

เอกสารประกอบการสัมมนา  
ประกอบด้วย

รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต

กลุ่มที่ 1 ป.ป.ช. ในฐานะกลไกเพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ 2 ความโปร่งใสและการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการ

กลุ่มที่ 3 ความโปร่งใสและการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นและชุมชน

กลุ่มที่ 4 การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

กลุ่มที่ 5 บรรษัทภิบาล

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง

สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

## รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่ เพื่อสังคมโปร่งใสต้านภัยทุจริต

โดย

อรพินท์ สพอิชคชัย  
ไรรัตน์ สุวรรณรักษ์  
พรณิยา บิณشري

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

\* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

# สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	v
Executive Summary .....	vii
1. บทนำ.....	1
2. กติกาและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต.....	2
3. การกลั่นกรองเลือกสรรคนดีเข้าสู่การใช้อำนาจรัฐ.....	4
3.1 การกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการการเมืองและนักการเมือง.....	4
3.2 การสกัดกั้นโดยกระบวนการเลือกตั้ง.....	7
4. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	9
4.1 การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดย ป.ป.ช. ....	9
4.2 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้มีอำนาจรัฐ .....	10
4.3 การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	11
5. การปราบปรามและกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด.....	12
5.1 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดย ป.ป.ช.....	12
5.2 บทลงโทษการทุจริตการเสนอราคาและการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรม.....	13
5.3 การปราบปรามการฟอกเงิน.....	15
6. กลไกและกระบวนการร้องเรียน.....	16
6.1 ผู้เสียหายฟ้องศาลปกครอง.....	16
6.2 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	17
6.3 สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องเรียน.....	17
7. บทส่งท้าย .....	18

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานผลการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Strategic Interventions in Support of Emerging Issues in Governance ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNDP) และกรมวิเทศสหการ การจัดทำรายงานส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลแนวทางการสร้างสังคมธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการผลิตสื่อวิทยุทัศน์ เพื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน โดยวิทยุทัศน์ชุดนี้จะนำเสนอในระหว่างการสัมมนาประจำปี 2543 เรื่อง "สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต" จัดโดยสถาบันฯ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ระหว่างวันที่ 18 - 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี นอกจากนี้ สื่อวิทยุทัศน์ชุดนี้จะนำไปออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์และรายการวิทยุในโอกาสต่อไป

รายงานผลการศึกษานี้ได้วิเคราะห์บทบัญญัติสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางกรอบกติกา และกลไกใหม่ๆ ในการสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต เป็นสังคมที่มีธรรมาภิบาล (Good Governance) รวมทั้งการสร้างกลไกและกติกาในการป้องกัน สกัดกั้นและปราบปรามการทุจริตให้หมดไปจากสังคมไทย นอกจากนี้การศึกษาได้ทบทวนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งประกาศใช้ก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีก 12 ฉบับ

กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยตระหนักว่ายังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ประกาศใช้ก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญ และยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการร่างและเสนอต่อรัฐสภาในอนาคต ซึ่งคงต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป สำหรับการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนการสร้างสังคมโปร่งใสและการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งได้ประกาศใช้ในช่วง ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2543 ว่าเป็นชุดเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจได้เห็นภาพรวมของกติกาและกลไกใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยรายงานนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าเข้าสู่ระบบใหม่ พร้อมการวิเคราะห์ถึงผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งหมดนี้ด้วย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและคณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี อดีตสมาชิกวุฒิสภา และกรรมการบริหารและสมาชิกสภาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ได้ให้กรอบความคิดในการศึกษาและวิจารณ์ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงรายงานฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบคุณคุณเฉลิมศักดิ์ จันทรทิม ที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คุณสุรชัย ภูประเสริฐ ที่ได้กรุณาให้ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สำคัญ และวิจารณ์เกี่ยวกับเนื้อหาเพื่อความถูกต้องของเอกสาร และขอขอบคุณ UNDP และกรมวิเทศสหการที่ให้การสนับสนุนการศึกษาและการจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่

ดร. อรพินท์ สฟโชคชัย

หัวหน้าโครงการ

31 ตุลาคม 2543

# **The Thai Constitution and New Mechanisms for Transparent and Anti-Corruption Society**

*Orapin Sopchokchai  
Ryratana Suwanraks, and  
Panniya Binsri*

## **Executive Summary**

Corruption is one of the most serious problems in the Thai society. The economic crisis that broke in 1997 is a clear evidence of negative results from corruption, collusion, non-transparency and the lack of accountability system in both public and private sectors. Over the years, it has become diverse and complex both in size and forms, adapting succinctly to the rapidly changing political, economic and social environment, advancement in technology and fierce business competition. The old rules, laws and regulations to monitor, prevent, prosecute and suppress corruption may not prove as efficient as they used to be.

The on-going political and public sector reform movements as well as the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand light up new hope for many desperate and frustrated Thai citizens. The Constitution engineered the new anti-corruption infrastructure via intentionally designing the good governance-based administration system. To ensure transparency and accountability, it establishes oversight institutions that are independent, transparent and free from administrative power yet are accountable to the people via the elected Senate. Many existing organizations have been restructured for higher independence, transparency and efficiency, e.g., the National Counter Corruption Commission and the State Audit Commission. Many new organizations are also established, e.g., the Election Commission, the Anti-Money Laundering Board, the Ombudsman, the Administrative Court, and the Constitution Court. The Constitution also endorses the rights to information and freedom of expression for full people's participation to monitor for transparency and accountability.

This paper focuses on public sector corruption and the new anti-corruption mechanisms within the context of the 1997 Constitution. Public sector corruption here refers to abuse of power, bribery, extortion, embezzlement, graft and conflict of interest, of public officials, inclusive of both governmental and political officials. Conditions are highly conducive for corruption when the right combination is reached between governmental and political officials, both with authority to public power, colluding for corrupt benefits.

To draw a picture of the legal backbones of the new anti-corruption mechanisms, the paper examines the 1997 Constitution and 12 other Acts in effect prior or subsequent to the Constitution:

1. Official Information Act, B.E. 2540 (1997)
2. Organic Law on the Election Commission, B.E. 2541 (1998)

3. Organic Law on the Election of Members of the House of Representatives and Senators, B.E. 2541 (1998)
4. Organic Law on Political Parties, B.E. 2541 (1998)
5. Organic Law on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999)
6. Money Laundering Control Act, B.E. 2542 (1999)
7. Act on Offences Relating to Corrupt Bidding to State Agencies, B.E. 2542 (1999)
8. Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures, B.E. 2542 (1999)
9. The Office of the Constitutional Court Act, B.E. 2542 (1999)
10. Organic Law on State Audit, B.E. 2542 (1999)
11. Organic Law on Ombudsman, B.E. 2542 (1999)
12. Management of Cabinet Members' Partnership and Shares Act, B.E. 2542 (1999).

The paper conceptualizes the anti-corruption mechanisms within the context of the 1997 Constitution into four stages of checkpoints.

