

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง

ระบอบประชาธิปไตย กับผลกระทบจากการคอร์รัปชัน

จัดทำโดย

พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต

รหัส ๕๗๐๒๓๒

เอกสารวิชาการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม

หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สถาบันธรรมนุญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

ระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองลักษณะหนึ่ง ที่มีหลักอันเป็นหัวใจสำคัญ คือ การให้ความคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันของบุคคลทุกคน ทั้งนี้ ตามฐานะหน้าที่และบทบาทที่บุคคลนั้นดำรงอยู่

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ในยุคเริ่มแรกดั้งเดิม ใช้วิธีการประชาธิปไตยโดยตรง หรือเรียกว่า “การปกครอง โดยผู้ถูกปกครอง” ซึ่งเหมาะสำหรับสังคมที่ไม่กว้างใหญ่มากนัก หรือชุมชนขนาดเล็ก มีสมาชิกจำนวนไม่มาก ครั้นต่อมาสังคมมีความงอกงามขยายอาณาเขตกว้างไกลขึ้น มีสมาชิกเพิ่มขึ้น ทำให้ประชาธิปไตยโดยตรง ไม่อาจดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดระบอบประชาธิปไตยโดยใช้ตัวแทนขึ้น ผู้ที่จะเป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยถือเอาฝ่ายที่มีจำนวนมากที่สุดเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ปกครอง และบริหารกิจการของประชาคมนั้น ๆ เรียกว่า มลรัฐ รัฐ หรือประเทศ ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบใช้ตัวแทน หรือผู้แทน

หลักการสำคัญก็คือ ผู้ทำหน้าที่ตัวแทนหรือผู้แทนซึ่งได้รับความไว้วางใจให้เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งนั้น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือประโยชน์สาธารณะ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน แต่ในความเป็นจริงของบางประชาคม บางรัฐ บางประเทศ กลับเป็นตรงกันข้าม เป็นผลทำให้ระบอบประชาธิปไตยของประชาคมนั้น ๆ ต้องประสบกับปัญหาล้มลุกคลุกคลาน โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการทุจริต คอร์รัปชัน

รายงานทางวิชาการฉบับนี้ จะกล่าวโดยสังเขปถึงความเป็นมาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ยุคเริ่มแรก และพัฒนามาจนยุคปัจจุบัน วิเคราะห์ถึงระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ปัจจัยที่ทำให้เกิดความล้มเหลว และกลไกการป้องกันแก้ไข โดยเน้นเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นประเด็นสำคัญ

อนึ่ง รายงานทางวิชาการฉบับนี้ เป็นเพียงการวิเคราะห์เชิงหลักการ และทฤษฎีด้านระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นการทำวิจัย จึงไม่มีขั้นตอน การเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงลึกมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ แต่ประการใด./

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
๑. บทนำ	๑
๒. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย	๒
๓. หลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตย	๓
๔. รูปแบบของระบอบประชาธิปไตย	๕
๕. ประชาธิปไตยของประเทศไทย	๕
๖. จุดเปราะบางของประชาธิปไตยในประเทศไทย	๗
๗. การคอร์รัปชันเป็นมหันตภัยของระบอบประชาธิปไตย	๗
๗.๑ พฤติการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย	๘
๗.๒ ขนาดของคอร์รัปชัน	๘
๗.๓ สาเหตุของการคอร์รัปชัน	๕
๗.๔ รูปแบบของการคอร์รัปชันของภาคราชการ และการเมือง	๕
๗.๕ ข้อมูลการคอร์รัปชันของประเทศไทย	๕
๗.๖ ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอร์รัปชัน	๑๓
๘. การคอร์รัปชันส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยล้มเหลว	๑๕
๙. สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๖
๙.๑ สรุป	๑๖
๙.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๗

