

Legal Measures to Prevent Policy Corruption
from Person Holding Political Position
มาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย
จากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Jumphol Chuenjitsiri¹, Idsaratt Rinthaisong^{2*}, Mitchai Chongcheqwachamnan³,
Niwet Arunberkfa⁴, and Siriwit issaro⁵

¹Faculty of Law, Prince of Songkla University, Songkhla, Thailand

^{2,5}Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University, Songkhla, Thailand

³Faculty of Engineering, Prince of Songkla University, Songkhla, Thailand

⁴Faculty of Human and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani, Thailand

จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ¹, อิศรัฏฐ์ รินไธสง^{2*}, มิตรชัย จงเขียวชำนาญ³, นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า⁴ และสิริวิท อัสโร⁵

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

^{2,5}คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

³คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

⁴คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

*idsaratt.r@psu.ac.th

Abstract

The problem that Thai society is currently dealing with is policy corruption, defined as using political conditions to benefit oneself or one's associates. This research paper aims to suggest legal measures to prevent policy corruption. This study was a hybrid of document and field research. Data was gathered through interviews and stages to discuss the research results.

According to the findings of this study, policy corruption is corruption caused by persons holding political positions exercising their powers in public policy regulation with the intention of corruption for the benefit of themselves, business capital groups, relatives, and partisans by committing corruption before and after the election. The Prime Minister and Minister are essential figures in policy corruption. Prevention of policy corruption must begin before and after a person assumes the prime minister or minister position. Consequently, it is always equivalent to three categories of legal measures: 1) A group of measures to prevent the collaboration of government officials and business capital parties from corruption in elections, eliminate unethical politicians from political positions, and prevent policies from contributing to policy corruption. 2) A group of measures to prevent ministerial positions from benefiting themselves. 3) A group of measures to protect the Prime Minister and ministers with low ethical standards from interfering and overpowering.

Keywords: policy corruption, legal measures, fraud prevention, politician

ได้รับบทความ 24 มกราคม 2566 แก้ไขปรับปรุง 22 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

บทคัดย่อ

ปัญหาการทุจริตที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ขณะนี้คือการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมักใช้เงื่อนไขทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอมาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีการวิจัยเอกสารและการวิจัยสนามที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และการจัดเวทีวิพากษ์ผลการวิจัย

ผลการศึกษาในครั้งนี้ทำให้ได้ความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายได้ว่าเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง โดยมีการทุจริตตั้งแต่ก่อนเลือกตั้งจนกระทั่งหลังการเลือกตั้ง ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการทุจริตเชิงนโยบายคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อนที่นักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและหลังการเลือกตั้ง จึงเสนอมาตรการด้านกฎหมาย 3 กลุ่มมาตรการ ได้แก่ 1) กลุ่มมาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการ และกลุ่มทุนธุรกิจมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองเพื่อทุจริตการเลือกตั้ง การกีดกันนักการเมืองที่ไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย 2) กลุ่มมาตรการป้องกันการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจและพวกพ้อง และ 3) กลุ่มมาตรการป้องกันนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำระบบตรวจสอบ

คำสำคัญ: การทุจริตเชิงนโยบาย, มาตรการด้านกฎหมาย, การป้องกันการทุจริต, นักการเมือง

บทนำ (Introduction)

เป็นที่ทราบกันดีว่าการทุจริตเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน เนื่องจากสามารถส่งผลเชิงลบต่อการประเมินความเสี่ยงและผลตอบแทนของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน (Svensson, 2005) การลงทุนจะมีอคติต่อการทุจริตทางการเมือง การทุจริตอาจให้แรงจูงใจในการลดรายจ่ายสาธารณะ (Pani, 2009) และอาจส่งเสริมการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ที่มีกระแสเงินสดเข้มข้น เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตจะนำการลงทุนของรัฐและเอกชนไปยังพื้นที่ที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด แต่เกิดประโยชน์ต่อสังคมน้อย (Alesina & Angeletos, 2005)

การทุจริตถือเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งวัดโดยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนในสังคม (Chansarn, 2013) ทำให้ต้นทุนในการทำธุรกิจสูงขึ้นเนื่องจากสินบน และการเจรจาต่อรองทำให้ต้นทุนเพิ่มในการทำธุรกรรมทางธุรกิจ รายงานการติดตามสินบนจากต่างประเทศของ OECD แสดงให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วการให้สินบนเท่ากับ 10.9% ของมูลค่าธุรกรรม และ 34.5% ของผลกำไร (OECD, 2014) การทุจริตยังสร้างความไม่แน่นอน เนื่องจากอาจมีบริษัทคู่แข่งที่เต็มใจเสนอสินบนที่สูงขึ้นเพื่อโน้มน้าวผลประโยชน์ทางธุรกิจทำให้ความน่าดึงดูดใจของผู้ประกอบการลดลง โดยเปลี่ยนความสามารถของผู้ประกอบการไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลผลิตน้อยลง ผลที่ได้คือราคาที่สูงขึ้นและผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพลดลง (OECD, 2015) มีทรัพยากรน้อยลงสำหรับการลงทุนที่มีประสิทธิภาพในทุนทางกายภาพหรือตามความรู้ ดังนั้นการทุจริตจึงเป็นอุปสรรคต่อนวัตกรรม (OECD, 2016) ผลกระทบนี้จะยิ่งแย่ลงไปอีกเมื่อการทุจริตลดระดับความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรม ทำให้ธุรกิจเลิกพัฒนานวัตกรรม การวิจัยชี้ให้เห็นว่าความน่าจะเป็นของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศลดลง 15 เปอร์เซ็นต์ในประเทศที่มีการทุจริตอย่างมาก เมื่อเทียบกับประเทศที่ค่อนข้างปลอดจากการทุจริต (Javorcik & Wei, 2009)

จากรายงานดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ปี 2021 โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่สำรวจและจัดอันดับการทุจริตใน 180 ประเทศ พบว่าไทย รั้งอันดับที่ 110 จาก 180 ประเทศและดินแดน มีดัชนี CPI อยู่ที่ 35 คะแนน อยู่อันดับที่ 5 ของอาเซียน (ITA, 2021) และหากย้อนกลับไปที่ 3 ปีย้อนหลัง ช่วง พ.ศ. 2019 -2021 จะพบว่าไทยมีคะแนน CPI อันดับที่ 101 104 และ 110 จะเห็น 2020 พบไทยตกมา 3 อันดับอยู่ที่ 104 ได้ 36 คะแนนเท่าปี 2019 ส่วนปี 2021 ได้ 35 คะแนน ล่วงลงมา 6 อันดับจากปี 2020 จากสภาพความเป็นจริงของการทุจริตดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ดีระดับหนึ่งถึงแม้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยจะมีความพยายามป้องกัน และแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ดีตามทว่าในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาการทุจริตก็มิได้ถูกแก้ไขได้อย่างแท้จริง (อัครพงศ์ มาปรีดา และบุญสม เกษะประดิษฐ์, 2562)

ปัญหาการทุจริตที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ขณะนี้คือ การทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมักใช้เงื่อนไขทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง หรือพวกพ้อง ในลักษณะของประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนอกจากจะเป็นความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้ว บ่อยครั้งยังมีกลุ่มขนาดใหญ่ หรือกลุ่มธุรกิจข้ามชาติร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะต่างตอบแทน ผลการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่พบว่า ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการใช้ความชอบธรรมของนโยบาย และกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ มีความแตกต่างจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (abuse) ที่อาศัยการร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ในการใช้เครื่องมือหรือกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อการทุจริต (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2559)

