

# กลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อปราบการทุจริต

ชงคชาญ สุวรรณมณี

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีกลไกป้องกันปราบปราม และจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ ด้วยเจตนารมณ์ที่ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนชาวไทยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว พร้อมทั้งสร้างความรักสามัคคีให้เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีขั้นตอนตามกระบวนการปราบการทุจริต ดังนี้

## 1. การคัดกรองคุณสมบัติก่อนเข้าสู่เส้นทางการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญใหม่ มาตรา 98 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มเติมเข้มงวดมากขึ้น เช่น ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาฐานทุจริต หรือเคยพ้นตำแหน่งเพราะฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม อีกทั้ง ต้องไม่เป็นเจ้าของผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน เป็นต้น

มาตรา 160 บัญญัติให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามใกล้เคียงกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคุณสมบัติที่แตกต่างคือ “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

## 2. บทลงโทษนักการเมืองที่ทุจริตการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สามารถลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตได้ 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง โดยมีสาระสำคัญต่างกัน ดังนี้

1) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ “แจกใบแดงชั่วคราว” (มาตรา 224 (4) และ 225) ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ และถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีส่วนรู้เห็นในการทุจริตการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี ทั้งนี้ อำนาจสั่งการระงับสิทธิชั่วคราวให้เป็นที่สุด

2) หลังประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการทุจริตให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกา (มาตรา 226) ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ และมีการสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว หรือภายหลังการ

ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้นั้น โดยศาลฎีกาสามารถเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี

### 3. การยื่นเรื่องถอดถอนนัการเมืองโดยสภา

การถอดถอนนัการเมืองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม (มาตรา 82) ผู้ที่จะเข้ามารับตำแหน่งทางการเมืองต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้าม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยความผิดในฐานนี้ เช่น ความผิดฐานกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือแม้แต่การฝ่าฝืนหรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง เป็นต้น

การถอดถอนนัการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (มาตรา 144) ในรัฐธรรมนูญปี 40 และ 50 ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกันว่า ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการ เสนอแปรญัตติหรือการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้ตัวเองมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญในอดีตกำหนดไว้แค่ถ้ามีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยเพื่อยกเลิกการกระทำนั้น ๆ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้นักการเมืองคนดังกล่าวพ้นจากสมาชิกภาพและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หากพบว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีมีส่วนรู้เห็นหรือรับรู้แต่ไม่ได้ทำการยับยั้ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพ้นไปทั้งคณะได้

การลงมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ (มาตรา 151) การลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารตามปกติของระบบสภา โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ปรับแก้สาระสำคัญจากเดิม ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ แต่ต้องได้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ หากได้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไป

### 4. การยื่นเรื่องถอดถอนนัการเมืองโดยองค์กรอิสระ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนนัการเมืองได้ (มาตรา 82) ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีนัการเมืองคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ก็สามารถที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นไปจากตำแหน่ง

ทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เนื่องด้วยความผิดฐานกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือแม้แต่การฝึกฝนหรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง เป็นต้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยื่นเรื่องถอดถอนนักการเมืองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย (มาตรา 235(1)) และยื่นเรื่องถอดถอนนักการเมืองที่ความผิดฐานมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ (มาตรา 235(2)) โดยอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจที่มีมาแต่ดั้งเดิม กล่าวคือ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ไต่สวนและให้ความเห็น ซึ่งถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และถ้ามีความผิดจริงจะถูกตัดสิทธิรับสมัครเลือกตั้งตลอดชีวิต รวมถึงอาจจะตัดสิทธิเลือกตั้งสูงสุดไม่เกิน 10 ปี

##### 5. องค์กรอิสระมีหน้าที่รัดเข็มขัดไม่ให้เกิดประชานิยม

กำหนดหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลัง (มาตรา 62) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติ ให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ซึ่งคำว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ได้แทรกอยู่ตามมาตราต่าง ๆ ที่มีผลผูกมัดให้การทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

กำหนดให้องค์กรอิสระเป็นผู้กำกับเรื่องวินัยการเงินการคลัง (มาตรา 245) เพื่อสร้างหลักประกันว่ารัฐจะอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 240 บัญญัติให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และสามารถลงโทษทางปกครองได้

นอกจากนี้ ยังให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา และถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้นให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชน เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