ระบอบประชาธิปไตย กับผลกระทบจากการคอร์รัปชัน

๑. บทนำ*

ประชาธิปไตย เป็นชื่อของระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้อำนาจบริหารรัฐ มาจากเสียงข้างมากของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ โดยผ่านไประหว่างผู้ที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทน เรียกว่า ผู้แทน หรือ สมาชิกสภาผู้แทน (ส.ส.) บนพื้นฐานของอุดมคติหรือหลักการที่ว่า ประชาชน ทุกคน มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นด้วยการให้ความยินยอมผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยในช่วงแรกเริ่มต้นเกิดขึ้นที่ นครรัฐกรีกโบราณ ศตวรรษที่ ๕ ก่อนคริสตกาล ในกรุงเอเธนส์ หลังจากมีเหตุความวุ่นวายเมื่อ ๕๐๘ ปีก่อนคริสตกาล ประชาธิปไตยช่วงนั้นเรียกว่า **ประชาธิปไตยทางตรง** ซึ่งนักปราชญ์เพลโต เปรียบเทียบประชาธิปไตยว่าเป็น "การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง" ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองโดยตรง แต่ประชาธิปไตย ในปัจจุบันเป็น**ประชาธิปไตยแบบใช้ผู้แทน** ซึ่งไปจากการเลือกตั้งของประชาชน จากนั้นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง จะเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชนด้วยเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ประชาธิปไตยทางตรงยังคงมีอยู่บ้างในระดับท้องถิ่นเล็ก ๆ หรือการลงประชามติบางเรื่อง เช่น การริเริ่มออกกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น

มีข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ระบุว่าประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในกรีกโบราณ รวมทั้งเมโสโปเตเมีย ฟินีเซีย และอินเดีย วัฒนธรรมอื่นหลังกรีกได้มีส่วนสำคัญต่อวิวัฒนาการของประชาธิปไตย เช่น โรมันโบราณยุโรป อเมริกาเหนือและใต้ ประชาธิปไตยแบบใช้ผู้แทน เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากสถาบันซึ่งได้พัฒนาระหว่างยุคกลางของยุโรป การปฏิวัติอเมริกา และการปฏิวัติฝรั่งเศส

ยุคเริ่มแรกของประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนจะได้รับสิทธิให้อภิปราย และลงมติในสภา ซึ่งเป็นที่ออกกฎหมายของนครรัฐ แต่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นชาวเอเธนส์เฉพาะชายที่กำลัง "รับราชการทหาร" ระหว่างอายุ ๑๘-๒๐ ปีเท่านั้น ไม่รวมไปถึงสุภาพสตรี ทาส และคนต่างชาติ

คำนิยาม หรือความหมายของประชาธิปไตยในยุคเริ่มต้น อาจจะยังเข้าใจไม่ตรงกันนัก แต่ความเสมอภาค และเสรีภาพ เป็นคุณลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยที่เข้าใจตรงกันตลอดมานับแต่โบราณ หลักการนี้สะท้อนออกมาให้เห็นในเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมายของทุกคน ตัวอย่าง เช่น ประชาธิปไตยแบบใช้ผู้แทน ทุกคนมี ๑ เสียงเท่ากัน ส่วนสิทธิ และเสรีภาพ จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ

* ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ใช้ในรายงานฉบับนี้ ค้นคว้าและรวบรวมมาจาก <http://th.wikipedia.org>

ประชาธิปไตย อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจสับสนกับระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ในบางนิยาม “สาธารณรัฐ” กล่าวไว้ว่าเป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง แต่บางนิยามก็ทำให้ “สาธารณรัฐ” มีความหมายต่างหากไม่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย ประเด็นนี้ยังคงเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการต่อไป

นอกจากนั้น ยังได้มีการกล่าวอ้างถึงสถาบันทางประชาธิปไตยในยุคเริ่มแรก โดยถือว่าเป็น “สาธารณรัฐ” อิสระในประเทศอินเดีย อย่างเช่น พระสงฆ์ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๖ ก่อนคริสตกาล จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 4 แต่หลักฐานที่พบบนนั้นเลื่อนลอยและไม่สามารถหาแหล่งอ้างอิงทางประวัติศาสตร์ได้อย่างแน่ชัด นอกจากนี้ ไดโอโดรอส ซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวกรีกในรัชสมัยของ พระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช กล่าวถึงรัฐอิสระซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในอินเดีย แต่ไม่ให้รายละเอียดเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม นักวิชาการสมัยใหม่กล่าวว่า คำว่า *ประชาธิปไตย* ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๓ ก่อนคริสตกาลได้ถูกลดความน่าเชื่อถือลง และอาจหมายถึงรัฐอิสระ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการปกครองของประชาชนเลยแม้แต่น้อย