At the first checkpoint, potential users of public power are screened. The public sector reform plan being executed, the newly engineered Senior Executive Service in particular, aims towards a more transparent, systemic and reward-based appointment and recruitment of senior public officials. As for politicians and political appointees, the Constitution and the Organic Law on Political Parties, B.E. 2541 (1998) attempt to bar money-driven politicians from public power by requiring political parties to declare their accounts and income from donation to the Election Commission for revelation to the public. The Constitution also bars against conflicts of interest of political officials by stipulating that senators, members of the House of Representatives and Cabinet members cannot take part in concession of the economic monopoly nature from State agencies, receive any special monetary and non-monetary benefit from the State, or use their position to interfere with appointment, recruitment, transfer, or promotion of positions or salary scale of governmental officials. The Management of Cabinet Members' Partnership and Shares Act, B.E. 2542 (1999) stipulates that the Prime Minister and Ministers cannot hold partnership or shares of more than five per cent in business companies. In addition, the Election Commission is formed with independent authority to monitor for fair, transparent and honest election process. The Organic Law on the Election of Members of the House of Representatives and Senators, B.E. 2541 (1998) clearly bars against campaigns or activities that are potentially vote-buying in nature and bars against assistance of candidates by public.

The second checkpoint is the monitoring of the use of public power. Top government officials and senior civil servants who are users of public power must declare their assets to the National Counter Corruption Commission. Should there be evidence of

intentions not to declare assets, or to declare false assets, or to conceal actual assets, the Commission has the power to process for prosecution. The Commission also has the power to monitor incidents of conflict of interests as stipulated by law. The State Audit Commission is another independent organization in charge of monitoring appropriate and honest disbursement and management of public money. Apart from auditing for lawful and actual use of State money, the State Audit Commission shall also audit for efficiency, cost-effectiveness and meeting of target requirement. The newly formed Ombudsman is another independent body where the public can file against corruption.

At the third checkpoint of repression and penalties of those who abuse public power, the Constitution has empowered the National Counter Corruption Commission to investigate corrupt charges and to process for removal from public office and/or prosecution. As for corruption in State bidding, the Act on Offences Relating to Corrupt Bidding to State Agencies, B.E. 2542 (1999) clearly stipulates severe penalties for both private businesses offering quotations and state officials handling the procurement. Public officials who are aware of unfair and/or corrupt procurement but fail to act against the process are subject to strong penalties. The Money Laundering Control Act, B.E. 2542 (1999) defines corruption and abuse of power among basic categories of enactment of the Act. Empowered by the Constitution and the Act, the Anti-Money Laundering Control Board has the authority to track movements of dubious monetary benefits from corruption. More importantly, the Act holds nominees guilty as well.

The fourth checkpoint is the mechanisms and process for the people to file complaints and lawsuits against corrupt practices. Cases can be filed to the Administrative Court or the Ombudsman, or via gathering no less than 50,000 signatures to file petition to the Senate Chairman against those whose behaviors and wealth imply corrupt practices and abuse of public power. The 17 positions for which such petition is possible and the process of filing the petition are in the Organic Law on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999).

At all stages of the four checkpoints, the people's awareness of their rights and participation in these new mechanisms are very crucial. The Constitutional mechanisms for transparency and accountability in public administration place the people at the core, starting from the people's exercising their electoral rights and ends with the people's exercising their rights to information and to file complaints and cases against corrupt practices. The Constitution and the Official Information Act guarantees that the people and the media have access to public information, and the Constitution guarantees that they have the right to express their views and findings. Within the context of the discussed new anti-corruption infrastructure, attempts to create a transparent and uncorrupt society should prove futile unless the people and the media fully understand the value of their rights and utilize them to the optimal.

# รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต

## 1. บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทย แม้ว่าที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและซับซ้อน ประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตปรับเปลี่ยนโฉมหน้าอย่างรวดเร็วเป็นเงาตามตัว และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ

แต่เดิมการทุจริตมักพบในรูปการรีดไถเรียกค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ พ่อค้านักธุรกิจหรือการเบียดบังทรัพย์สินทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน ในโลกยุคปัจจุบัน การทุจริตได้แผ่ขยายเข้าไปสู่โครงการขนาดใหญ่ และมีการทุจริตที่เป็นระบบเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อนแนบเนียนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การทุจริตในวงกว้างและรุนแรงเช่นนี้ เป็นตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศต้องประสบภาวะวิกฤตในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา หากไม่มีการแก้ไขอย่างเป็นระบบและจริงจังก็จะเป็นขีดจวนที่จุดรั้งประเทศให้ติดอยู่ในวังวนของวิกฤตต่อไป

การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ หรือที่คนไทยเรียกกันว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” การฉ้อราษฎร์ หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐเรียกร้องและรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากราษฎร ไม่ว่าจะเป็ภาคธุรกิจหรือภาคประชาชน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงกระทำอยู่แล้ว หรือเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการหรือสิทธิพิเศษที่ราษฎรนั้นไม่ควรได้รับ หรือการที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำ รูปแบบของการฉ้อราษฎร์มีทั้งการสมยอมด้วยกันทั้งฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ และในรูปแบบของการชุกกรโขงโดยเจ้าหน้าที่จะไม่ให้บริการและความสะดวกตามหน้าที่ หรือแม้แต่จะกลั่นแกล้งหากไม่ได้รับสิ่งตอบแทนที่ร้องขอ ส่วนการบังหลวง หมายถึง การเบียดบังเอาทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ของรัฐมาเป็นของตนด้วยกลโกงต่างๆ อาจเป็นการกระทำเพียงผู้เดียวหรือเป็นกลุ่มก็ได้

บุคคลจะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือทุจริตคอร์รัปชันได้ ส่วนใหญ่ต้องอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ มาผนวกกับช่องทางโอกาส และยังเป็นบุคคลที่ขาดความรับผิดชอบขาดจรรยาบรรณ ก็จะมีพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างทำทหายกฎหมายและไม่ละอายใจ ในระบบการบริหารงานภาครัฐปัจจุบันผู้ใช้อำนาจรัฐประกอบด้วยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ การฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเกิดขึ้นได้ง่าย หากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำร่วมมือกัน

ในทางตรงข้าม ความสุจริตเที่ยงธรรมในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถลดช่องทางการทุจริตของอีกฝ่ายหนึ่งลงได้ ดังนั้น กลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่บุคลากรทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อให้ได้คนที่สุจริตโปร่งใสและได้บุคคลที่มีคุณธรรมมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เน้นการสร้างระบบที่ส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ และเน้นการป้องกันปราบปรามพฤติกรรมทุจริต รวมทั้งการจัดคนทุจริตให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐ



## 2. กติกาและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมตลอดจนวิธีการดำเนินธุรกิจเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และซับซ้อนขึ้นมาก ยากที่ระบบและกลไกการป้องกันปราบปรามการทุจริตซึ่งวางกรอบไว้ในอดีตจะก้าวทันได้ กลไกในการป้องกันปราบปรามการทุจริตในโลกปัจจุบันต้องมีกติกาใหม่และต้องมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ กลไกกติกาต่างๆ ต้องสามารถดำเนินการประสานกันอย่างเป็นระบบเพื่อประสิทธิภาพในการด้านภัยทุจริตในองค์รวม

เป็นที่น่ายินดีที่ทุกฝ่ายตระหนักถึงปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่บ่อนทำลายสังคมมาเป็นเวลานาน ความเคลื่อนไหวที่ชัดเจนและจริงจังเห็นได้ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงความริเริ่มในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ทั้งในภาคราชการและภาคการเมืองเพื่อสร้างความโปร่งใสทุจริตให้เป็นไปอย่างมีระบบที่เข้มแข็งและยั่งยืน

กระแสความพยายามดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแกนหลักในการวางกรอบกติกา การสร้างกฎหมายและกลไกสำคัญๆ ฉายประกายความหวังว่าการทุจริตในประเทศไทยคงจะกระทำได้น้อยลง และคงสามารถสกัดกั้นบุคคลที่ไม่บริสุทธิ์โปร่งใสจากการใช้อำนาจรัฐได้บ้าง รัฐธรรมนูญได้วางกลไกที่เป็นสาระสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจโดยมิชอบไว้อย่างมีระบบและทันสมัยทันการณั้กับรูปแบบและเครือข่ายการทุจริตในโลกยุคโลกาภิวัตน์

หลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2543) ได้มีการตั้งองค์กรต่างๆ เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยให้มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อวุฒิสภาและประชาชน ดังเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ได้วางเงื่อนไขในการเลือกสรรผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอย่างโปร่งใส และที่สำคัญได้เพิ่มอำนาจหน้าที่และเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรต่างๆ ที่เคยมีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการกำหนดกติกาเงื่อนไขใหม่ๆ เพื่อให้เกิดวงจรสายใหม่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจรัฐที่มีความรัดกุมยิ่งกว่าเดิม

การจัดจัดการทุจริตคอร์รัปชันหรือการคอร์รัปชันให้หมดไปโดยสิ้นเชิงคงเป็นความฝันอันสูงสุด แต่สิ่งที่ทำได้ในปัจจุบัน คือการสร้างจุดสกัดในสังคมซึ่งทำให้การทุจริตทำได้ยากขึ้น และการสกัดกั้นไม่ให้คนชั่วมีอำนาจและโอกาส กติกาและกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดจนกฎหมายใหม่ๆ จำนวน 12 ฉบับที่ได้ประกาศใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันเป็นการวางกรอบกติกาและกลไกใหม่ในสังคมไทย โดยกฎหมายเหล่านี้ได้แก่

1. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
6. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
7. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
8. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
9. พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542
10. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
11. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
12. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

นอกจากกฎหมายแล้ว กระบวนการการปฏิรูปภาครัฐและการปฏิรูปการเมืองที่กำลังดำเนินอยู่ก็เป็นความพยายามในการสกัดกั้นช่องทางการทุจริตไว้หลายจุดอย่างครบวงจร

กลไกกติกาใหม่นี้เริ่มวงจรของกระบวนการดังนี้

1. การกลั่นกรองเลือกสรรคนดีเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ
2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
3. การปราบปรามและการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด
4. กลไกและกระบวนการร้องเรียน

วงจรการสร้างสังคมสุจริตโปร่งใส และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใหม่ๆ ทั้ง 4 กลุ่มมีสาระรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3. การกลั่นกรองเลือกสรรคนดีเข้าสู่การใช้อำนาจรัฐ

ผู้มีสิทธิใช้อำนาจรัฐประกอบด้วยข้าราชการประจำ พนักงานหรือบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการการเมือง ในกลุ่มแรกคือข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ ที่ผ่านมา กระบวนการที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่ดีมีคุณภาพนั้น มีกลไกและกติกาหลายประการที่ได้พัฒนาและใช้ได้ผลดีพอประมาณซึ่งก็ได้บุคลากรที่ดีเข้าไปรับใช้สังคมอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ส่วนที่สร้างปัญหาและเป็นบ่อเกิดของการทุจริตคือการแสวงหาอำนาจโดยมิชอบของบุคคลบางคน ที่ยอมรับใช้ วังเต็น และทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจรัฐ จนเกิดปัญหาการทุจริตราชการเป็นวงกว้าง การสมยอมเป็นเครือข่ายการทุจริต และที่ล่าสุดเกิดการซื้อขายตำแหน่งราชการดังที่ได้มีการสำรวจข้อมูลโดยสำนักงาน ก.พ. มาแล้ว<sup>1</sup>

ในปัจจุบัน ภาคราชการได้เพิ่มมาตรการการเลือกสรรและการปฏิบัติงานของข้าราชการให้เข้มข้นมากขึ้นโดยมี แผนปฏิรูปภาครัฐ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเลื่อนขั้นตำแหน่งซึ่งได้พยายามวางระบบการเลือกสรรข้าราชการประจำระบบใหม่ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ให้มีความยุติธรรมสุจริตโปร่งใสมากขึ้น แผนงานที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและกำลังดำเนินงาน ดังเช่น โครงการจัดระบบเลือกสรรผู้บริหารระดับสูงของภาคราชการ (Senior Executive Service) ซึ่งเป็นระบบการสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถ โดยผ่านคณะกรรมการที่เป็นกลางแทนการใช้ระบบอาวุโสหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา เพื่อป้องกันการซื้อขายตำแหน่งและเป็นหลักประกันว่าจะได้คนดีมีความสามารถเข้ามาเป็นผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้ กระบวนการการกลั่นกรองผู้เข้ามามีอำนาจบริหารของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันก็เริ่มมีการประกาศรับสมัครคัดเลือกอย่างเปิดเผยมากขึ้น และมีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน เช่น กรณีการคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น หากกลไกนี้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ ก็จะมีหลักประกันไว้ชั้นหนึ่งว่าจะมีข้าราชการระดับสูงที่โปร่งใสสุจริตอย่างแท้จริง

ในกรณีของข้าราชการการเมือง รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรฐานไว้ทั้งด้านคุณสมบัติของข้าราชการการเมืองและกระบวนการเลือกตั้งไว้อย่างเข้มข้น

#### 3.1 การกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการการเมืองและนักการเมือง

ในระบบเดิม มักมีข่าวปรากฏเสมอว่านักการเมืองและพรรคการเมืองใช้วิธีการต่างๆ นานาในการทุจริตการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการโกงคะแนนหรือบัตรเลือกตั้ง การแจกสิ่งของไปจนถึงการใช้เงินในการซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งเป็นที่กล่าวถึงทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

<sup>1</sup> คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองจากข้าราชการ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย" โดยสำนักงาน ก.พ. วันที่ 29 สิงหาคม 2543 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร

เพื่อกลั่นกรองและสกัดกั้นนักการเมืองที่ทุจริตหรือใช้เงินในการเลือกตั้งโดยมิชอบ รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติสนับสนุนระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ถูกต้อง โปร่งใส และต้องปลอดจากการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลซึ่งอาจจะนำมาซึ่งการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองในอนาคต และยังกำหนดให้ต้องอธิบายที่มาและการใช้จ่ายของทรัพย์สินต่อทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและสาธารณชน (รธน. ม. 47, 328)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 รองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยในหมวด 2 ส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 ว่าด้วยการใช้จ่ายของพรรคการเมืองและการสนับสนุนพรรคการเมือง กำหนดให้

- คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่จัดทำบัญชีแสดงรายรับ รายจ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง (มาตรา 37)
- บัญชีของพรรคการเมืองและสาขาของพรรคการเมืองต้องแสดงรายรับจากการบริจาคต่างหากจากบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 38, 48) การบริจาคแก่พรรคการเมืองให้กระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 45, 51) มีการออกหลักฐานการบริจาคและเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงิน (มาตรา 46) และห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกมีการรับบริจาคจากบุคคลที่มีพฤติกรรมบ่อนทำลายชาติและเศรษฐกิจ และบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่จัดทำเป็นอยู่ต่างประเทศ เพื่อป้องกันการครอบงำทางการเมืองจากผู้ที่ไม่ประสงค์ดี (มาตรา 52, 53)
- การปิดบัญชีของพรรคการเมืองซึ่งต้องทำทุกปี ให้ทำงบการเงิน ประกอบด้วยงบดุลและงบรายได้และค่าใช้จ่าย ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงที่มาของรายได้ที่ได้รับจากเงินบริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐและรายได้อื่นที่มี กับการใช้ไปของค่าใช้จ่ายดำเนินการของพรรคการเมือง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องแสดงไว้โดยชัดเจน (มาตรา 39) งบการเงินและสำเนาบัญชีของพรรคการเมืองต้องเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ (มาตรา 40)