การศึกษาป้องกันการทุจริตโดยมุ่งความสนใจไปที่โครงสร้างกลไก และแนวทางการบริหารงานที่เน้นความถูกต้องสุจริตโปร่งใส และควมมีประสิทธิภาพในการจัดทำนโยบายการกำหนดแนวทางและมาตรการที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ใช้เพื่อป้องกันการทุจริตจากการดำเนินนโยบาย หรือโครงการตามนโยบายของรัฐที่ผ่านมา มาทำการศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย โดยให้มีการเสนอแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามกลับพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายได้มีการปรับรูปแบบเพื่อใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการทุจริต บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการศึกษารูปแบบเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบาย และโครงการของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอมาตรการด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในขณะเดียวกันได้ศึกษาคำจำกัดความและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดมาตรการด้านกฎหมายได้อย่างเหมาะสม โดยหวังว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งร่วมกับมาตรการอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายต่อไป

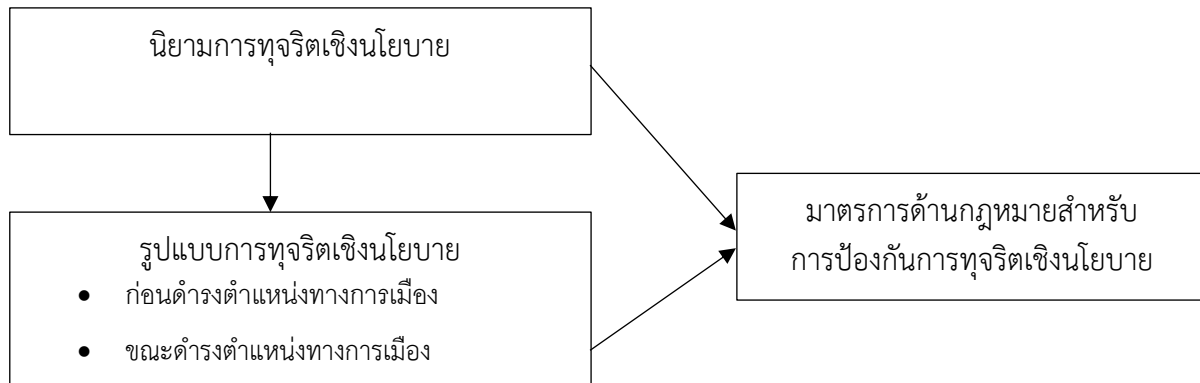
วัตถุประสงค์ (Objective)

การศึกษานี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษานิยามการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อกำหนดตัวแสดงสำคัญ
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย
- 3) เพื่อพัฒนาข้อเสนอมาตรการด้านกฎหมายสำหรับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework)

Figure 1 Conceptual framework for policy surveillance and prevention of corruption
กรอบแนวคิดนโยบายเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริต

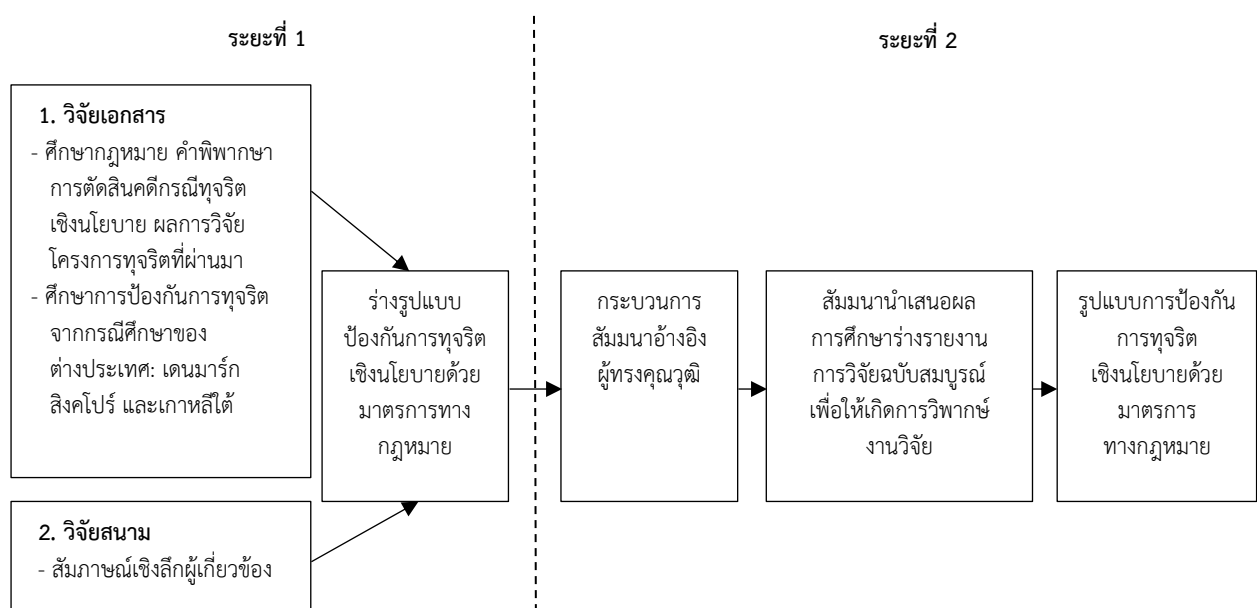


กรอบแนวคิดนี้ผู้วิจัยพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นตัวแสดงสำคัญในบริบทของการทุจริตเชิงนโยบาย จากการทำความเข้าใจนโยบายจะทำให้สามารถระบุรูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างถูกต้อง และทั้งสองประการนี้จะนำไปสู่ข้อเสนอมาตรการด้านกฎหมายสำหรับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายในที่สุด

วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการเป็น 2 ระยะ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาเอกสารและการวิจัยสนาม ดังนี้

Figure 2 Research methodology for policy surveillance and prevention of corruption
ระเบียบวิธีวิจัยนโยบายเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริต



ระยะที่ 1

ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการวิจัยสนาม

1.1 การวิจัยเอกสาร

เอกสารที่ใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นเอกสารสาธารณะ (public document) โดยเป็นเอกสารที่เขียนและตีพิมพ์เผยแพร่ โดยหน่วยงานสาธารณะทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้เพื่อนำเสนอข้อมูล นโยบาย แนวทาง หรือข้อความรู้ต่าง ๆ โดยเอกสารที่ใช้จะเป็นเอกสารทุติยภูมิ (secondary documents) ได้แก่

1) เอกสารวิเคราะห์นโยบาย และรูปแบบและกระบวนการทุจริต ได้แก่ เอกสารนโยบาย มาตรการ หรือโครงการของรัฐบาลในสมัยรัฐบาลปัจจุบันและรัฐบาลที่ผ่านมา รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง รายงานประจำปี คำพิพากษา หรือเอกสารที่แสดงค่าสถิติต่าง ๆ ที่ได้มีการวิเคราะห์ไว้ บทความ บทวิเคราะห์ บทความวิจัย รายงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษา การทุจริตจากการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการในช่วงเวลาดังกล่าว

2) ตัวอย่างต่างประเทศที่ใช้เป็นกรณีศึกษาซึ่งได้มาโดยการเจาะจง (purposive sampling) โดยศึกษาและวิเคราะห์ประเทศที่ได้รับการยอมรับศักยภาพในการป้องกันการทุจริตโดยพิจารณาจาก ค่า CPI (Corruption Perception Index) ขนาดประชากร ทวีปหรือภูมิภาคของประเทศ จากค่า CPI 2019 คณะผู้วิจัยเลือกประเทศเดนมาร์ก (อันดับ 1) ซึ่งเป็นประเทศจากทวีปยุโรป ประเทศสิงคโปร์ (อันดับ 4) จากกลุ่มอาเซียน และเกาหลีใต้ (อันดับ 39) ซึ่งเป็นประเทศอยู่ในทวีปเอเชีย มีประชากรที่ต่างกับไทยไม่มาก (เกาหลีใต้ 51.4 ล้านคน ประเทศไทย 69.4 ล้านคน) มีอันดับที่สูงกว่าไทย (เกาหลีใต้ อันดับ 39 ไทยอันดับ 101) เพื่อให้เห็นถึงบริบทที่ต่างกัน แต่มีระบบการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ เอกสารกรณีศึกษา 3 ประเทศ ประกอบด้วย เอกสารวิจัย บทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศเดนมาร์ก ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งได้จากการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทั้ง offline และ online