ถึงแม้ว่าในยุคของสาธารณรัฐโรมัน จะได้มีการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างเช่น การออกกฎหมาย แต่ก็มิได้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ตัวอย่างที่อธิบายเรื่องนี้ ได้แก่ กรณีการเลือกผู้แทนของชาวโรมันเข้าสู่สภา แต่ไม่ให้สิทธิ์สตรี ทาส และคนต่างชาติอีกจำนวนมหาศาล นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับเหล่าเศรษฐี และเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งการจะเข้ามาเป็นสมาชิกของสภาซีเนท มักจะมาจากครอบครัวที่มีชื่อเสียงและฐานะร่ำรวย

หลังจากที่ประชาธิปไตย เป็นที่รู้จักแพร่หลาย และได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ในโลก องค์การสหประชาชาติจึงได้ประกาศกำหนดให้วันที่ ๑๕ กันยายน ของทุกปี เป็น วันประชาธิปไตยสากล

อย่างไรก็ดี แม้การดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จะได้รับความนิยมนมากในปัจจุบัน แต่ต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้น เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดน การอพยพเข้าเมือง และการกีดกันกลุ่มประชากรบางชาติพันธุ์ เป็นต้น

๒. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

หลังจากผ่านพ้นยุคเริ่มแรก รูปแบบการเลือกตั้งของดินแดนต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เช่น เครือจักรภพโปแลนด์-ลิทัวเนีย ในนครรัฐเวนิซ ช่วงอิตาลียุคกลาง รัฐในไทรอลเยอรมัน และสวิตเซอร์แลนด์ รวมไปถึงนครพ่อค้าอิสระซะไก ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ ในญี่ปุ่น เนื่องจากการปกครองรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น

ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงส่วนน้อยเท่านั้น จึงมักจะถูกจัดว่าเป็น**คณาธิปไตย** ดินแดนยุโรปสมัยนั้นยังคงถูกปกครองโดยนักบวช และขุนนางศักดินาเป็นส่วนมาก

ส่วนทางด้าน**รัฐสภาแห่งอังกฤษ** มีการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ ดังปรากฏใน**แมกนาคาร์ตา** ซึ่งสมาชิกรัฐสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ รัฐสภาของ เคอ มงต์ฟอร์ด ในปี ค.ศ.๑๒๖๕ แต่อันที่จริงแล้ว มีเพียงประชาชนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ออกมาแสดงความคิดเห็น โดยรัฐสภาได้รับการคัดเลือกจากประชาชนคิดเป็นร้อยละ ๓ ในปี ค.ศ.๑๖๘๐ เกิดปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองดังกล่าว ที่เรียกว่า "เขตเลือกตั้งเน่า" (rotten boroughs) โดยอำนาจในการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของกษัตริย์ หลังการปฏิวัติ เมื่อปี ค.ศ. ๑๖๘๘ และการบังคับใช้**พระราชบัญญัติสิทธิ** เมื่อปี ค.ศ. ๑๖๘๙ ได้มีการประมวลหลักสิทธิ และเพิ่มพูนอิทธิพลของรัฐสภา หลังจากนั้นสิทธิในการเลือกสมาชิกรัฐสภา ก็เพิ่มมากขึ้นทีละน้อย จนกระทั่งกษัตริย์ของอังกฤษ ทรงเป็นประมุขของประเทศเท่านั้น

สำหรับ**สหรัฐอเมริกา** แม้ว่าจะไม่มีคำจำกัดความของคำว่าประชาธิปไตย แต่ว่าเหล่าผู้ก่อตั้งสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดรากฐานของแนวปฏิบัติของอเมริกันเกี่ยวกับอิสรภาพตามธรรมชาติ และความเท่าเทียม **รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา** ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๘ เป็นต้นมา ได้กำหนดให้มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง รวมไปถึงการปกป้องสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน แต่ในช่วงแรก ได้ครอบคลุมเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อถึงคริสต์ทศวรรษ ๑๘๔๐ การจำกัดทรัพย์สินทั้งหมดก็ยุติลง และพลเมืองชายผิวขาวเกือบทุกคนก็สามารถเลือกตั้งได้แล้ว ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว มี ผู้ใช้สิทธิไปเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับชาติอยู่ระหว่าง ๖๐-๘๐% หลังจากนั้น ระบบการปกครองได้เปลี่ยนแปลงจาก **ประชาธิปไตยแบบเจฟเฟอร์สัน** เป็น **ประชาธิปไตยแบบแจ็กสัน**อย่างช้า ๆ เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๖๐ และเมื่อปลายคริสต์ทศวรรษ ๑๘๖๐ ระหว่างการสร้าง**สหรัฐอเมริกาใหม่** ภายหลังจากสงครามกลางเมืองอเมริกัน ทาสชายที่ได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระก็กลายเป็นพลเมือง และมีสิทธิในการเลือกตั้งตามกฎหมาย แต่กว่าที่พวกเขาจะได้รับการสิทธิอย่างมั่นคงก็ต้องรอจนถึง ค.ศ. ๑๙๖๕