ข้อบัญญัติข้างต้นนี้จะส่งผลให้พรรคการเมืองต้องถูกตรวจสอบโดยกลไกอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้งและโดยสังคม การครอบงำของกลุ่มอิทธิพลทำได้ยากขึ้น และการแสวงหาทรัพย์สินการอุดหนุนพรรคการเมือง หากได้มาโดยการทุจริตก็คงกระทำได้ยากยิ่งขึ้นเช่นกัน

นอกจากนี้ แต่เดิมนักการเมืองมักมีหุ้นส่วนในธุรกิจหรือเป็นเจ้าของธุรกิจซึ่งอาจจะใช้อำนาจจากตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจได้ง่าย เช่น การผูกขาดการรับเหมาก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้างอย่างไม่โปร่งใสและมีการสมยอม ตลอดจนการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการได้ สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นมานาน และระบบเดิมยังไม่มีการป้องกันและแก้ไขอย่างจริงจัง แต่กฎหมายใหม่กำหนดมาตรการส่วนนี้อย่างชัดเจน และสามารถเอาผิดได้

เพื่อป้องกันการขัดแย้งทางผลประโยชน์อันอาจจะนำมาซึ่งการทุจริตประพฤติมิชอบ รัฐธรรมนูญหมวดที่ 6 ส่วนที่ 2 มาตรา 110, 111, 128 และ 208 ยังกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งและร่วมกิจกรรมดังนี้

- ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยงานของรัฐ (หมายรวมถึงหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ) เว้นแต่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือตามที่กฎหมายกำหนด
- รับสัมปทานจากรัฐหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว
- รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานนั้นปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ
- ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

และรัฐธรรมนูญยังกำหนดด้วยว่ารัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้ (มาตรา 208)

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 รองรับเจตนารมณ์การป้องกันการขัดแย้งทางผลประโยชน์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยกำหนดให้

- รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดหรือหุ้นทั้งหมดแล้วแต่กรณี (มาตรา 4)
- ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้า ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบและต้องโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น ๆ ภายในเก้าสิบวัน (มาตรา 5)
- นิติบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียกับรัฐมนตรี คู่สมรสของรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ของรัฐมนตรี (มาตรา 7) และ ห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารครอบงำ หรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นหรือการจัดการจัดหาผลประโยชน์ในหุ้นส่วนหรือหุ้น (มาตรา 12,13)

ก่อนกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ รัฐมนตรีเป็นเจ้าของกิจการหรือหุ้นส่วนในธุรกิจหลายประเภท ซึ่งสังคมเคยตั้งคำถามถึงความถูกต้อง แต่ก็ไม่สามารถเอาผิดตามกฎหมายได้ จนมีกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งก็เป็นที่น่ายินดีที่เห็นว่ากฎหมายนี้เริ่มแสดงเชิงบวก แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่เห็นผลที่เห็นเป็นรูปธรรม แต่อย่างน้อยกฎหมายก็เป็นเครื่องมือที่ทำให้องค์กรและกลไกต่างๆ รวมทั้งสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เริ่มมีการเคลื่อนไหวชุดค้นข้อมูลและมีการตรวจสอบกันเป็นระยะๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลหุ้นส่วนของนักการเมืองหรือบุคคลที่

เสนอตัวมาเป็นนักการเมืองพรรคต่างๆ ซึ่งสร้างกระแสความสนใจให้สาธารณชนในช่วงก่อนการเลือกตั้งเป็นอย่างยิ่ง หากข้อมูลหลักฐานที่ปรากฏชี้ประเด็นที่เป็นความผิด บทลงโทษทางการเมืองสำหรับบุคคลเหล่านี้คงมีราคาแพงถึงหมดยศและคงต้องอ้าเวลาเวทีทางการเมือง

ในอนาคตผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองต้องระมัดระวังการตรวจสอบและการลงโทษจากบ้านเมืองและสังคม หากยังมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์และการทุจริต หากการตรวจสอบควบคุมทำกันได้ดีต่อเนื่องเข้มแข็งและเข้มข้นขนาดนี้ ก็คงจะมีเหลือแต่คนดีคนเก่งเท่านั้นที่สามารถยืนหยัดรับใช้สังคมได้ ในที่สุดคนชั่วก็จะลดน้อยลง

### 3.2 การสกัดกั้นโดยกระบวนการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในอดีตยังไม่มีองค์กรหน่วยงานและบุคลากรอิสระในการกำกับดูแล เป็นงานที่ฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทย ทำให้กระทรวงมหาดไทยกลับกลายเป็นกระทรวงที่นักการเมืองทุกพรรคใฝ่ฝันถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด มีแต่องค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรอาสาสมัครอิสระดูแลเฝ้าระวังการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม แต่องค์กรนี้ไม่มีอำนาจและเขี้ยวเล็บที่แท้จริง แม้บางครั้งจะทำงานร่วมกับตำรวจ และพบทั้งผู้กระทำความผิดพร้อมหลักฐานของกลางเป็นเงินหลายสิบล้าน หรือมีพยานยืนยัน แต่กฎหมายเดิมก็ยังเอาผิดผู้ที่ประพฤติมิชอบเหล่านี้ไม่ได้ มีหลายคนที่ยังวนเวียนกลับเข้าสู่วงการการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่า

เดิมนักกฎหมายที่ดูแลความประพฤติและกลั่นกรองการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ผู้ทำผิดมักลอยนวลทำทนายกฎหมาย แต่ระบบกฎหมายปัจจุบันได้ริเริ่มแก้ไขปัญหานี้ โดยการตั้งกลไกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารให้มากำกับดูแลการเลือกตั้ง เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจของรัฐระดับต่างๆ เป็นผู้ที่สุจริต

รัฐธรรมนูญหมวดที่ 6 ส่วนที่ 4 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นอิสระจากอำนาจบริหารและอำนาจทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (รธน. มาตรา 144) มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ประกาศผลการเลือกตั้งและมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ (รธน. มาตรา 145) ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตใดไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีหลักฐานอันเชื่อได้ว่ามีการได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน (รธน. มาตรา 147)

เพื่อความคุ้มครองให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้

- มีการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งและของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินที่มีการจ่ายหรือรับว่าจะจ่ายโดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยความยินยอมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 41)
- ให้มีการตรวจสอบโดยยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายที่ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ได้จ่ายไปแล้ว และที่ยังค้างชำระต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 43)
- กำหนดข้อห้ามการหาเสียงที่ส่อการทุจริตไว้โดยละเอียด กล่าวคือ ห้ามมิให้มีการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงหรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงด้วยการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์แก่บุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นๆ ห้ามโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มี horseshoe การวิ่งเริง หรืองานเลี้ยง ห้ามหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใสร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด (มาตรา 44)
- ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการใดๆ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติการกระทำความดังกล่าวหรือแม้แต่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้พ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราวหรือสั่งให้ประจำที่หน่วยงานในหรือนอกเขตเลือกตั้ง หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งได้ (มาตรา 47)