## ข้อสังเกต..เพิ่มอำนาจใหม่และตัดอำนาจเก่า

1. เพิ่มอำนาจใหม่ให้กับองค์กรอิสระและศาลในการควบคุมรัฐบาล อันได้แก่ อำนาจการแจก “ใบแดงชั่วคราว” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจเป็นที่สุดในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่และสามารถสั่งไม่ให้นักการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าทุจริตการเลือกตั้ง ไม่สามารถลงรับเลือกตั้งครั้งใหม่ได้ ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวมีข้อครหาว่าเป็นการให้อำนาจมากเกินไปกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะการระงับสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งควรเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลเป็นคนตัดสิน

ให้ศาลฎีกาทำหน้าที่พิพากษาจริยธรรม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นคนกำหนดมาตรฐานจริยธรรมขึ้นมา โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ตรวจสอบและให้ศาลฎีกาเข้ามาวินิจฉัยประเด็นนี้แทน

การถอดถอนคณะรัฐมนตรี ถ้าปล่อยให้ให้นักการเมืองคนอื่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มโทษอย่างหนักในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ คณะกรรมการการ คนใดแปรญัตติหรือกระทำการใด ๆ ให้ตัวเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณ ทั้งนี้ ถ้าหาก คณะรัฐมนตรีเห็นหรือรับรู้แต่มิได้ยับยั้งการกระทำดังกล่าว ก็จะมีเหตุให้สภายื่นถอดถอนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และต้องพ้นไปทั้งคณะ เว้นแต่จะพิสูจน์ว่าไม่มีส่วนรู้เห็นจริงๆ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ว่าเป็น “ยาแรง” ตัวใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และที่ผ่านมามาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 40 และ 50 ก็ไม่ค่อยมีนักการเมืองคนใดใช้ช่องทางดังกล่าวในการยื่นถอดถอนมาก่อน ดังนั้น จึงเป็นที่น่าจับตาว่า กลไกดังกล่าวจะถูกนำมาใช้อย่างไร

ให้องค์กรอิสระควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลหากไม่เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลัง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้คอยให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และสามารถลงโทษทางปกครองได้ และถ้าพบเห็นว่ามีการใช้เงินในทางทุจริตก็สามารถส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการต่อได้ เช่น ทำหนังสือชี้แจ้งการใช้งบประมาณแผ่นดินว่าอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐต่อสภาและประชาชน เพื่อเป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งหมายความว่า การกำหนดหรือออกนโยบายใด ๆ จะมีองค์กรอิสระเปรียบเสมือนผู้ควบคุมอยู่ด้านหลังอีกที

2. ตัดบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอน นับว่าเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจที่สุดสำหรับรัฐธรรมนูญที่ถูกขนานนามว่า “ปราบโกง” แต่กลับเอาอำนาจที่เคยมีอยู่อย่างการเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี 40 และ 50 ออกไป ทั้งนี้ แต่ก่อนรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

## มุมมองที่หลากหลายต่อมาตรการปราบปรามการทุจริต

สภาพปฏิรูปแห่งชาติในฐานะองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปกลไก และปฏิบัติงานด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์และมีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นระบบมีประสิทธิภาพ ยั่งยืนเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและบริบทของสังคมไทย จึงได้เสนอยุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ

1. ยุทธศาสตร์การปลูกฝัง “คนไทยไม่โกง” เพื่อปฏิรูป “คน” ให้มีจิตสำนึกและสร้างพลังร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยมุ่งเน้นแนวคิดที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางของการปฏิรูป ซึ่งต้องดำเนินการได้ด้วย 3 แนวทาง ได้แก่ 1) สร้างจิตสำนึกที่ตัวบุคคล ให้มีจิตสำนึกที่ถูกต้อง รับผิดชอบชั่วดี อะไรควรทำไม่ควรทำ ตระหนักถึงผลเสียหายร้ายแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน มองว่าการทุจริตเป็นเรื่องน่ารังเกียจ เป็นการเอาเปรียบสังคมและสังคมไม่ยอมรับ 2) สร้างเครือข่ายและกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของ “คน” สร้างพื้นที่ให้คนดีมีที่ยืนในสังคม สร้างพลังกลุ่มที่มีขวัญกำลังใจในการทำความดี มีกลไกเชิงสถาบันรองรับจนเป็นจิตสำนึกรวมหมู่ที่มีพลังปฏิบัติคุณธรรมจริยธรรมของสังคม 3) สร้างพลังคุณธรรมเพื่อปฏิบัติสังคมในภาพใหญ่ เป็นกลไกตรวจสอบและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณะ สร้างพลังต่อต้านและลงโทษทางสังคมต่อผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน

2. ยุทธศาสตร์การป้องกันด้วยการเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาล เพื่อปฏิรูประบบและองค์กรเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการปฏิรูปด้วยการเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาลเพื่อเป็นระบบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เสมือนการสร้างระบบภูมิคุ้มกันด้านทานแก่ทุกภาคส่วนในสังคม เช่น ภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงภาคประชาชน โดยยึดหลักธรรมาภิบาลร่วมกัน

3. ยุทธศาสตร์การปราบปราม เพื่อปฏิรูประบบและกระบวนการจัดการต่อกรณีการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และ 4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่การดำเนินงานของหน่วยงานข้างต้นยังประสบปัญหาในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในเชิงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปองค์กรดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในด้านโครงสร้าง องค์กร การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการองค์กรอิสระ มีอิสระในการกำหนดนโยบาย มีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอและไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล มีอิสระในการปฏิบัติงานและมีบุคลากรที่มีความสามารถเพียงพอ

**ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์** ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตเรื่องง่าย ๆ ทำไปหมดแล้ว คงเหลือแต่เรื่องการป้องกันและการแก้ไขปัญหาทุจริตอย่างยั่งยืน ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ ต่อเนื่อง เป็นระบบ และเอาจริง

ตัวอย่าง ประเทศสิงคโปร์ ว่า เป็นประเทศเดียวในทวีปเอเชียที่ขึ้นไปติด “1 ใน 10 ประเทศที่มีการทุจริตต่ำที่สุดในโลก” เมื่อครั้งก่อตั้งประเทศใหม่ ๆ ประเทศสิงคโปร์มีสภาพไม่ต่างจาก “แหล่งเสื่อมโทรม” เต็มไปด้วย “อั้งยี่” ซ่องโสเภณีขณะที่ทุก ๆ กิจกรรมต้องจ่าย ไม่ว่าจะไปแจ้งความกับตำรวจ หรือเรียกรถพยาบาล ถ้าจะให้เรื่องเดินหน้า ต้องจ่าย “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ต่อมาผู้นำประเทศสิงคโปร์ ประกาศนโยบายที่จะทำ 5 เรื่องอย่างจริงจัง เพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศสู่ความก้าวหน้า คือ

1. เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่พิสูจน์ทรัพย์สินของตน ใครใช้ชีวิต “ฟุ้งเฟ้อหรูหรา” กฎหมายกำหนดให้ต้องชี้แจงว่ามีรายได้จากไหน? และจะถูก “ยึดทรัพย์” หากชี้แจง “ไม่เคลียร์”

2. เพิ่มอำนาจหน่วยงานตรวจสอบทุจริต ให้องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ “ป.ป.ช.สิงคโปร์” ขึ้นตรงกับประธานาธิบดี และจับกุมผู้กระทำความผิดได้เองไม่ต้อง “ยืมมือ” ตำรวจ เพราะขณะนั้นองค์กรตำรวจสิงคโปร์ขึ้นชื่อเรื่องคอร์รัปชัน

3. เพิ่มเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐ ให้มากกว่าพนักงานบริษัทเอกชน 2 ใน 3 เพื่อให้มีความมั่นคง

4. ปฏิรูปกฎหมายเช่น ยกเลิกภาษีนำเข้า ลดข้อกำหนดให้ต้องขอใบอนุญาตในกิจการต่าง ๆ เพื่อ “ปิดช่องทาง” การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่อันสุ่มเสี่ยงต่อการเรียกรับ “สินบน” และ