ทางด้าน**ฝรั่งเศส** ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ภายหลังจากการ**ปฏิวัติฝรั่งเศส** ได้มีการประกาศใช้**ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง** แม้จะมีผลในเวลาอันสั้น แต่ก็นับเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย ให้สิทธิเลือกตั้งแก่คนทั้งชาติ นำไปสู่การก่อตั้ง**ฝรั่งเศส** ในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๘๔๘ กล่าวได้ว่าเป็นยุคตื่นตัวหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และการล่มสลายของจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี และจักรวรรดิออตโตมัน ทำให้เกิดประเทศต่าง ๆ ขึ้นจำนวนมากในทวีปยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยได้เจริญขึ้น แต่ไม่นานก็หยุดชะงักลง เพราะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ ในแถบยุโรป ละตินอเมริกา และ เอเชีย รูปแบบการ

ปกครองเปลี่ยนเป็นระบอบเผด็จการ เกิดลัทธิฟาสซิสต์ ในนาซีเยอรมนี อิตาลี สเปน และโปรตุเกส ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๑ - ๑๙๔๔ เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง สถานการณ์ประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักอีกครั้ง

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ประเทศตะวันตกที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ปรับระบบเศรษฐกิจของตนเป็นรูปแบบรัฐสวัสดิการ สะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกันระหว่างราษฎร กับพรรคการเมือง จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ประเทศส่วนใหญ่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีบางประเทศปกครองในรูปแบบอื่น ๆ เหลืออยู่บ้างก็ตาม

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยจำนวนมาก จนทำให้เกิด “กระแสประชาธิปไตย” ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายพื้นที่ของโลก ซึ่งมักเป็นผลมาจากสงคราม การปฏิวัติ การปลดปล่อยอาณานิคม และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และศาสนา

ปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ ในโลกจำนวนทั้งหมด ๑๙๘ ประเทศ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำนวน ๑๒๓ ประเทศ และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

๓. หลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางถึงปัจจุบัน นอกเหนือจากความหมายนี้ ยังไม่มีนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้อย่างชัดเจน และการพูดกันว่า การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญของประชาธิปไตย แต่ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ปรากฏว่าหลายประเทศในโลก ที่มีการเลือกตั้งก็ได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเสมอไป แต่ต้องมีหลักพื้นฐานสำคัญ ๔ ประการ ของ “ประชาธิปไตย” ที่ไม่อาจละเลยได้ คือ

๓.๑ ความเสมอภาคของประชาชนทุกคน ในการเข้าถึงอำนาจธิปไตย

๓.๒ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ของประชาชนทุกคน ต้องได้รับการรับรอง และคุ้มครองโดยเสมอเหมือนกัน

๓.๓ ยึดถือเสียงส่วนใหญ่ แต่ไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย

๓.๔ มีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจธิปไตยของผู้ปกครอง

๔. รูปแบบของระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ในโลกที่มีอยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ

๔.๑ ประชาธิปไตยทางตรง

เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชน สามารถมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจใด ๆ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยคนกลาง หรือผู้ทำหน้าที่ผู้แทน รูปแบบนี้ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เนื่องจากใช้ได้กับชุมชนที่มีกลุ่มคนขนาดเล็กเท่านั้น เช่น นครรัฐ ในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนกว่าห้าล้านคนสามารถลงประชามติ ประมาณสองถึงสี่ครั้งต่อปี การปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัด การลงประชามติ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น

๔.๒ ประชาธิปไตยแบบใช้ผู้แทน

ที่พบมากที่สุดเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้บริหารระดับรัฐบาล โดยประชาชนเลือกให้ไปทำหน้าที่แทนตน และหากประมุขของประเทศ หรือรัฐ ถูกเลือกตั้งตามวิธีใช้ผู้แทนประเทศนั้นจะเรียกว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตย เช่น เยอรมันนี ฝรั่งเศส เป็นต้น