กติกากลไกจากรัฐธรรมนูญในชุดนี้บางส่วน โดยเฉพาะ การทำงานของ คณะกรรมการ กกต. ได้ถูกใช้ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยเริ่มงานขึ้นแรกกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาราวรอบครึ่งประวัติศาสตร์ ที่ได้มีการส่งแขวนผู้สมัครหลายคนครั้งแล้วครั้งเล่า ทุกครั้งทุกพื้นที่ที่พบปัญหาอันส่อเค้การทุจริตการเลือกตั้งหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งในหน่วยนั้นๆ ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเกี่ยวกับบัตรเลือกตั้ง การจัดพิมพ์ป้ายแนะนำตัวเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น หากมีหลักฐานแน่ชัด คณะกรรมการ กกต. มีอำนาจสั่งให้การเลือกตั้งเดิมเป็นโมฆะและจัดการเลือกตั้งใหม่ได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่บริสุทธิ์ที่สุดเท่าที่เงื่อนไขขณะนั้นจะเชื่อให้ทำได้ แม้ว่าเรายังไม่ได้กลไกและกฎหมายที่สมบูรณ์และกำลังอยู่ในขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่จุดสัปดาห์นี้เริ่มส่งประกายความหวังให้สังคมไทยได้อีกส่วนหนึ่ง

#### 4. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แต่ก่อนสังคมไม่ค่อยให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น เพราะในอดีตผู้ที่ใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่มีคุณความดีมีเกียรติ กฎหมายและกลไกเดิมจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดเงื่อนไขการตรวจสอบ เมื่อคนดีเริ่มลดน้อยลง ปัญหาการทุจริตมีมากขึ้น กลไกเดิมไม่สามารถตรวจสอบเอาผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งก็ต้องรอจนกว่าจะหมดอำนาจหรือเสียชีวิตแล้วจึงมีการสอบสวนอย่างจริงจังดังกรณีสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น

การตรวจสอบเอาผิดข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองเป็นเรื่องยากและยืดเยื้อ บ่อยครั้งสังคมยังตั้งข้อสงสัยในหลายกรณีซึ่งบทสรุปจบลงที่หาใบเสร็จการทุจริตมายืนยันไม่ได้

แต่ภายใต้ระบบใหม่เมื่อบุคคลเข้าไปใช้อำนาจรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ยังกำหนดกลไกกติกาศึกษาขึ้นเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้อำนาจของรัฐเป็นระยะๆ เพื่อเป็นหลักประกันความสุจริตโปร่งใส และสามารถปราบปรามลงโทษผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อีก กลไกกติกาศึกษาที่สำคัญมีดังนี้

##### 4.1 การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดย ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 ส่วนที่ 1 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะเวลา คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งแล้ว 1 ปี หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่น ยื่นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งและสั่งห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี (รธน. 295 และ พ.ร.บ. ส่วนที่ 1 มาตรา 32 ถึง 38)
- ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง ทุกๆ 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าจงใจยื่นเท็จ หรือปกปิดทรัพย์สินและหนี้สินต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลา 5 ปี รวมทั้งมีโทษทางอาญา (พ.ร.บ. ส่วนที่ 2 มาตรา 39 ถึง 42)

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Conflict of Interest) และมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ข้างต้นด้วย



การที่กฎหมายกำหนดกติกาการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและมีการดำเนินงานอย่างจริงจัง โดยกลไกอิสระทำให้ระบบใหม่แตกต่างจากระบบเดิมอย่างสิ้นเชิง ในอดีตการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินไม่มีการตรวจสอบและเปิดเผย ทำให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงผู้ที่ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สุจริตสามารถหลุดรอดจากการตรวจสอบได้ง่าย ไม่มีกลไกในการตั้งคำถามที่หาที่ไปของทรัพย์สิน การร่ำรวยอย่างรวดเร็วกลับกลายเป็นที่ยอมรับนับหน้าถือตา ผู้ทุจริตจึงยิ่งเฝงกระทำความชั่วอย่างไม่หยุดหย่อน เพราะมั่นใจว่าจะหลุดรอดได้เช่นเคย

เพียงหนึ่งปีของการทำงานภายใต้กฎหมายและกลไกใหม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เริ่มแสดงศักยภาพและเชี่ยวชาญในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองที่ทำผิด รธน. มาตรา 295 และส่งมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยว่าจางเจี้ยนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 ส่งผลให้พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ ต้องยุติบทบาททางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี<sup>2</sup> กรณีตัวอย่างนี้เป็นกรณีที่ปลุกกระแสสังคมให้ตื่นตัวในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยให้ประโยชน์จากการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนำผู้ที่สังคมยังตั้งข้อสงสัยเข้าสู่กระบวนการสอบสวนอีกหลายคน อย่างไม่หยุดยั้ง นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

#### 4.2 การตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินของผู้มีอำนาจรัฐ

เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐได้รับมอบอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรของแผ่นดินในแต่ละปี แต่เดิมการตรวจสอบส่วนใหญ่มักจะดูเพียงว่าถูกต้องตามระเบียบราชการหรือไม่ ผู้สนใจทุจริตมักอาศัยช่องว่างในระเบียบหลบหลีกรอดพ้นการลงโทษได้เสมอมา มีน้อยรายที่ถูกลงโทษ ที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะตรวจสอบหรือไม่สามารถตรวจสอบได้ จุดอ่อนของระบบเปิดโอกาสให้การทุจริตการใช้งบประมาณแผ่นดินขยายวงกว้างทั้งพื้นที่และจำนวนเงิน การเปิดโปงกรณีการทุจริตและเวชภัณฑ์เป็นตัวอย่างการตรวจสอบกรณีการซื้ออาวุธลับที่อยู่ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบเก่าสู่ระบบใหม่ แม้ว่าสังคมจะให้ความสนใจ แต่การสอบสวนยังยืดเยื้อ ยังหาข้อยุติและเอาคนผิดทั้งหมดมาลงโทษไม่ได้

ระบบการตรวจสอบใหม่ภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญหมวดที่ 11 การตรวจสอบจะเข้มแข็งมากขึ้น โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีกลไกการติดตามตรวจสอบเงินของแผ่นดิน โดยคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการสรรหาคัดเลือก และตรวจสอบโดยวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (รธน. มาตรา 312)

<sup>2</sup> กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ อดีตรองนายกรัฐมนตรี และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติเป็นเอกฉันท์ว่าจางเจี้ยนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความเท็จเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2543 และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าจางเจี้ยนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543

ตามพรรวรราชบัณัฎัฎิประกอบรัฐรัรรมณัฎัฎิว่าด้วยการทรวจเงินผ่นดิน พ.ศ. 2542 นอกจากสำนักรงานการทรวจเงินผ่นดินจะทรวจสอบว่า (1) การเก็บรักรษาและการใช้จ่ายเงินและทรวพัยสิน (2) บัณัฎัฎิและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินผ่นดินประจำปีงบประมาณ ตลอดจน (3) การจัดเก็บภาษีอากร ค่ารัรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับทรวจ เป็นไปตามกฎหมายและเป็นจริง แล้วยังคงจะด้วยต้องทรวจสอบว่าเป็นไปโดยประหยัด ด้วผลตามเป้าหมาย และมีผลค้ค้ค่าหรือไม่ด้ว ในกรณีการจัดเก็บภาษีอากร สำนักรงานการทรวจเงินผ่นดินจะด้วยต้องทรวจสอบการประเมินภาษีอากรด้วย (มาตรา 39) อำนักรงานที่ด้วยกล่าวเป็นมิตินิใหม่ในการทรวจสอบการใช้เงินผ่นดินของประเทศไทย