1.2 การวิจัยสนาม

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อให้ทราบแนวคิด มุมมอง เกี่ยวกับการทุจริตในการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการจากแต่ละภาคส่วนเพื่อนำไปกำหนดรูปแบบ การเฝ้าระวังและการป้องกันการทุจริตการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการ โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกำกับการใช้งบประมาณ จำนวน 3 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สื่อมวลชน ที่มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านการทุจริต ด้านนโยบายและการดำเนินงานโครงการภาครัฐ จำนวน 11 คน

ระยะที่ 2

การวิจัยสนาม (field study) เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากระยะที่ 1 โดยผู้วิจัยจะนำร่างรูปแบบการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายด้วยมาตรการทางกฎหมายเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์เพื่อแก้ไขปรับปรุงและนำไปเขียนรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ต่อไป ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น (brain storming) โดยกระบวนการ สัมมนาอ้างอิงผู้ทรงคุณวุฒิ (connoisseurship) เพื่อระดมความคิดเห็น โดยผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาการทุจริต และด้านนโยบายสาธารณะ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการทุจริตด้านนโยบาย หรือการทุจริตการดำเนินงานตามมาตรการหรือโครงการของรัฐ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียด้านการทุจริตเชิงนโยบาย จำนวน 4 คน ซึ่งได้มาโดยการเลือกตามวัตถุประสงค์ (purposive sampling)

ขั้นตอนที่ 2 สัมมนาเชิงการวิจัย โดยจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 มาขอความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผู้เข้าร่วมเป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม/ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 32 คน โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิพากษ์ ให้ความเห็นและเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุง

เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่ 2 ในระยะที่สอง ผู้วิจัยจะทำการปรับปรุงและแก้ไขเพื่อเสนอรูปแบบการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายด้วยมาตรการทางกฎหมายในรายงานการวิจัยต่อไป

ผลการศึกษา (Results)

1. การนิยามการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อกำหนดตัวแสดงสำคัญ

จากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” ไว้ว่าเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์ การเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย และช่องทางการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2556; พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) การทุจริตเชิงนโยบายมีความซับซ้อนและเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยการสร้างความชอบธรรมอย่างเป็นระบบขึ้นมาเพื่อการทุจริต โดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ ตลอดจนอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ เช่น นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ ทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2559)

จากนิยามดังกล่าวดูเหมือนทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) จะเป็นทฤษฎีที่สามารถอธิบายลักษณะการทุจริตเชิงนโยบายได้ดี เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการทุจริตประเภทหนึ่งซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง (White, 1993) ผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ในพื้นที่สีเทาของการทุจริต (Anechiarico & Jacobs, 1996) กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่า สมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ อย่างไรก็ตามมีความชัดเจนว่า การทุจริตเชิงนโยบายทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) และสร้างปัญหาความเท่าเทียมทางสังคม (White, 1993)

จะเห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นกระบวนการสร้าง “ความชอบธรรม” โดยใช้ “นโยบาย” เป็นเครื่องมือกลไกสำคัญคือ “อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี” ตัวแสดงสำคัญประกอบด้วยนักการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี นักธุรกิจหรือนายทุน ข้าราชการ กลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ แต่ตัวแสดงสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้แก่ นักการเมืองที่อยู่ฝ่ายบริหารและเป็นตำแหน่งที่สามารถนำนโยบายเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตัดสินใจเป็นนโยบายสาธารณะ และนักการเมืองที่เป็นตัวแสดงสำคัญคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

2. รูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย

2.1 ก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบายเริ่มตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งจนถึงการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์สำคัญคือ การทุจริตเลือกตั้ง (Electoral Corruption) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตในอำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้: 1) การที่นักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการร่วมมือกันส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง แล้วกระทำการทุจริตโดยการซื้อเสียงเลือกตั้ง โดยนักธุรกิจแจกจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้สมัครโดยหวังผลตอบแทน 2) นายทุนพรรคการเมืองซื้อตัวผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่น 3) มีการนำเงินผิดกฎหมายสนับสนุนพรรคการเมือง และ 4) ผลักดันตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554) ในประเด็นนี้ในการศึกษาของ ฉันทชนก เจนณรงค์ (2563) เกี่ยวกับกรณีการทุจริตการเลือกตั้งในการเมืองไทย มีการฉายภาพเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการทุจริตชัดเจนมากขึ้น โดยพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางส่วนกระทำการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ เช่น การใช้หัวคะแนน การซื้อสิทธิ์ขายเสียง การใช้บัตรผี การให้สิ่งตอบแทนภายหลังจากการได้รับเลือกตั้งแล้ว การสร้างกระแส หรือสร้างเอกสารเท็จโจมตีฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น(คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2556; พิชรพรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) จะเห็นว่า ปัญหาก่อนการเลือกตั้งหรือระหว่างการเลือกตั้งเป็นการสมคบคิดระหว่างนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจ และข้าราชการ ที่ร่วมมือกันส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง หากมองตามทฤษฎีการสมคบคิด (Conspiracy Theory) ทฤษฎีนี้ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายความผิดพื้นฐานของการสมคบกันกระทำความผิดทางอาญาที่ว่า บุคคลที่ร่วมในการสมคบคิดกันจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับตัวการ ในทางกฎหมายอาจฟ้องในข้อหาสมคบคิดกระทำความผิด ตลอดจนการสมคบคิดไม่ต้องการการกระทำถึงขั้นสำเร็จ แต่ต้องเป็นการกระทำการอันเป็นความผิด (Dai & Handley-Schachler, 2015; Grimes, 2016; McKenzie-McHarg, 2018; Walker, 2018) การทุจริตเชิงนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนและมีเกราะป้องกันการโจมตี โดยอ้างว่าเป็นการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน จึงมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการ ส่งผลให้มาตรการป้องกันและตรวจสอบต่าง ๆ ที่กฎหมายวางไว้ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขได้ทันทั่วถึง การนำแนวคิดการสมคบคิดมาใช้ออกกฎหมายป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายจึงยังมีช่องว่าง เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ยากที่จะเอาความผิด (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2559)

2.2 ขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี)

มีพฤติการณ์นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้ 2 ลักษณะคือ 1) เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง โดย 1.1) บริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 1.2) ตรากฎหมาย ออกกฎหมาย ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และ 1.3) แทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งทั้ง 3 ลักษณะ เป็นรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) และ 2) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรมจริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวนำไปสู่ 2.1) การครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และ 2.2) การแทรกแซงและครอบงำองค์กรตรวจสอบทางการเมืองซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นรูปแบบการแทรกแซงระบบการตรวจสอบ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554; พิชรพรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563; นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555)

จากรูปแบบการทุจริตพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นไปตามทฤษฎีการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้มองว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (White, 1993) ผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ในพื้นที่สีเทาของการทุจริต (Anechiarico & Jacobs, 1996) กล่าวคือ

มีความกำกวมระหว่างการตีความและกฎหมาย แต่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมและค่านิยมทางสังคม ซึ่งแต่ละสังคมตัดสินการกระทำของมนุษย์ด้วยระบบค่านิยมที่แตกต่างกัน บางคนอาจไม่เห็นผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการประพจน์มิชอบ แต่สังคมอารยะไม่สามารถทนต่อการฝ่าฝืนพฤติกรรมทางศีลธรรมและจริยธรรมได้ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมองว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม ในขณะที่การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม มีผลกระทบร้ายแรง ต่อสวัสดิการของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ ตามทฤษฎีนี้ได้อธิบายถึงรูปแบบหรือลักษณะของการทุจริต และค่อนข้างมีความสอดคล้องกับความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายที่ได้กล่าวไปแล้ว รวมถึงสามารถอธิบายถึง ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์ ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ ส่วนรวม ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตนนี้ หมายรวมถึงผลประโยชน์ของพวกพ้องด้วย ทฤษฎีนี้จึงทำให้สามารถทำความเข้าใจได้ว่าการทุจริตได้อย่างไร