ผู้แทนที่ได้รับเลือก จะต้องเข้าไปทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ผู้แทนเหล่านี้ก็มีเสรีภาพในการตัดสินใจของตัวเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งเป็นจุดอ่อนของรูปแบบนี้ถ้าได้ผู้แทนที่มองข้ามประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

๔.๓ รูปแบบอื่น

นอกจาก ๒ รูปแบบของประชาธิปไตยดังกล่าวในข้อ ๔.๑ และ ๔.๒ แล้ว ยังมีระบบการปกครองรูปแบบอื่น ๆ อีก แต่ไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก จึงไม่ขอกล่าวรายละเอียด เช่น

๔.๓.๑ ประชาธิปไตยแบบรวมตัว (Agregative Democracy) ใช้วิธีนำข้อเรียกร้องของประชาชนมาตัดสิน หรือกำหนดเป็นนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผู้ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบ

๔.๓.๒ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ใช้วิธีการอภิปราย ถกเถียง รับฟัง เพื่อให้กฎหมายและนโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล

๔.๓.๓ ประชาธิปไตยมูลฐาน (radical democracy) อยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ว่า ประชาธิปไตยควรเปิดเผย ให้โอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ

๕. ประชาธิปไตยของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย คำว่า *ประชาธิปไตย* ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง “ปวงชน” และ “อธิปไตย” หมายถึง “ความเป็นใหญ่” เมื่อรวมกันจึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีเพราะรับฟังเสียงและความต้องการของประชาชนเป็นหลักสำคัญ มิใช่ปกครองไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ

ในอดีตตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมา แต่เป็นประชาธิปไตยภายใต้การนำของฝ่ายทหาร อย่างต่อเนื่องตลอดมา จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงเป็นประชาธิปไตยโดยพลเรือน แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์อย่างเต็มที่ ประชาธิปไตยของประเทศไทยยังคงล้มลุกคลุกคลานตลอดมาเป็นระยะเวลาสี่สิบปี กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ปัญหาที่สำคัญของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย นอกจากการขาดความรู้ความเข้าใจ เรื่องประชาธิปไตยอย่างถูกต้องแท้จริง ยังเกิดจากความไม่สุจริตของผู้ใช้อำนาจทางการเมือง มีการทุจริต คอร์รัปชัน อย่างรุนแรง มีการปฏิวัติ รัฐประหาร เข้ายึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ผ่านมาแล้ว ๑๘ ฉบับ โดยในจำนวนนี้ถูกฉีกทิ้ง ๘ ครั้ง แล้วร่างฉบับถาวรขึ้นมาใหม่ ที่ผ่านมามีรัฐธรรมนูญเพียง ๒ ฉบับเท่านั้น คือ ฉบับปี ๒๔๘๕ และ ฉบับปี ๒๕๔๐ ที่ไม่ได้มาจากการยึดอำนาจ ส่วนฉบับอื่นๆ ที่เหลือ รวมถึงฉบับปี ๒๕๕๐ ล้วนมาจากการยึดอำนาจทั้งสิ้น และรวมถึงฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) กำลังเริ่มร่างในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ นี้ด้วย

เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตลอดมาเป็นเวลา ๘๐ ปี ตั้งแต่เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยจะใช้วิธีแก้ปัญหาด้วยการใช้กำลังทหารทำการปฏิวัติ ยึดอำนาจ ยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมแล้วร่างขึ้นมาใหม่เป็นวงจรวนเวียนอยู่เช่นนี้ โดยคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม ๆ มีปัญหา มีจุดอ่อน แล้วพยายามร่างขึ้นมาใหม่ขึ้นใช้แทน โดยคิดว่าจะสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ รัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ ของไทย จึงมีรายละเอียดถ้อยคำมากมาย เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ที่มีความยาวถึง ๓๗,๐๐ คำ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีความยาวมากถึง ๔๔,๐๐๐ คำ มีผู้กล่าวว่า เป็นรัฐธรรมนูญมีเนื้อหายาว และซับซ้อนที่สุด ต้องตีความกันบ่อยครั้งตลอดมา ทำให้เกิดช่องทางบิดเบือนนำรัฐธรรมนูญไปใช้หรืออ้าง ให้เกิดประโยชน์กับตนเองและพวกพ้อง โดยละเลยเจตนารมณ์อันแท้จริงของหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ในที่สุดจึงนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงทั้งทางการเมือง และทางสังคมจนยากที่จะแก้ไขด้วยวิธีตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย และเกิดเหตุการณ์ฝ่ายทหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (สคช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๖. จุดเปราะบางของประชาธิปไตยในประเทศไทย