5. ลงโทษไม่ละเว้น หลายกรณีเมื่อพบว่าคนใกล้ชิดผู้นำประเทศทุจริตเสียเอง ก็ไม่มีการปกป้อง แต่มี “ข้อสงสัย” ก็สั่งพนักงานหรือ “ปลดออก” ไว้ก่อนทันที เช่น “ลีกวนยู แต่งชุดขาวไปหาเสียง บอกจะปราบคอร์รัปชัน พอมีอำนาจก็จัดการกับคณะรัฐมนตรีที่เลือกมากับมือ อาทิ ค.ศ. 1966 ปลดรัฐมนตรีที่มีชาวคอร์รัปชัน ทั้ง ๆ ที่แค่มีข้อสงสัย แต่รัฐมนตรีชี้แจงไม่ได้ ก็ปลดทิ้งไป ค.ศ. 1975 จับรัฐมนตรีติดคุกไปคนหนึ่ง และค.ศ. 1986 กำลังจะสอบสวนรัฐมนตรีคนหนึ่งแต่เจ้าตัวชิงฆ่าตัวตายไปก่อน ทั้ง 3 คนนี้ เป็นเพื่อน ลีกวนยู”

สำหรับประเทศไทย “ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์” กล่าวว่า ถ้าเทียบกับประเทศสิงคโปร์นั้น

ข้อ 1. ประเทศไทยมีแล้ว คือ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ต้องแจง “บัญชีทรัพย์สิน”

ข้อ 2. ยังมีข้อจำกัด กรณี “ป.ป.ช.ไทย” ทำงานล่าช้า แต่หลายครั้งไม่อาจโทษแต่ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียว เพราะ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องต่อไปยังอัยการ ขณะที่ “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” (สตง.) ได้รับงบประมาณค่อนข้างน้อย

ข้อ 3. ประเทศไทยคงไม่สามารถขึ้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐมาก ๆ ได้ เพราะมีจำนวนข้าราชการมากกว่าสิงคโปร์

ข้อ 4. ประเทศไทยยังไม่เคย “สังคายนา” กฎหมายอย่างจริงจัง หากเทียบกับบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ที่ใน ค.ศ.1997 เกาหลีใต้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจเช่นเดียวกับไทย จึงใช้ช่วงเวลานั้น “โล๊ะ” กฎหมายล้าสมัยไปกว่า 2 หมื่นฉบับ และ

ข้อ 5. ที่ต้องอาศัยความ “กล้าหาญ” อย่างยิ่ง

ส่วนประเทศไทยนั้นยัง “ขาด” สิ่งที่สำคัญ คือ กลไกการ “มีส่วนร่วม” ของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญเน้นแก้ไขกลไกในระบบ เพื่อให้้องค์การตรวจสอบจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ให้

ความสำคัญกับกลไกภาคประชาชนน้อยเกินไป ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำ คือ 1) กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เมื่อประชาชนใกล้ชิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะตรวจสอบการใช้งานงบประมาณของท้องถิ่นได้ เหมือนกับหลายครั้งที่ผ่านมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถเข้าไปตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้รับเบาะแสจากประชาชนในท้องถิ่น และ 2) เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการสำคัญ ๆ ข้อมูลต้องเป็น Open Data เข้าถึงได้ง่าย

**วิลาศ จันทร์พิทักษ์** อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครพรรคประชาธิปัตย์ เสนอแนะว่า ถ้าประเทศไทยจะ“ปราบโกง ยั่งยืน” ต้องดำเนินการ

1. กำหนดกรอบเวลาตรวจสอบ ประเทศที่มีความโดดเด่นด้านสถิติการทุจริตต่ำ ล้วนกำหนดกรอบเวลาในแต่ละคดี
2. ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประเทศไทยแม้มี “พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” แต่การไปยื่นขอข้อมูลยังทำได้ยากและล่าช้า และ
3. ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินฟ้องคดีเองได้ หากเป็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้ง่ายงบประมาณ เพราะ สตง.เชี่ยวชาญด้านนี้เป็นพิเศษ

**พิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส** ผู้ว่าการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กล่าวว่า ที่ผ่านมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างหลายครั้ง อาทิ “เตะถ่วง” ให้ถึงหัวเวลาเร่งด่วนเพื่อจะได้ใช้ “วิธีพิเศษ” ในการจัดซื้อแทนขั้นตอนปกติ เป็นต้น ทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องทำงาน “เชิงรุก” เช่น สอบถามไปว่าเหตุใดหน่วยงานหนึ่งต้องจ้างผู้ประกอบการอยู่รายเดียว บริษัทนั้นอยู่ที่ไหน มีความน่าเชื่อถือเพียงใดจึงมารับงานของรัฐ เราต้องจัดพวกทุจริตออกไปจากระบบ ส่วนคนใหม่ ๆ ที่เข้ามาก็ต้องปลูกฝังให้ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นเกณฑ์ ตัวอย่างการตรวจรับของ ถ้าคิดว่าเราเป็นเจ้าของด้วย คุณภาพไม่เพียงพอเราคงไม่ตรวจรับ แต่พอเป็นของหลวงก็ตรวจรับ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องตามตรวจสอบอยู่อย่างนี้ หากทุกคนทำงานตรงไปตรงมา ไม่ต้องกลัวสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ

**ศรีสุวรรณ จรรยา** นายกสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกลับ “ไม่มั่นใจ” กับนโยบายปราบโกงภายใต้ แม่น้ำ 5 สาย เพราะในช่วงแรก ๆ “ดูเหมือนจะดี” แต่ไป ๆ มา ๆ กลายเป็น “คนละเรื่อง” จนทุกวันนี้ต้อง “เดินสายฟ้อง” ศาลปกครอง, สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

**วิษณุ เครืองาม** รองนายกรัฐมนตรี กล่าวถึง หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่าหลักนิติธรรมได้ปรากฏมาก่อนหน้านี้ และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากจะมีก็คงเป็นเรื่องความเข้มข้น ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบอกเสมอว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เฝ้าระวัง เพื่อปราบโกง ดังนั้น อาวุธชนิดหนึ่งที่ใช้ปราบโกง คือ หลักนิติธรรม ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมนิยามความเข้มข้นขึ้น “หลักนิติธรรมนี้เอง ถือเป็นอาวุธสำคัญ ที่เป็นรากแก้วของการสร้างความปรองดอง และจัดระเบียบประเทศ ที่จะทำให้บ้านเมืองเกิดความสามัคคีปรองดอง เดินต่อไป

ข้างหน้า และตอนนีประเทศกำลังเดินทางสู่ 3 หลัก คือ การปฏิรูป การเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง”

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ประเทศไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ร่วมกันสร้างเครื่องมือ กลไก และกำหนดเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในระยะที่ 3 (2560-2564) มีความจำเป็นต้องปรับฐานความคิดและสร้างความตระหนักรู้ให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง มีการปฏิบัติตามเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตให้ชัดเจน ทั้งในส่วนการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ ต้องมีการเสริมสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หน่วยงานของรัฐด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องปฏิบัติงานในเชิงรุก มีความเด็ดขาด รวดเร็วในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติให้มีขั้นตอนการปราบปรามการทุจริตดังกล่าวแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดยให้บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เพื่อให้กลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อการปราบปรามการทุจริตประสบผลสำเร็จได้จริงต้องมุ่งเน้นในการส่งเสริมและพัฒนา “คน” ให้เป็นส่วนที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยการส่งเสริมและพัฒนาหลักสูตร หรือแนวทางการปลูกฝังให้ประชาชนทุกระดับเข้าใจและเกิดจิตสำนึกด้านการต่อต้านการทุจริต พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตอย่างเข้มแข็ง โดยต้องได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากทุกภาคส่วนของสังคม มีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันที่สำคัญต้องยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มีฉายาว่า ฉบับปราบโกง และให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต” ทั้งให้เป็นไปตามพันธกิจ “สร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต ยกกระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนแบบบูรณาการ และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบ ให้มีมาตรฐานสากล” มีมาตรฐานตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ภายในปี พ.ศ. 2564



## บรรณานุกรม

- คืนความสุข... “ปราบโกง” ฝันเป็นจริงชาตินี้หรือชาติหน้า?. (24 กุมภาพันธ์ 2560). **แนวหน้า**. สืบค้น 15 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.oag.go.th/sites/default/files/files/news/2560-02-24-01-%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B7%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%82%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B9%82%E0%B8%81%E0%B8%87.pdf>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 13-14.
- วิชญ์ ชี “หลักนิติธรรม” เป็นอาวุธสำคัญ สร้างความโปร่งใส-ปราบโกง. (3 พฤษภาคม 2560). **ประชาไท**. สืบค้น 15 พฤษภาคม 2560 จาก <https://prachatai.com/journal/2017/05/71313>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). **ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564)**. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2560 จาก [https://www.nacc.go.th/article\\_attach/corruption.pdf](https://www.nacc.go.th/article_attach/corruption.pdf)
- ilaw.(2559). **สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: กลไกการปราบ(โกง) “นักการเมือง”** สืบค้น 15 พฤษภาคม 2560 จาก <https://www.ilaw.or.th/node/4044>