ในขณะที่ในมุมมองของทฤษฎีปัญหาตัวการ-ตัวแทน (Principal - Agent Problem Theory (Ross, 1973; Harris & Raviv, 1979) การทุจริตมักถูกอธิบายตามที่ปรากฏในสังคมว่า ประการแรก เป็นปัญหา ตัวการ-ตัวแทน ผู้นำทางการเมืองจะถูกเลือกให้เป็น “ตัวการ” พวกเขาได้รับมอบหมายให้เฝ้าติดตามการกระทำ ของข้าราชการซึ่งก็คือ “ตัวแทน” อย่างไรก็ตาม หากไม่มีความสามารถในการตรวจสอบการกระทำของพวกเขา อย่างสมบูรณ์ ข้าราชการที่มีเหตุมีผลก็ใช้ดุลพินิจของตนที่นำไปสู่การทุจริต ประการที่สอง ปัญหาตัวการ-ตัวแทน เกิดขึ้นเมื่อข้าราชการหรือนักการเมือง ถูกมองว่าเป็น “ตัวแทน” และประชาชนโดยทั่วไปในฐานะ “ตัวการ” ซึ่งใน สถานะตัวแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ตำแหน่งและดุลพินิจในทางที่ผิดได้เพื่อการทุจริต และประชาชน ไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ (Ugur & Dasgupta, 2011; Bardhan, 1997; Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1978) ผลจากการศึกษารูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้งนิยาม เพื่อกำหนดตัวแสดงสำคัญ จะพบว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะอยู่ในสถานะตัวแทน ในขณะที่ประชาชนจะอยู่ ในสถานะตัวการ เนื่องจากตัวการ (ประชาชน) ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (ตัวแทน) ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ตัวแทนจึงมีดุลพินิจที่จะแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง อันตรายทางศีลธรรม และความเสียหายจึงเกิดแก่ประชาชนหรือต่อรัฐขึ้น เมื่อผลประโยชน์ของตัวการและตัวแทนไม่สอดคล้องกัน และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง แต่ทำให้ประชาชนในฐานะ ตัวการเสียผลประโยชน์จึงเป็นปัญหา (Ross, 1973; Harris & Raviv, 1979) การแก้ปัญหาจะต้องให้ตัวแทน ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตัวการ และตัวการสามารถตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์

3. มาตรการด้านกฎหมายสำหรับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยเสนอมาตรการด้านกฎหมาย โดยมีขอบเขตที่สัมพันธ์กับจุดเริ่มต้นของการทุจริตเชิงนโยบาย ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งจนกระทั่งหลังเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเน้นที่ตำแหน่งรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ดังนี้

3.1 กลุ่มมาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการและกลุ่มทุนธุรกิจ มิให้ร่วมมือกับ นักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง การก่อกวนนักการเมืองที่ไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่ การทุจริตเชิงนโยบาย

3.1.1 มาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการและกลุ่มทุนธุรกิจ มิให้ร่วมมือ กับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง

ในกฎหมาย ป.ป.ช. มีการแก้ไขปัญหาการสมคบคิด แต่ใช้คำว่า ผู้สนับสนุน ซึ่งยังไม่ ปรากฏในกฎหมายเลือกตั้ง ควรนำกฎหมายของ ป.ป.ช. มาปรับใช้โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนร่วม ในการสมรู้ร่วมคิดในการทุจริตต้องถูกลงโทษด้วย ขณะเดียวกันควรมีการจำกัดขอบเขตอำนาจการบริหารบุคคล

จากฝ่ายการเมืองมิให้เข้ามาแทรกแซงของฝ่ายข้าราชการประจำเกินความจำเป็น ซึ่งในปัจจุบันกำลังดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ข้อเสนอแนะสำหรับมาตรการ ได้แก่ 1) ควรนำกฎหมายหมาย ป.ป.ช. ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสมคบคิดที่กล่าวถึงในฐานะ ผู้สนับสนุน แต่เป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษกรณีร่วมกระทำผิด ซึ่งเป็นขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีของนักการเมือง จึงมาปรับใช้กับกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการสกัดกั้นและลงโทษการสมคบคิดของนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจและนักการเมือง 2) ควรมีการแก้ไขปรับใช้กฎหมาย (ปัจจุบันมีกฎหมายอัยยิ ช่องโจร/หรือประมวลกฎหมายอาญา หมวด 6 ว่าด้วยตัวและผู้สนับสนุน มาตรา 83-89) หรือตราเป็นกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือของนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจและข้าราชการ เป็นการเฉพาะ และ 3) เร่ง/ผลักดันให้ออกกฎหมายงานบริหารงานบุคคลที่จำกัดขอบเขตฝ่ายการเมืองในการเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายราชการประจำ

3.1.2 มาตรการการเพิ่มการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องป้องกันมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้สนับสนุนไปกระทำความผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) หากหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองรู้แล้วเพิกเฉย ถือว่ารู้เห็นเป็นใจ ในการกระทำความผิดด้วย ดังนั้น เพื่อให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองได้ตระหนักในประเด็นดังกล่าวควรมีการเพิ่มการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และพรรคการเมืองที่นักการเมืองนั้นสังกัด จำต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

3.1.3 มาตรการป้องกันรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง มิให้กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คุณสมบัติการเป็นรัฐมนตรีที่ระบุไว้ในมาตรา 160 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 160 (4) ระบุถึงการมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมาตรา 160 (5) ระบุว่าต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้มาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ซึ่งจัดทำโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวให้บังคับใช้กับ ส.ส., ส.ว. และ ครม. ด้วย มีเนื้อหารวม 28 ข้อ โดยมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเป็น 3 ระดับคือ มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ค่านิยมหลักและจริยธรรมทั่วไป เนื้อหาบางส่วนระบุไว้ในข้อ 7 ระบุว่า ต้องถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ 8 ระบุว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ข้อ 12 ระบุว่า ยึดมั่นหลักนิติธรรมและประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อ 17 ระบุว่า ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง และข้อ 19 ระบุว่า ไม่คบค้าสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดังกฎหมายผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติ หรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ระบุว่า หากผู้ใดเห็นว่า ส.ส.คนใดมีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมก็ให้ยื่นเรื่องต่อประธานสภาในฐานะประธานคณะกรรมการจริยธรรมสภา อย่างไรก็ตามการร้องเรียนเรื่องการทำผิดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเป็นการกระทำผิดระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็น ส.ส. หรือรัฐมนตรี ถ้าเป็นพฤติการณ์กระทำผิดก่อนหน้ามารับตำแหน่งทางการเมือง จะไม่เข้าข่ายการทำผิดจริยธรรม

แนวทางมาตรการที่เสนอเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 97 (คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 98 (บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) กำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ประสงค์จะสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. นั้น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีตามมาตรา 160 ให้สอดคล้องกัน และ 2) ปรับปรุงมาตรฐานจริยธรรมของนักการเมืองตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 โดยแทรกเพิ่มข้อ 11 เป็นคุณสมบัติต้องห้ามของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี (ฉบับปัจจุบันมีจำนวน 11 ข้อ ส่วนข้อ 11 เดิมแก้ไขเป็นข้อ 12) ให้ปรากฏข้อความที่เป็นคุณสมบัติต้องห้ามของรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีให้ครอบคลุมการกระทำผิดทั้งในและต่างประเทศก่อนและขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