หากคณะกรรมาการการทรวจเงินผ่นดินพิจารณาคผลการทรวจสอบแล้วพบว่ามีพฤติกรรมาส่อการทรวจริตหรือใช้อำนักรโดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรวพัยสินของราชการ คณะกรรมาการต้องแจ้งต่อพนักงงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และแจ้งผลการทรวจสอบด้วยกล่าวให้ผู้บ้งค้บบัณัฎัฎิษาของเจ้าหน้าทีผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่กำหนด ในการนี้ พนักงงานสอบสวนหรือผู้บ้งค้บบัณัฎัฎิษาต้องแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมาการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน และหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควรให้คณะกรรมาการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐรมนตรี (มาตรา 46) นับเป็นการเพิ่มเจ็ยวเล็บให้งานการทรวจเงินผ่นดินอย่างย้ง

#### 4.3 การทรวจสอบโดยผู้ทรวจการผ่นดินของรัฐสภา

รัฐรัรรมณัฎัฎิหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 มาตราที่ 197 และ 198 ให้อำนักรงานที่ผู้ทรวจการผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาคและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนักรงานที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าทีหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือแม้แต่การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าทีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนักรงานที่ก้ตาม

ตามอำนักรงานที่ตามรัฐรัรรมณัฎัฎิด้วยกล่าว พรรวรราชบัณัฎัฎิประกอบรัฐรัรรมณัฎัฎิว่าด้วยผู้ทรวจการผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16, 19, และ 25 ด้วเปิดช่องให้ผู้ทรวจการผ่นดินของรัฐสภาอาจรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทรวจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการได้ ถือเป็นกรการทรวจสอบการใช้อำนักรรัฐเพื่อป้องปรามการทรวจริตทางหนึ่ง

ผู้ทรวจการผ่นดินของรัฐสภาเป็นกลไกใหม่ในสังคมาไทย ซึ่งประชาชนผู้ทีเสียประโยชน์และเดือดร้อนจากเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งผู้ทีได้รับความเสียหายอันเกิดจากการทรวจริตสามารถส่งเรื่องร้องเรียนให้พิจารณาคสอบสวนข้อเท็จจริง และดำเนินการตามกฎหมาย นับเป็นอีกช่องทางในการช่วยจัดการทรวจริตให้ลดน้อยลงในสังคมาไทย กลไกนี้จะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อประชาชนต้องเข้าถึงและสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่กฎหมายเพ่งมีผลบ้งค้บใช้และกำลังอยู่ในช่วงการจัดตั้งองค์กร ประชาชนทั่วไปควรติดตามความก้าวหน้าและศึกษาให้เข้าใจถึงกลไกและขั้นตอนการดำเนินการอย่างแท้จริงเพื่อสามารถใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณัฎัฎิของรัฐรัรรมณัฎัฎิ

## 5. การปราบปรามและกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด

กระบวนการปราบปราม ใต้สวน และลงโทษผู้กระทำผิดเป็นงานที่ทำมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งโดยหน่วยงานต้นสังกัด องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือ ป.ป.ป. เดิม (ที่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งก็มีผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษทางอาญาและทางวินัยมาแล้วเป็นจำนวนมาก แต่ในอดีตการปราบปรามเอาผิดทำได้เฉพาะกรณีที่พบหลักฐานชัดเจน กระบวนการสอบสวนก็ใช้เวลานานจนบางกรณีผู้กระทำผิดเสียชีวิตระหว่างการสอบสวน เช่น กรณีทุจริตเครื่องราชย์ หรือกรณีรั่วรอยผิดปกติซึ่งกว่าจะดำเนินการ ผู้กระทำผิดได้โอนย้ายทรัพย์สินไปหมดสิ้นแล้ว เป็นต้น การเอาผู้บริหารระดับสูงหรือนักการเมืองที่พัวพันการทุจริตมาลงโทษทำได้ยากเนื่องจากหน่วยงานที่ดูแลการสอบสวนทั้งหมดขาดความเป็นอิสระ ไม่มีอำนาจที่แท้จริง และไม่ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างจริงจัง

ภาพพจน์ของความล่าช้าไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการและกลไกในระบบเดิม ทำให้ผู้สนใจทุจริตได้ใจและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย และหมดศรัทธาในระบบ ด้วยกลไกและกติกานี้ใหม่ ทั้งกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยการเสนอราคา และกฎหมายการฟอกเงิน จะเป็นขั้วเล็บใหม่สำหรับการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษผู้กระทำผิด

### 5.1 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดย ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 ส่วนที่ 3, 4 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 4, 5, 6, 7 และ 8 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาดูดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือรั่วรอยผิดปกติดอกจากตำแหน่ง และมีอำนาจใต้สวนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐว่าทุจริตและรั่วรอยผิดปกติเพื่อดำเนินการทางวินัย อาญา และหากพบความผิดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและรั่วรอยผิดปกติดกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นๆ ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 70) หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็สามารถตั้งคณะกรรมการร่วมพิจารณาและหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ฟ้องศาลซึ่งมีขอบเขตอำนาจโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ประธาน ป.ป.ช. จะฟ้องเอง

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีความผิดทางวินัยจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดดำเนินการสั่งลงโทษโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นอีก (มาตรา 92) ส่วนคดีอาญาและกรณีรั่วรอยผิดปกติให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดให้ส่งฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ (มาตรา 97) หากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนิน

การแต่งตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติ และหากไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องเองหรือตั้งทนายความฟ้องแทน

หากการไต่สวนพบว่ามี การให้สิทธิหรือเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ก็ต้องส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิต่อไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนกรณีความผิดตามกฎหมายการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 14 และ 15) โดยมีอำนาจและฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการบังคับคดีของพนักงานอัยการ

## 5.2 บทลงโทษการทุจริตการเสนอราคาและการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรม

การจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐถือเป็นแหล่งการทุจริตที่สำคัญแหล่งหนึ่ง มีการประมาณการณว่าในปัจจุบัน เม็ดเงินการให้สินบนในโครงการจัดซื้อสูงถึงร้อยละ 5 – 10 ของงบประมาณโครงการ และสูงถึงร้อยละ 10 – 20 ของวงเงินงบประมาณของโครงการจัดจ้าง<sup>3</sup> เทคนิคการทุจริตมีหลากหลาย ตั้งแต่การกำหนดสเปคที่จงใจกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่น การสมยอมกันของผู้เข้าร่วมประกวดราคา การกำหนดราคาสูงหรือต่ำกว่าที่เป็นจริง และการกีดกันข่มขู่การเสนอราคาของผู้ประกวดราคารายอื่น เป็นต้น วิธีการทุจริตการเสนอราคาหรือการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรมเป็นข้อมูลที่รู้กันเป็นอย่างดีในหมู่นักธุรกิจส่วนใหญ่ที่ค้าขายกับราชการ และนักธุรกิจส่วนใหญ่ก็ทำอยู่เป็นประจำเพื่อให้ได้มาซึ่งธุรกิจบ้าง เพื่อเป็นการกีดกันการแข่งขันได้บ้าง และที่ผ่านมาก็ไม่มีใครเอาผิดได้ เพราะมีการสมรู้ร่วมคิดกันหลายฝ่าย อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมเหล่านี้คงเกิดไม่ได้ง่ายนัก หากบุคลากรฝ่ายราชการไม่ให้ความร่วมมือ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เน้นการเอาผิดผู้ทุจริตเรื่องนี้ทั้งบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง และผู้ทุจริตที่เป็นภาคเอกชน และเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ทุจริตคงต้องยับยั้งชั่งใจและระมัดระวังในการกระทำที่จะเสนอราคาโดยไม่เป็นธรรมเพื่อเอาเปรียบหน่วยงานของรัฐอันมิใช่แนวทางการดำเนินการ