จุดเปราะบาง หรือเรียกว่าความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ผ่านมามีเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า เมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดแล้วสามารถสรุปได้ว่าความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๔๗๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รวมระยะเวลา ๘๐ ปี มิได้มีสาเหตุจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกไปจำนวน ๑๘ ฉบับ เฉลี่ยฉบับละ ๔.๔ ปี แต่เกิดจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ

๖.๑ ประชาชนส่วนใหญ่ ขาดความรู้ความเข้าใจ เรื่องประชาธิปไตยในส่วนที่เป็นเนื้อหา สำคัญ ประชาชนรู้แต่เพียงว่า ประชาธิปไตย คือ การไปลงคะแนนเสียง เลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น โดยไม่เข้าใจว่าเนื้อหาสาระสำคัญขึ้นไปหลังจากนั้นจะเป็นประการใด

๖.๒ ความไม่สุจริต คดโกง ของผู้เข้าไปใช้อำนาจธิปไตยซึ่งเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะผู้บริหาร หรือคณะรัฐบาล เป็นต้นเหตุสำคัญ ทั้งนี้เพราะขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เรื่องสำคัญที่สุดอาจทำให้ประเทศชาติถึงกับล่มจมได้ คือ การคอร์รัปชันของฝ่ายการเมือง เริ่มตั้งแต่การซื้อคะแนนเสียงในช่วงเลือกตั้ง การซื้อพรรคการเมือง การออกนโยบายเอื้อให้เกิดการทุจริต หรือแม้กระทั่งนโยบายประชานิยม ซึ่งถ้าพิจารณาจะเป็นผลดีต่อประชาชน แต่ถ้าวิเคราะห์อย่างรอบคอบครบถ้วนแล้วจะพบว่าเป็นอันตรายต่อฐานะการเงินของประเทศอย่างร้ายแรง และเป็นสาเหตุของการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่ผ่านมาในวงจรการเมืองของประเทศไทย คือ รัฐบาล และนักการเมืองทุจริตคอร์รัปชัน

๗. การคอร์รัปชันเป็นมหันตภัยของระบอบประชาธิปไตย

คำว่า คอร์รัปชัน เป็นคำภาษาอังกฤษซึ่งถูกนำมาใช้ในภาษาไทยเป็นเวลานาน จนเป็นที่เข้าใจและเกิดความรู้สึกคุ้นเคยทำให้คิดว่าเป็นคำภาษาไทย ความหมายได้แก่ การทุจริต ประพฤติมิชอบ การโกงกิน การเรียกรับสินบน ฉ้อราษฎร์บังหลวง เรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายในทุกรูปแบบ ถือว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานที่ถูกต้อง โดยมีแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ ทั้งในรูปเงินตรา ทรัพย์สิน หรือรูปแบบอื่น ๆ เช่น การได้รับสิทธิประโยชน์ ได้รับโอกาสในเรื่องต่าง ๆ

คอร์รัปชัน เป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมที่อ่อนด้อยด้านคุณธรรม จริยธรรม ขาดความเป็นธรรมมาภิบาล และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเหนือกว่าประโยชน์ของสาธารณะ และประเทศชาติ เป็นพฤติกรรมที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรชอบ

ได้ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งได้แก่ ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้อง คนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจ อิทธิพลทางราชการหรือการเมือง ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจ หรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ตนมีอยู่เป็นเครื่องมือ และเป็นความผิดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญาได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดที่เกี่ยวกับความยุติธรรม และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม จัดว่าเป็นปัญหาที่น่าห่วงของสังคมไทย ทั้งด้านการบริหารและการเมืองของไทย เป็นปัญหาที่สืบเนื่องฝังรากลึกมาช้านานจากอดีตถึงปัจจุบัน และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

๗.๑ พฤติการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ได้แก่

- (๑) การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่น
- (๒) การใช้อำนาจในตำแหน่งเรียกรับประโยชน์
- (๓) การเรียกรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์โดยมิชอบ
- (๔) การทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้าง
- (๕) การให้สัมปทานโครงการต่าง ๆ
- (๖) การเข้าแทรกแซง ระบบหรือกลไกการตรวจสอบ
- (๗) การจัดทำโครงการบังหน้าเพื่อคูดังงบประมาณ
- (๘) การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการกำหนดกติกา หรือนโยบายของรัฐเพื่อเป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์ เช่น การออกนโยบายด้านภาษี การทำโครงการโดยอ้างประชาชน การแลกเปลี่ยนด้วยผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ การให้โควตาด้านธุรกิจ การเรียกรับซื้อขายตำแหน่งทางราชการ