3.1.4 มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ปัญหาการตีความหมายในการกู้เงินของพรรคการเมือง เนื่องจากในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการต่าง ๆ ในเรื่องการกู้เงินของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน โดยเรื่องเงินกู้ยืมนั้นเนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรของภาคประชาชน ซึ่งถ้าไม่ได้เขียนห้ามการกู้เงินนั้น สามารถทำได้โดยลักษณะของพรรคการเมืองนั้น ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แต่ทั้งนี้ได้มีการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมืองไว้ เป็นกรณีตัวอย่างตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งในมาตรา 72 นี้ระบุการกระทำที่จะเป็นความผิดคือ เงินหรือทรัพย์สิน ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้สั่ง ให้มีการยุบพรรคการเมืองหนึ่ง โดยตีความว่า เงินกู้ที่พรรคการเมืองได้กู้จากหัวหน้าพรรคเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 72 ที่การกระทำผิดตามมาตรานี้ต้องเป็นสิ่งที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้ไต่สวนก็เลยไม่ทราบว่ข้อเท็จจริงและเส้นทางการเงินของเงินกู้ยืมนั้นแท้จริงเป็นอย่างไร

ข้อเสนอสำหรับมาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ได้แก่ 1) พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ภายใต้กฎหมายปกติ ในฐานะพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล โดยอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามสถาบันการเงิน การกู้ยืมเงินต้องกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินที่เป็นอิสระจากพรรคการเมือง การกู้จากบุคคลทำให้บุคคลมีอำนาจในพรรคการเมือง จึงไม่ให้ผู้ใดหนึ่งเป็นผู้บริจาคสิ่งสำคัญคือ การให้เงินทางการเมือง ต้องมีการแสดงบัญชีต่อสาธารณะ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและบัญชีหนี้สินที่มีมาจากมาตรฐานจริยธรรมของสหประชาชาติ ถ้ามีการทำธุรกิจต้องมีการสำแดง (declare) โดยอาจต้องมีการพัฒนากระบวนการควบคุมทางการเงินให้ชัดเจน 2) มีเพดานของการกู้ตามสัดส่วนเพื่อความยุติธรรม โดยพิจารณาจากเงินรายได้ของพรรคการเมืองในการส่งคืนเงินกู้ยืมพร้อมดอกเบี้ย และเงินที่กู้ต้องโปร่งใส เปิดเผยต่อสาธารณะให้เป็นที่รับรู้กัน เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เข้ามาเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องมี

การเปิดเผย และ 3) ควรมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาความ โดยควรมีการไต่สวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนของกระบวนการพิจารณาคดี

3.1.5 มาตรการคัดกรองคุณสมบัติก่อนเข้าสู่เส้นทางทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มเติมเข้มข้นมากขึ้น เช่น ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษา ฐานทุจริต หรือเคยพ้นตำแหน่งเพราะฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างใดก็ตามที่เป็นประเด็นในการถกเถียงในปัจจุบันคือ “ต้องไม่เป็นเจ้าของผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน” เนื่องจากได้มีข้อโต้แย้งต่อการตีความประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก จึงควรให้คำนิยามที่ชัดเจนว่ามีขอบเขตในทางกฎหมายอย่างไร รวมทั้ง มาตรา 160 บัญญัติให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติ หรือไม่มีลักษณะต้องห้ามใกล้เคียงกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคุณสมบัติที่แตกต่าง คือ “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” นั้น จะตรวจสอบได้อย่างไรว่า “เป็นที่ประจักษ์” ทั้งสองประเด็นควรมีการนิยามปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการเฝ้าระวังจากภาคส่วนอื่น เช่น ภาคประชาชน เป็นต้น

ข้อเสนอสำหรับมาตรการคัดกรองคุณสมบัติก่อนเข้าสู่เส้นทางทางการเมือง คือ 1) นิยามทางกฎหมายให้ชัดเจนของข้อความ “ต้องไม่เป็นเจ้าของผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน” ว่ามีขอบเขตในทางกฎหมายอย่างไร 2) บัญญัติในข้อกำหนดคุณสมบัติของการผู้ที่รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าให้แสดงหลักฐานการจ่ายภาษีย้อนหลังไม่น้อยกว่าห้าปี กรณีที่ไม่ถึงห้าปีให้แสดงหลักฐานหรือนับตั้งแต่มีรายได้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการกำหนดไว้ประกอบหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้ง และ 3) มีหลักการว่าผู้ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นคนเชื่อถือไว้วางใจได้ ในส่วนนี้พรรคการเมืองจะต้องมาดูแลคนที่ส่งมาให้เป็นตัวเลือกมีคุณภาพขนาดไหน มีความเชื่อถือศรัทธาได้เพียงใด ในต่างประเทศหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นคนเลือก สำหรับในประเทศไทยวุฒิสภาจะเป็นผู้กลั่นกรอง แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีไม่ได้รับการตรวจสอบ คนที่เสนอชื่อต้องรับผิดชอบต่อความประพฤติของผู้ที่ถูกส่งมา โดยต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง (accountability) ข้อเสนอสำหรับมาตรการคือ ให้มีประชาชน หรืออย่างน้อยสมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิในการออกเสียงเพื่อจัดลำดับ ส.ส. บัญชีรายชื่อ จากที่พรรคได้จัดลำดับแล้วเสนอต่อสาธารณะโดยมีรายละเอียดที่มากพอต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกพรรคการเมือง

3.2 กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ และพวกพ้อง

3.2.1 มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล

มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (UNODC, 2016) รวมทั้งมาตรา 160 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติ หรือไม่มีลักษณะต้องห้ามใกล้เคียงกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคุณสมบัติที่แตกต่าง คือ “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” นั้น จะทำการตรวจสอบได้อย่างไรว่า “เป็นที่ประจักษ์” ทั้งสองประเด็นควรมีการนิยามปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์การป้องกันแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการเฝ้าระวังจากภาคส่วนอื่น เช่น ภาคประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ในมาตรา 160 ควรระบุคุณสมบัติของรัฐมนตรีให้มีความเข้มข้นเพิ่มขึ้น เช่น บุคคลที่เคยกระทำความผิด ศาลตัดสินว่ามีความผิด แม้คดี

นั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ ไม่ว่าถูกลงโทษหรือไม่ ได้รับการล้างมลทินหรือไม่ ในคดีพอกเงิน ค้ายาเสพติด การทุจริต รวมถึงฉ้อโกงประชาชน ให้คนเหล่านั้นควรจากขาดความเป็นรัฐมนตรี

ข้อเสนอสำหรับมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ได้แก่ 1) ควรมีค่านิยมของคำว่า “ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ให้ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่หรือศาล รวมทั้งเพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและเฝ้าระวังของภาคประชาชนและ 2) บัญญัติในข้อกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองให้บุคคลที่เคยกระทำความผิด ศาลตัดสินว่ามีความผิด แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ ไม่ว่าถูกลงโทษหรือไม่ ได้รับการล้างมลทินหรือไม่ ในคดีพอกเงิน ค้ายาเสพติด การทุจริต รวมถึงฉ้อโกงประชาชน ให้คนเหล่านั้นควรขาดจากความเป็นรัฐมนตรี