<sup>3</sup> เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การสัมมนาระดมความคิดเห็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วันที่ 7-8 ตุลาคม 2543 ณ โรงแรมเอเชีย พัทยา จ. ชลบุรี

ประกอบธุรกิจปกติ เพราะมีการกำหนดโทษรุนแรงขึ้น ทั้งโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงห้าปี และโทษปรับถึงร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา<sup>4</sup>

#### กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาและรู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ แต่ละวันไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการเสนอราคา มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา 10)
- เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐที่ทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน โดยทุจริต เพื่อไม่ให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท (มาตรา 11)

<sup>4</sup> โทษสำหรับการกระทำความผิดของผู้เสนอราคาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้แก่

- ผู้ที่ตกลงร่วมมือเสนอราคา ให้ผู้เสนอราคาผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (มาตรา 4)
- ผู้ที่อ้างให้มีการสมยอมการเสนอราคาเพื่อให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจงใจให้มีการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัด หรือเพื่อจงใจให้ไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (มาตรา 5)
- ผู้ที่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ผู้อื่นให้จำยอมการเสนอราคาหรือไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือถอนการเสนอราคา หรือต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (มาตรา 6)
- ผู้ที่ใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (มาตรา 7)
- ผู้ที่ทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติหรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริง โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (มาตรา 8)
- ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น (มาตรา 9)

- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการใดๆ เพื่อไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคาขายได้ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท (มาตรา 12)

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท (มาตรา 13)

โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 14)

### 5.3 การปราบปรามการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ความผิดเกี่ยวกับการซื้อโกงประชาชน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งในความผิดมูลฐานของการฟอกเงิน (มาตรา 3) พระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินคือผู้ที่

- โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น (มาตรา 5)
- ปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด (มาตรา 5)
- สนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิด (มาตรา 7)
- เป็นคนไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือเป็นคนต่างด้าวที่กระทำความผิดโดยประสงค์ให้ความผิดเกิดขึ้นในประเทศไทยหรือให้เกิดผลเสียต่อรัฐบาลไทย แม้จะเป็นการกระทำนอกราชอาณาจักรก็ตาม (มาตรา 6)

กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินทำให้การใช้เงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะรวมถึงเงินที่อาจได้มาจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงกระทำได้ยากขึ้น อีกทั้งกฎหมายยังครอบคลุมถึงผู้ถือเงินแทนด้วย พระราชบัญญัติได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ชัดเจน (หมวด 7 มาตรา 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66) และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง กรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และองค์การของรัฐ และกรรมการขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญก็ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิด และหากผู้กระทำความผิดเป็นกรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ

รองเลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำผิด ก็จะต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น (มาตรา 10)

พระราชบัญญัติให้อำนาจหน้าที่การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (มาตรา 25) ซึ่งทำให้มีองค์กรที่รับผิดชอบดูแลการกระทำผิดนี้อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ซึ่งจะรวมถึงผู้ที่ทุจริตเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมากคงต้องประสบปัญหาในการชุกซอนทรัพย์สิน และคงจะถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้น กฎหมายฉบับนี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญอีกด้านหนึ่งของผู้กระทำความผิด

## 6. กลไกและกระบวนการร้องเรียน

รัฐธรรมนูญหมวด 3 มาตรา 61 และ 62 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล นับเป็นการสร้างกระบวนการตรวจสอบอำนาจรัฐขึ้นอีกทาง คือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

ภายใต้ระบบเดิม กลไกการร้องเรียนอย่างเป็นทางการมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่นักธุรกิจ หรือประชาชนผู้เสียหายมักร้องเรียนผ่านนักการเมืองที่คุ้นเคย หรือร้องเรียนไปที่หน่วยงานต้นสังกัด การขาดกลไกและกระบวนการการร้องเรียนที่เป็นกลางทำให้เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และการร้องเรียนมักมาในรูปบัตรสนเท่ห์ เนื่องจากผู้ร้องเรียนเกรงกลัวอิทธิพลข้าราชการหรือนักการเมืองคู่อริ การคุ้มครองพยาน หรือที่เรียกว่า Whistle Blower Protection อย่างที่ทำกันในต่างประเทศไม่เคยมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการในสังคมไทย จนเกิดวัฒนธรรมนิ่งเฉยของผู้ที่มีข้อมูลหรือมีหลักฐาน เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับความเดือดร้อน ถูกกลั่นแกล้ง และประทุษร้าย ในที่สุดผู้ที่กระทำผิดผู้ที่ข้อหาถูกรับฟังก็ยังคงลอยนวล กระทำการทุจริตเป็นเนืองนิจ และที่ร้ายกว่านั้นยังอาจก้าวหน้าเติบโตในระบบ หรือหน่วยงาน เปลี่ยนสภาพจากผู้ข้อหาถูกรับฟังกลายเป็นผู้ข้อหาถูกรับฟังใหญ่ไปที่สุดในที่สุด

ระบบใหม่ได้กำหนดช่องทางกรร้องเรียนที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ ที่ประชาชนควรให้ความสนใจเพื่อสามารถใช้ประโยชน์ในการร่วมสร้างสังคมที่โปร่งใสไร้ทุจริตอีกอย่างน้อย 3 ช่องทาง ได้แก่

### 6.1 ผู้เสียหายฟ้องศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญหมวดที่ 8 ส่วนที่ 4 มาตรา 276 ได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจึงฟ้องขอให้ศาล

ปกครองพิพากษาว่าการกระทำนั้นมีผลต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของตนหรือไม่ และสามารถสั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้

เพื่อรองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น ในมาตรา 9 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาและมีการคำสั่งในคดีพิพาทต่างๆ รวมทั้งคดีที่ส่งไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบด้วย อาทิเช่น

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือรูปแบบขั้นตอน วิธีการที่เหมาะสม ไม่สุจริต เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร

## 6.2 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐธรรมนูญหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 มาตรา 197 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

- การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ
- การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 รองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยในมาตราที่ 19, 20, และ 21 ระบุสิทธิในการร้องเรียนของบุคคลว่าไม่เป็นการจำกัดสิทธิที่ผู้ร้องเรียนจะดำเนินการตามกฎหมายอื่น และได้ระบุการเสนอรายละเอียดวิธีการร้องเรียนไว้ด้วย

## 6.3 สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องเรียน

รัฐธรรมนูญหมวดที่ 3 มาตรา 304 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่งไป



ในทางทฤษฎีต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ขั้นตอนในรายละเอียดกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 59 และ 60 กล่าวคือ กำหนดตำแหน่งและพฤติการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อให้มีการถอดถอนได้ ดังนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติหรือกฎหมาย ในตำแหน่ง (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ประธานศาลฎีกา (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด (8) อัยการสูงสุด (9) กรรมการการเลือกตั้ง (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (13) รองประธานศาลฎีกา (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (16) รองอัยการสูงสุด และ(17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (มาตรา 58 และ 59)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติได้ระบุไว้ว่าการร้องเรียนต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยผู้ริเริ่มต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย และต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 60)

