชาชน จะสามารถใช้ในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างไร

เพื่อให้เห็นประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นรูปธรรม จึงขอยกตัวอย่างดังนี้ ถ้าระบบข้อมูลบนเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางสามารถเชื่อมโยงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทุกหน่วยงานได้ เมื่อต้องการตรวจสอบว่า บริษัท ก. ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือประมูลงานได้มากน้อยแค่ไหน ก็สามารถสืบค้นได้ทันทีด้วยการพิมพ์ชื่อบริษัท ก. เข้าไปยังกลไกค้นหา (search engine) ทันทีซึ่งข้อมูลจะแสดงผลออกมาหมดว่า บริษัท ก. ชนะการประมูลจัดซื้อจัดจ้างกี่โครงการ ของหน่วยงานไหน และมูลค่าเท่าใด

ถ้าพบว่า บริษัท ก. บริษัทเดียวชนะการประมูลหรือได้งานจัดซื้อจัดจ้างในหลายโครงการหลายหน่วยงานและมูลค่าสูงมาก ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นให้เข้าไปสืบค้นข้อมูลอื่นๆ เพิ่มเติมว่า มีความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่หรือไม่อย่างไร หรืออาจถึงขั้นทุจริตหรือไม่หรืออย่างน้อยที่สุด แค่อีเมลชวนนำข้อมูลที่บริษัท ก. ชนะการประมูลหรือได้งานจากโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเผยแพร่ต่อสาธารณชนรับทราบก็เป็นวิธีการตรวจสอบวิธีหนึ่งเพราะอาจทำให้ประชาชนสนใจในข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ช่วยในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการนั้น ๆ ได้ด้วย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวอาจจะทำให้ผู้มีอำนาจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังหรือไม่กล้าทุจริตเพราะรู้ว่าประชาชนและสื่อมวลชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย

เช่นเดียวกับ การเปิดเผยชื่อนิติบุคคลหรือบุคคลที่ถือครองหรือครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ขณะที่ประชาชนจำนวนมากไร้ที่ดินทำกินหรือไร้ที่อยู่อาศัย อาจเกิดแรงกดดันทางสังคมให้เกิดการสร้างกลไกการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการป้องกันและตรวจสอบทุจริต เพราะยังมีอีกหลายปัจจัยสำคัญที่มีส่วนสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายและการลงโทษผู้กระทำผิด อัน

เป็นผลต่อเนื่องเชื่อมโยงหลังจากที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนว่า อาจจะมี  
ทุจริตเกิดขึ้น