3.2.2 มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

เป็นที่ยอมรับกันว่าหลักธรรมาภิบาลที่ช่วยในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการทุจริตภาครัฐคือ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประเด็นนี้มีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล (open data) จากการศึกษากรณี 3 ประเทศ พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล และรัฐบาล ได้เปิดเผยข้อมูลของภาครัฐอย่างโปร่งใส โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินงบประมาณ กลุ่มประชาสังคมและประชาชน จึงสามารถเข้าถึงข้อมูลและนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ ประเมินผล และทำให้เห็นว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อีกทั้งทำให้รัฐบาลมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากรับรู้ได้ถึงการถูกประชาชนเฝ้ามองการบริหารงบประมาณอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ 1) แก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 โดยการแก้ไข พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารต้องแก้ไขให้เป็นรูปธรรม ลักษณะใดเป็นข้อมูล ลับ เช่น ความมั่นคง ต้องระบุประเภท นอกเหนือจากนั้นการเปิดเผยต้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ ลดการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐ 2) ปรับปรุงกฎหมายให้มีลักษณะรัฐบาลเปิด (Open Government) ผ่านกฎหมาย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารหรือตราเป็นกฎหมายใหม่ โดยข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะควรมีลักษณะรัฐเปิดเผย 3) แก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ข้อมูลข่าวสาร ที่รัฐเปิดเผยต่อสาธารณะควรปรากฏในข้อความในทางกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยให้มีความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติที่ดีในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่เป็นสากล เช่น แนวปฏิบัติของ OECD ธนาकारโลก องค์การสหประชาชาติ ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ระบุในกฎหมายสำคัญของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2547, 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และ 4) ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินสองกรณีคือ เข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้น ตำแหน่ง โดยควรมีบทบัญญัติในกรณีที่ดำรงตำแหน่งให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกปี พร้อมแสดงให้เห็นว่า ทรัพย์สินที่แสดงนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลง พร้อมหลักฐานที่แสดงถึงที่มาของทรัพย์สิน หากไม่สามารถ แสดงที่มาของทรัพย์สินนั้นได้ ให้อายัด พร้อมตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ หากไม่สามารถแสดงที่มาของ ทรัพย์สินได้ ให้ยึดเป็นของรัฐ พร้อมดำเนินคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.2.3 มาตรการการพัฒนากระบวนกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ แต่รูปแบบการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวนั้นกลับกำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ ที่ไม่ได้มีการวางฐานความคิดของหลักธรรมาภิบาลในลักษณะโดยรวมและเป็นระบบคิดอันเดียวกัน ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมายในประเด็นการสร้างหลักธรรมาภิบาล ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการส่งเสริม พัฒนา และปรับปรุงในเรื่องหลักธรรมาภิบาลของการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงของสังคมและการบริหารงานภาครัฐ

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ 1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติในเรื่องหลักธรรมาภิบาล โดยรวบรวมแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเข้าไว้ด้วยกัน และกำหนดเป็นเรื่องเฉพาะของหลักธรรมาภิบาลไว้ในบทบัญญัติมาตราเดียวกัน 2) ออกระเบียบการจัดการและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (รัฐมนตรีสามารถออกระเบียบได้) เพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 3) บัญญัติในกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคประชาชน

3.2.4 มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการตรากฎหมาย ยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

1) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเสนอหรือตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเร่งให้มี “พ.ร.บ.การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ...” โดยเร็ว ด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยให้มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63 โดยสาระสำคัญควรประกอบด้วย “รัฐต้องสนับสนุน” ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ยังบัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 41(1)(3) และมาตรา 51 ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงสามารถติดตามเร่งรัดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ และสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ การเสนอกฎหมายนี้อาจให้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานเสนอกฎหมายนี้

2) เสริมสร้างความโปร่งใสและความเป็นอิสระในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรอิสระ (ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง (กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์) ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโครงสร้างของ ป.ป.ช. ให้มีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กรควรได้มาโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

3) การสร้างเจตจำนงสุจริตโดยเปิดเผยทรัพย์สินของนักการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. ป.ป.ช.) กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจะไม่ตรงกัน สำหรับกฎหมาย ป.ป.ช. การระบุให้ยื่นเป็นหลักฐานคือ ให้ยื่นเป็นหลักฐาน

แต่จะไปตรวจยังทำไม่ได้ เพราะเมื่อยื่นเป็นหลักฐาน จึงมีหน้าที่เก็บ ยกเว้นการใช้อ้างจึงจะเข้าไปตรวจได้ ที่ผ่านมามีการยื่นเป็นหลักฐานจำนวนมากโดยเจ้าหน้าที่เก็บไว้ แต่ไม่สามารถเปิดเผยได้ นอกจากนี้ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินบนเว็บไซต์ ป.ป.ช. เพียง 180 วันนั้น ด้วยเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ป.ป.ช. จึงไม่สามารถเปิดเผยได้ตลอดเวลา การเปิดเผยจึงมีกรอบระยะเวลา ขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้อมูลทรัพย์สินถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งประเด็นนี้หากมองว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นบุคคลสาธารณะสมควรได้รับการตรวจสอบและต้องตรวจสอบได้ หากมีข้อจำกัดจึงสมควรแก้ไขกฎหมายให้สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาเพื่อแสดงเจตจำนงสุจริต

3.2.5 มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการประจำ

ปัจจุบันรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในระดับปลัดกระทรวง และในระดับต่ำลงมาเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เช่น ระดับอธิบดี มักจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือมักถูกอ้างอำนาจซึ่งเป็นอำนาจอ้างอิง (reference power) ของฝ่ายการเมืองที่นำไปใช้ในการโยกย้าย หรือแทรกแซงหาประโยชน์อื่นใดเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดให้ "รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว" ที่นำไปสู่ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมพ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติฉบับนี้อาศัยอำนาจตามมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) โดยปรากฏในข้อ 5 (2) ความว่า "ไม่ใช่หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม" แต่การตัดสินใจของฝ่ายราชการที่อาศัยอำนาจบุคคลในตำแหน่งเพียงคนเดียว มักจะขาดความอิสระและถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ เพื่อสร้างกลไกการแทรกแซงหรือลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการกลางของข้าราชการพลเรือนสามัญทำหน้าที่ในการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลอาศัยอำนาจทางการเมืองเข้าไปครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ

3.3 กลุ่มมาตรการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำระบบตรวจสอบ

3.3.1 มาตรการมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นหนึ่งในปัญหาของประเทศไทย ก่อนรัฐประหารปี 2557 คือ ปัญหาการขาดจริยธรรมจนเป็นเหตุให้มีผู้ "ไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉล หรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักรู้กับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล" ซึ่งจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดใน มาตรา 76 ว่า ให้รัฐพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินทุกส่วนเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ "รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว"

นอกจากนี้ในมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ กับองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ในการจัดทำต้องมีฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งทำได้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยเนื้อหาได้ระบุดังด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ข้อเสนอสำหรับมาตรการได้แก่ ต้องกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี

3.3.2 มาตรการป้องกันการแทรกแซงการตรวจสอบและครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักทั่วไป การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง ด้วยคะแนนเสียงข้างมากย่อมมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามนโยบายที่หาเสียงไว้ กับประชาชน ซึ่งหากรัฐบาลมีคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลย่อมสามารถครอบงำ การตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างเข้มแข็ง ในขณะที่ ระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาอ่อนแอ ซึ่งเป็นช่องทางให้รัฐบาลบิดผันการใช้อำนาจรัฐ (Abuse of Power) บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ยึดหลักนิติธรรม และนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ด้วยการสนับสนุนให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตรวจสอบทางการเมืองภาคประชาชน ร่วมมือกันอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐตัดสินใจโดย ป.ป.ช. ควรมีแผน ในการพัฒนากลไกเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยมาตรา 32 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติไว้ว่า “จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนอย่างเข้มงวด” โดยมาตรา 33 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานของรัฐ มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการ และกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

3.3.3 มาตรการป้องกันการแทรกแซง และครอบงำองค์กรตรวจสอบทางการเมือง

ปัจจุบันมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบ จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 3) ผู้ตรวจ การแผ่นดิน และ 4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่การดำเนินงานของหน่วยงาน ข้างต้นยังประสบปัญหาในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในเชิงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง ทำการปฏิรูปองค์กรดังกล่าวให้มีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาการทุจริต ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กร การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการองค์กรอิสระ ความมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การมีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอและไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล มีอิสระในการปฏิบัติงานและมีบุคลากร ที่มีความสามารถเพียงพอ ควรมีการปรับปรุงการทำงานอย่างบูรณาการหรือต่อเนื่องกันอย่างไร้รอยต่อ โดยเพิ่มอำนาจให้กับ ป.ป.ช. (กรณีศึกษาของสิงคโปร์) ขึ้นขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและจับกุมผู้กระทำผิด ทั้งภาครัฐและเอกชนได้เองไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ ปฏิรูปองค์กรอิสระให้มีความเข้มแข็งและมี ประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาการทุจริต ทั้งในด้านโครงสร้าง องค์กร การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการ องค์กรอิสระมีอิสระในการกำหนดนโยบาย มีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอและไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล มีอิสระ ในการปฏิบัติงานและมีบุคลากรที่มีความสามารถเพียงพอ

การแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายการเมือง แสดงให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองมีอำนาจและสถานะที่สูงกว่าองค์กรตรวจสอบ และองค์กรตรวจสอบมีลักษณะเผชิญหน้ากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอื่นของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีกลไกการสนับสนุนที่แข็งแกร่ง มีความเป็นสถาบันสูงเท่ากับกับองค์กรที่ถูกตรวจสอบและมีความเป็นอิสระที่แท้จริง หากพิจารณาจากตัวแบบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เลขาธิการขององค์กรอิสระนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชา โดยให้เลขาธิการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานองค์กรอิสระแต่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ที่มาของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรอิสระจะต้องไม่ยึดโยงกับฝ่ายบริหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่ควรยึดโยงกับประชาชนในทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้การตรวจสอบการเลือกตั้งและตรวจสอบควบคุมพรรคการเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งให้ดำเนินการโดยเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำให้แยกกันการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นลักษณะฝ่ายหนึ่งปฏิบัติฝ่ายหนึ่งตรวจสอบและกำกับ

3.3.4 มาตรการการเพิ่มอำนาจประชาชนในการถอดถอนนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรสามารถถอดถอนนักการเมืองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 82 การถอดถอนนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามมาตรา 144 และมีการลงมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ ตามมาตรา 151 เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ แต่ต้องได้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ หากได้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไป อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดพลังอำนาจ (ได้ตัดบทบัญญัติเดิมออก) ของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอน นับว่าเป็นเรื่องที่ย้อนแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ถูกขนานนามว่า “ปราบโกง” แต่กลับเอาอำนาจที่เคยมีอยู่อย่างการเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี 40 และ 50 ออกไป ทั้งนี้ แต่ก่อนรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนนักการเมืองได้

ข้อเสนอสำหรับมาตรการ ได้แก่ แก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนนักการเมืองได้ขึ้นมา

มาตรการด้านกฎหมายที่ผู้วิจัยได้เสนอนี้ ครอบคลุมทั้งก่อนดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนกระทั่งถึงช่วงดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายอย่างเป็นระบบและครอบคลุมการกระทำผิด ตัวแสดงสำคัญในการทุจริตเชิงนโยบายประกอบด้วย นักการเมือง นักธุรกิจ หรือนายทุน และข้าราชการ แต่ตัวแสดงสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้แก่ นักการเมืองที่อยู่ฝ่ายบริหาร และเป็นตำแหน่งที่สามารถนำนโยบายเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตัดสินใจเป็นนโยบายสาธารณะ โดยนักการเมืองที่เป็นตัวแสดงสำคัญคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มาตรการทางกฎหมายที่ได้จากการศึกษาทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และการวิพากษ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สอดคล้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. (2554) ที่เห็นว่าการทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม (นพวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555) การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการที่ฝ่ายการเมืองอาจตัดสินใจโครงการ หรือดำเนินมาตรการใด แล้วต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับประโยชน์ โดยไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้หรือที่เรียกว่าการทุจริตเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption) การทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยกล่าวได้ว่าเป็นการทุจริตในระยะที่สาม กล่าวคือนอกจากเป็นความร่วมมือระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้วยังมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอีก โดยการนำเอากลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญ

ในทางวิชาการในหน่วยงานราชการของรัฐ (Technocrat) หรือนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยกลุ่มนี้จะเข้ามาสร้างเงื่อนไขเพื่อให้บุคคลกลุ่มเดิม (นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ) มีความชอบธรรม (Legitimate) เป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือและขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะและกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม (จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, 2556)

ทั้งสามกลุ่มมาตรการสอดคล้องกับการศึกษาของ ป.ป.ช. (2554) ซึ่งในการศึกษาคั้งนั้นระบุว่าผู้กระทำคือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และเป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐตามรัฐธรรมนูญในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย นอกจากนี้มาตรการเหล่านี้ยังเป็นการสกัดการทุจริตเชิงนโยบาย ที่มาจากมาจากกระบวนการนโยบายในขั้นตอนต่าง ๆ (พัชรพรรณ นุชประยูร และคณะ, 2563) ซึ่งในมุมมองตามทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests Theory) (White, 1993) อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านการเมืองได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุน และได้รับความภักดีจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการใช้นโยบายของรัฐบาล อาจจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้ เช่น การใช้นโยบายการเมืองของกลุ่มเสียงข้างมาก คือ นโยบายสาธารณะที่ให้ความหวังว่าจะอำนวยความสะดวกแก่คนหมู่มาก โดยที่ภาระค่าใช้จ่ายก็เป็นของคนส่วนใหญ่ รวมทั้งนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ คือ นโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มเล็ก ๆ และบีบให้คนกลุ่มเล็ก ๆ อีกเช่นกัน ที่ต้องแบกค่าใช้จ่าย และการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ การกำหนดนโยบายมักจะให้ประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแก่คนกลุ่มเล็ก ๆ ในขณะที่สังคมส่วนใหญ่จะต้องแบกรับภาระ นอกจากนี้มาตรการที่เสนอยังครอบคลุมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เนื่องจากการขาดหลักนิติธรรมเป็นตัวแปรสำคัญในระดับรัฐที่นำมาสู่การทุจริต (Dong and Tongler, 2011)

บทสรุป (Conclusion)

มาตรการด้านกฎหมายที่คณะผู้วิจัยเสนอ ครอบคลุมกลุ่มนักการเมืองที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทุจริตเชิงนโยบายตั้งแต่ก่อนดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนถึงช่วงดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเสนอ 1) มาตรการป้องกันการร่วมมือของข้าราชการ กลุ่มทุนธุรกิจ มิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง การกำนันักการเมืองที่ไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่ง และการป้องกันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย ครอบคลุมการป้องกันไม่ให้คนที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้าสู่กระบวนการเมือง การตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง และการลงโทษตัวบุคคล และพรรคการเมือง 2) มาตรการด้านกฎหมายในช่วงดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเสนอมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจและพวกพ้อง ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันกระบวนการที่จะนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย เช่น การบริหารโดยหลักธรรมาภิบาล การเสริมสร้างความโปร่งใสการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การป้องกันการครอบงำการตัดสินใจของฝ่ายราชการ เป็นต้น และ 3) มาตรการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีคุณธรรม จริยธรรมต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกแซง และครอบงำระบบตรวจสอบ ซึ่งครอบคลุมมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การป้องกันการแทรกแซงการตรวจสอบและครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ การป้องกันการแทรกแซงและครอบงำองค์กรตรวจสอบทางการเมือง และการเพิ่มอำนาจประชาชนในการถอดถอนนักการเมือง ซึ่งได้หายไปจากรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบัน มาตรการเหล่านี้หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏในหัวข้อเสนอแนะนำไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงน่าจะมีส่วนในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในบริบทสังคมไทยได้

ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

เพื่อให้ผลการวิจัยนำไปสู่การปฏิบัติได้ หน่วยงานที่เป็นกลไกสำคัญคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการเสนอมาตรการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 32 ระบุว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ ด้วยหน้าที่และอำนาจดังกล่าว จึงเสนอแนะต่อสำนักงาน ป.ป.ช.ให้นำมาตรการการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเสนอต่อหน่วยงานและคณะบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังแสดงใน Table 1