## 7. บทส่งท้าย

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐมักเป็นกิจกรรมที่ทากันในที่ลับไม่เปิดเผย มีการปกปิดบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร การทุจริตเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ปราศจากการตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส ที่ผ่านมา การอ้างถึงความลับของเอกสารราชการเคยเป็นเครื่องรั้งสกัดกั้นมิให้ประชาชนได้รับทราบและตรวจสอบใช้อำนาจรัฐซึ่งเปิดโอกาสให้สามารถทุจริตได้ในวงกว้าง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรอง “สิทธิการรับรู้” ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารการปกครอง และที่สำคัญเป็นกุญแจซึ่งเปิดให้ประชาชนมีช่องทางในการตรวจสอบเพื่อพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนและสังคม<sup>5</sup> การที่รัฐธรรมนูญสร้างกติกาและกลไกเพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยระบุเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าข้อมูลของรัฐต้องสามารถเปิดเผยให้มากที่สุดนี้ เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ประชาชนสามารถใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

<sup>5</sup> คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของข้าราชการ พ.ศ. 2540 โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์

ด้วยเจตนารมณ์ดังกล่าวรัฐธรรมนูญ หมวด 3 มาตรา 58 และ 59 จึงกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของรัฐ เว้นแต่ข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น อีกทั้งบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงจากรัฐก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ คุณภาพชีวิต ส่วนได้ส่วนเสียของตนหรือชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้

- หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และวิธีในการดำเนินงาน ตลอดจนสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารและกฎต่างๆ ที่มีผลต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 6)
- หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้ได้ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบาย แผนงาน โครงการและงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี อนึ่งบุคคลที่มีสิทธิเข้าตรวจดูจะมีส่วนได้เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ได้ (มาตรา 9)
- ในกรณีที่บุคคลต้องการขอข่าวสารอื่นของทางราชการที่ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยก็สามารถทำคำขอได้ แต่การขอนั้นต้องมีจำนวนที่สมเหตุสมผลและไม่เป็นการเพิ่มภาระให้หน่วยงานต้องจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวมหรือจัดให้มีขึ้นให้โดยเกินควร (มาตรา 11)

นอกจากรัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิการได้รู้แล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น และที่สำคัญในกรณีของสื่อมวลชน รัฐธรรมนูญยังได้มีข้อกำหนดเพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำจากผู้มีอำนาจรัฐและผู้มีอำนาจอื่นอีกด้วย ดังนี้

รัฐธรรมนูญหมวด 3 มาตรา 39, 40 และ 41 กำหนดให้

- บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง เสรีภาพในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน (มาตรา 39)
- การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนสิทธิข้างต้น จะกระทำมิได้ (มาตรา 39)

- การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในภาวะสงคราม แต่ก็ต้องอาศัยกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ (มาตรา 39)
- รัฐไม่สามารถให้เงินหรือทรัพย์สินสนับสนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน (มาตรา 39)
- คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 40)
- พนักงานของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือแม้แต่เจ้าของกิจการเอกชนนั้น ตราบที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ (มาตรา 41)
- ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานของเอกชนข้างต้น (มาตรา 41)

จะเห็นได้ว่า การกำหนดกติกาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นกุญแจสำคัญในการวางรากฐานสู่สังคมที่โปร่งใส ส่วนการป้องกันปราบปรามเริ่มตั้งแต่กระบวนการซึ่งเป็นวงจรของกลไกและกติกาใหม่ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดในข้างต้น โดยจุดเริ่มต้นของกระบวนการก็จะเริ่มจากการกำหนดกติกาเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ใช้วิจารณ์ญานในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้กลั่นกรองคัดสรรคนดีเข้าสู่การใช้อำนาจอธิปไตย และยังมีกลไกที่เป็นผู้คุมกฏกติกา คือ คณะกรรมการเลือกตั้งในการคัดสรรผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

เมื่อบุคคลเข้าสู่อำนาจแล้วรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ฉบับอื่นๆ ก็ยังเพิ่มกลไกและกติกาการตรวจสอบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกและกติกาเหล่านี้ยังมีมาตรการที่รัดกุมยิ่งขึ้น

กลไกการตรวจสอบต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเป็นอิสระ กล่าวคือไม่ขึ้นกับอำนาจบริหารทำให้การตรวจสอบ และได้ส่วนมีความเป็นกลางและเด็ดขาดมากขึ้น แต่กลไกเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้พิพากษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสมาชิกก็สามารถถูกตรวจสอบโดยกลไกอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ทำให้วงจรนี้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน

และในที่สุดผู้มีอำนาจแท้จริงคือประชาชน เพราะรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้ประชาชนใช้อำนาจร้องเรียนความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมหรือพฤติกรรมทุจริตได้หลายช่องทาง ที่สำคัญประการแรกคือ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการได้รู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นจริงถือว่าเป็นอาวุธสำคัญของประชาชนที่เป็นพื้นฐานนำไปสู่การ

ตรวจสอบและร้องเรียน ในส่วนของกระบวนการการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดก็มีการถ่วงดุลผู้ใช้อำนาจ โดยวุฒิสภา กลไกอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนนั่นเอง

โดยภาพรวม รัฐธรรมนูญได้จัดวางกระบวนการและกลไกในการคัดสรรและตรวจสอบผู้มีอำนาจไว้ อย่างเป็นระบบ ระบบดังกล่าวนี้ หากสามารถดำเนินการให้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะขัดขวางสกัดกั้นผู้มีอำนาจรัฐให้กระทำการทุจริตได้ยากขึ้น หากมีพฤติกรรมอันน่า รังเกียจก็ยังมีกลไกที่ตรวจสอบปราบปรามได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและทันสมัย

รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ เป็นกติกาใหม่ของสังคมที่ริเริ่มมาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะวางรากฐานสังคมที่มีธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสังคมที่โปร่งใสไร้ทุจริต และมีการแก้ไขปัญหาคือข้อผิดพลาดในอดีต การกำหนด วงจรเพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตและการสร้างสังคมที่โปร่งใส ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในปัจจุบัน ที่ได้กล่าวถึงทั้ง 12 ฉบับในเอกสารฉบับนี้เป็นเพียงก้าวแรกสู่สังคมโปร่งใสไร้ทุจริตและสังคมธรรมาภิบาล รัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวจะเป็นเพียงกระดาษหากไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง รัฐธรรมนูญเป็นของ ปวงชนชาวไทย แม้ว่าในปัจจุบันอาจจะมีส่วนยังไม่สมบูรณ์ และมีปัญหาซึ่งสังคมต้องร่วมแก้ไขปรับปรุง แต่ที่สำคัญประชาชนต้องช่วยกันเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบให้การแก้ไขส่วนต่างๆ ของรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สังคมต้องการเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของสังคมโดยรวม

วงจรและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเริ่มจากอำนาจของประชาชน และจบลงที่ ประชาชน ทั้งที่ผ่านกระบวนการของกลไกใหม่ๆ และวุฒิสภา และกระบวนการที่ประชาชนจะสามารถยื่นเรื่อง ร้องเรียนได้เอง ดังนั้น ประชาชนรวมทั้งสื่อมวลชนจึงจำเป็นต้องตระหนักและทำความเข้าใจในระบบใหม่และ สิทธิใหม่ให้ถ่องแท้ เพื่อผลักดันและตรวจสอบให้ระบบดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง ความเข้าใจของประชาชน จะทำให้ประชาชนได้ใช้กลไกกติกาใหม่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งที่แท้จริงคือการมอบอำนาจและเปิดโอกาส ให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบที่สำคัญ และประชาชนก็จะสามารถใช้เครื่องมือที่ก้าวหน้าทันสมัยนี้ เพื่อประโยชน์ สมบูรณ์สูงสุดในการเสริมสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมโปร่งใสไร้ทุจริตต่อไป