๗.๒ ขนาดของคอร์รัปชัน กล่าวโดยทั่วไปมี ๓ ระดับ ได้แก่

- (๑) ระดับท้องถิ่น เป็นการคอร์รัปชันรายย่อย (petty corruption) เช่น การรับเงินโดยไม่ชอบ หรือไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นจำนวนเงินไม่มาก เพื่อดำเนินการหรือไม่ดำเนินการบางอย่างในหน้าที่
- (๒) ระดับภาค หรือกระทรวง เป็นการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (big corruption) ซึ่งมักกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง และเป็นเงินหรือผลประโยชน์จำนวนมาก จะเกิดขึ้นกับโครงการใหญ่ ๆ ที่มีงบประมาณจำนวนมาก เช่น การสร้างถนน สร้างสะพาน สร้างอาคาร การซื้อวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐ
- (๓) ระดับประเทศ เป็นการคอร์รัปชันที่มีลักษณะโครงการใหญ่ครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น โครงการประชานิยมต่าง ๆ โครงการเกี่ยวกับเกษตรกร (ปุ๋ย ข้าว ลำไย ยางพารา ฯลฯ) โครงการด้านสาธารณสุข การศึกษา การคอร์รัปชันประเภทนี้จะสร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง และเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง

๗.๓ สาเหตุของการคอร์รัปชัน ที่สำคัญพบเห็นบ่อย ได้แก่

- (๑) การนับถือความร่ำรวย เป็นแรงขับให้แสวงผลประโยชน์
- (๒) ลัทธิวัตถุนิยม
- (๓) ความโลภ ปราศจากหิริ โอตตัปปะ
- (๔) กลไกการควบคุม ระบบการตรวจสอบ และการลงโทษที่ขาดประสิทธิภาพ
- (๕) แสวงหาต้นทุนเพื่อให้ง่ายในการเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญของข้าราชการ
- (๖) แสวงหาทุนทางการเมือง สำหรับการเลือกตั้ง หรือการเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายการเมือง

- (๗) การขาดธรรมมาภิบาล และ สังคมเพิกเฉย

๗.๔ รูปแบบของการคอร์รัปชันของภาคราชการ และการเมือง¹

- (๑) ทูจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เงินสินบน ค่านายหน้า หรือการตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ
- (๒) ทูจริตโดยการยกยอกทรัพย์สินของราชการ หรือทูจริตในการเบิกเบียดเงินค่าพาหนะ ค่ารักษาพยาบาล และค่าเช่าบ้าน
- (๓) ทูจริตโดยการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นในการแต่งตั้งซื้อขายตำแหน่งราชการ และตำแหน่งการเมือง
- (๔) ซื้อขายเสียง หรือให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการเลือกตั้ง

๗.๕ ข้อมูลการคอร์รัปชันของประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของประเทศไทย ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีการแข่งขันค่อนข้างสูง และมีช่องว่างทางโอกาสการเข้าถึงผู้มีอำนาจ ความไม่เท่าเทียมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่หรือกลุ่มทุนดั้งเดิม กับธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่หรือขนาดเล็ก เป็นช่องทางให้กลุ่มคนที่มีอำนาจ มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูง เห็นโอกาสที่จะทูจริตคอร์รัปชันได้ง่าย โดยที่ประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสรู้หรือตรวจสอบได้ หรืออาจจะรู้แต่ก็ไม่มีพลังพอที่จะต่อต้านได้สำเร็จ เพราะประชาชนอยู่กระจัดกระจาย ไม่มีกลุ่มองค์กรกลไกทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่มีการปกครองโดยรัฐบาลทหาร เช่น สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. ๒๔๘๐) จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๐๖) และจอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๑๐) ไม่มีรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาชนยังไม่มีเสรีภาพ ทำให้นักการเมืองมีโอกาสทูจริตคอร์รัปชันได้ง่าย โดยใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือทำการทูจริตคอร์รัปชันแบบ “ส่งส่วย” ให้ผู้มีอำนาจ หรือแบ่งกันตาม

¹ ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน (Current Political Issues) ฉบับปรับปรุง JQ ๑๑๔๑ ส๔๑ป (ห้องสมุด มฟล.)