Table 1 Proposals to the NACC as a measures for improving, amending or issuing new laws
ข้อเสนอต่อ ป.ป.ช. เพื่อเป็นมาตรการในการปรับปรุง แก้ไข หรือออกกฎหมายใหม่

เสนอแนะต่อ หน่วยงาน/องค์กร	กฎหมาย
ป.ป.ช.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 แก้ไขมาตรา 36, 105, 167 และ 180 ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน พ.ศ. 2561 แก้ไขข้อ 6 วรรคหนึ่ง เร่งผลักดันให้มีกฎหมายงานบริหารงานบุคคลที่จำกัดขอบเขตฝ่ายการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วม ในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายราชการประจำ
รัฐสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แก้ไข มาตรา 97, 98, 160 (4) (7) พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แก้ไขมาตรา 4 และ 24 ให้สอดคล้อง มาตรา 234 (3) แห่ง รธน. พ.ศ. 2560 และให้สอดคล้อง มาตรา 28 (3) และ มาตรา 102 (1) แห่ง พรบ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
คณะรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยใช้แนวคิดรัฐบาล เปิดเผย (Open Government) ผ่านกฎหมาย พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารหรือตราเป็นกฎหมายใหม่ โดยข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะควรมีลักษณะรัฐบาลเปิดเผย บัญญัติในกฎหมายการจัดซื้อจัด จ้างให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และหลักธรรมาภิบาล
กกต.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แก้ไขมาตรา 62 (8) และ 121 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 แก้ไขมาตรา 41 เพิ่ม (จ) แสดงหลักฐานการจ่ายภาษีย้อนหลังไม่น้อยกว่าห้าปี มาตรา 42(3) มาตรา 56 (3) และ มาตรา 160 เป็นการเพิ่มโทษ ประมวลกฎหมายอาญา แก้ไขหมวด 6 มาตรา 83-89 ให้สามารถเอาผิดการสมคบคิด ของนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจ และข้าราชการ
ปปท.	เสนอให้ตรากฎหมาย พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... โดยให้มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63 มาตรา 41 (1)(3) และ มาตรา 51
ศาลรัฐธรรมนูญกับ องค์กรอิสระ	มาตรฐานจริยธรรมของนักการเมืองตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 โดยเพิ่ม ข้อ 11 ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอ การลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิด ฐานหมิ่นประมาท ไม่ว่าจะได้รับการล้างมลทินหรือไม่ในคดีฟอกเงิน ค้ายาเสพติด การทุจริต รวมถึงฉ้อโกงประชาชนทั้งในและต่างประเทศ ก่อนและขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgements)

บทความนี้วิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “โครงการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบายและโครงการของรัฐ” ได้รับทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำปีงบประมาณ 2564 โดยมีการปรับเนื้อหาให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของบทความวิจัย

เอกสารอ้างอิง (References)

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2554). *มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย*. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.moac.go.th/anticorruption-dwl-files-401091791950>
- จารุวรรณ สุขมาลพงษ์. (2556). *แนวโน้มการคอร์รัปชันในประเทศไทย*. รัฐสภา. กรุงเทพฯ
- ฉันทชนก เชนณรงค์. (2563). การทุจริตเลือกตั้งกับการเมืองไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 13(1), 42-57.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2555). *การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556). *สู่สังคมไทยเสมอภาคการศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- พัชรวรรณ นุชประยูร และคณะ. (2563). การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อออกแบบระบบและพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 13(2), 91-117.
- อัครพงศ์ มาปรีดา และ บุญสม เกษะประดิษฐ์. (2562). คอร์รัปชันเชิงนโยบาย: กรณีศึกษาการบริหารจัดการกิจการพลังงานแห่งชาติในโครงการโซล่าฟาร์ม. *วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์*. 5(1), 197-213.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2559). *การทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.): กรุงเทพฯ
- Abdullahi, R. and Mansor, N. (2015). Concomitant Debacle of Fraud Incidences in the Nigeria Public Sector: Understanding the Power of Fraud Triangle Theory. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*. 5(5), 312-326.
- Albrecht, W. S., Albrecht, C., & Albrecht, C. C. (2008). Current trends in fraud and its detection. *Information Security Journal: a global perspective*, 17(1), 2-12.
- Alesina, A., and Angeletos, G. M. (2005). Corruption, inequality, and fairness. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1227-1244.
- Anechiarico, F., and Jacobs, J. B. (1996). *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. University of Chicago Press.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320.
- Chansarn, S. (2013). Assessing the sustainable development of Thailand. *Procedia Environmental Sciences*, 17, 611-619.
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's money; a study of the social psychology of embezzlement*. Retrieved on 4 October, 2022 from <https://psycnet.apa.org/record/1954-06293-000>

- Dai, Y., and Handley-Schachler, M. (2015). A fundamental weakness in auditing: The need for a conspiracy theory. *Procedia Economics and Finance*, 28, 1– 6.
- Dong, Bin, and Benno Torgler (2011). *Democracy, Property Rights, Income Equality, and Corruption*. FEEM Working Paper.
- Grimes, D. R. (2016). On the viability of conspiratorial beliefs. *PloS one*, 11(1), e0147905.
- Harris, M., and Raviv, A. (1979). Optimal incentive contracts with imperfect information. *Journal of economic theory*, 20(2), 231-259.
- Heilbrunn, J. R. (2006). Anti-corruption commissions. *The role of parliament in curbing corruption*, 135-148.
- ITA (2021). *Corruption perception index 2021*. Retrieved on 4 October, 2022 from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Javorcik, B. S., and Wei, S. J. (2009). Corruption and cross-border investment in emerging markets: Firm-level evidence. *Journal of International Money and Finance*, 28(4), 605-624.
- Kelly, P. and Hartley, C. A. (2010). Casino gambling and workplace fraud: a cautionary tale for managers. *Management Research Review*. 33(3), 224-239.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Krueger, A. O. (1993). Virtuous and vicious circles in economic development. *The American Economic Review*, 83(2), 351-355.
- McKenzie-McHarg, A. (2018). Conspiracy theory: The nineteenth-century prehistory of a twentieth-century concept. *Conspiracy theories and the people who believe them*, 62-81.
- OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*.
- _____ (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*.
- _____ (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*.
- Okezie, A. (2012). An analysis of fraud in Nigerian banks. *American Charter of Economics and Finance*, 1(2), 60-73.
- Pani, M. (2009). Hold Your Nose and Vote: Why Do Some Democracies Tolerate Corruption?. *IMF Working Paper*, 83.
- Rae, K., and Subramaniam, N. (2008). Quality of internal control procedures: Antecedents and moderating effect on organizational justice and employee fraud. *Managerial Auditing Journal*. 23(2),104-124. Retrieved on Sunday September 2022 from <https://doi.org/10.1108/02686900810839820>
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American economic review*, 63(2), 134-139.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Stapenhurst, R., Johnston, N., and Pelizzo, R. (Eds.). (2006). *The role of parliament in curbing corruption*. World Bank Publications.

- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of economic perspectives*, 19(3), 19-42.
- Ugur M, Dasgupta, N. (2011). *Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- UNDP. (2022). The United Nations Convention Against Corruption. Retrieved on 5 September, 2022 from <https://www.undp.org/lebanon/projects/united-nations-convention-against-corruption>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *World wildlife crime report: Trafficking in protected species*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- Walker, J. (2018). What we mean when we say, “conspiracy theory.” In J. E. Uscinski (Ed.), *Conspiracy theories and the people who believe them* (pp. 53–61). Oxford University Press: New York, New York.
- White, T. I. (1993). *Business Ethics: A Philosophical Reader*. MacMillan Publishing Company, New York.
- Wilks, T. J., and Zimbelman, M. F. (2004). Decomposition of fraud-risk assessments and auditors’ sensitivity to fraud cues. *Contemporary Accounting Research*, 21(3), 719-745.