สัดส่วน แม้ในบางยุคสมัย จะมีข้าราชการผู้ใหญ่ซื้อตรงต่อด้าน เช่น ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๖ แต่ก็เป็นคนส่วนน้อยจึงทำหน้าที่ได้จำกัด² รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในยุคนั้น จะเป็นการเบียดบังเอาจากเงินงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินราชการลับ และการเบียดบังจากรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมาก เช่น กองสลากกินแบ่ง นอกจากนี้ก็เป็นการทุจริตแบบหาผลประโยชน์ค่าหัวคิว หรือหุ้ลม จากโครงการสัมปทานของบริษัทเอกชนที่รับเหมาก่อสร้าง หรือขายสินค้า หรือบริการให้ภาครัฐบาล แม้ต่อมาเป็นยุครัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงมีการทุจริตคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน เนื่องจากระบบตรวจสอบโดยฝ่ายค้าน สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาชน ยังไม่เข้มแข็ง การคอร์รัปชันในสายตาของคนไทยส่วนใหญ่มองเป็นเรื่องปกติไม่ถือเป็นเรื่องเสียหาย แต่ในความเป็นจริง ปัญหาการคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างร้ายแรง เพราะเงินงบประมาณสำหรับใช้พัฒนาประเทศ หรือใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น สร้างโรงพยาบาล โรงเรียน ถนน สะพาน หรือพัฒนาในเรื่องอื่น ๆ จะถูกกระบวนการคอร์รัปชันดึงดูเงินงบประมาณไปจำนวนปีละไม่น้อย ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย และถ้ามองในมิติด้านสิทธิมนุษยชน การคอร์รัปชันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินงบประมาณเหล่านั้นซึ่งมาจากภาษีของประชาชนนั่นเอง

สิ่งที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่งได้แก่ ปัญญาชนหรือประชาชนจำนวนไม่น้อยที่มีความคิดว่า นักการเมืองก็มักโกงกันทุกคน ไม่ว่าจะฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น นักการเมืองคนใดโกงแต่ทำงานเก่ง ทำให้เศรษฐกิจดี ก็ถือว่าเป็นเรื่องที่สามารถรับได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการสำรวจทัศนคติของประชาชน จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า คนไทยมีความอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นกว่าปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร มีประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม ๓๒.๘% ตอบว่า สามารถทนต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลได้ โดยอ้างว่าเพื่อให้งานคล่องตัวไปได้

สำหรับรูปแบบของการคอร์รัปชันของไทย และรวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนในปัจจุบัน มีหลายลักษณะที่ปรากฏอยู่ในระบบราชการ และการเมืองของไทย ดังต่อไปนี้

(๑) ระบบส่งส่วย (syndicate corruption)

วิธีการ : ข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วย หรือภาษีไม่เป็นทางการ แล้วรวบรวมไว้ที่กองกลาง หลังจากนั้นจะแจกจ่ายไปยัง ข้าราชการทั้งระดับสูง และระดับล่างในหน่วยงานนั้น

(๒) ค่าหัวคิวการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickbacks)

² วิชา เชียงดูล. ศึกษาบทบาทและความคิด อาจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, มิ่งมิตร, ๒๕๓๑.

วิธีการ : จ่ายเงินส่วนแบ่งเรียกว่าค่าหัวคิวหรือเปอร์เซ็นต์ ในการจัดซื้อ จัดจ้าง ของหน่วยราชการต่าง ๆ

(๓) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้

วิธีการ : โดยการจ่ายเงินให้เป็นรายได้ประจำของข้าราชการระดับต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง

(๔) การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ

วิธีการ : ร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผู้เสนอราคา โดยมีข้อตกลงกันไว้ล่วงหน้าในลักษณะแบ่งกันเป็นผู้ชนะประมูลเป็นคราว ๆ ไป เรียกว่า ฮั้วประมูล แม้ปัจจุบันจะมีกฎหมายเอาผิดกับการฮั้วประมูลก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงการฮั้วประมูลก็ยังคงมีอยู่เสมอ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน

ตัวอย่างที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นช่องทางของการคอร์รัปชัน จะเห็นได้ว่ามีหลากหลายวิธีที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนคนไทยทุกคน จะต้องมีส่วนร่วมในการเฝ้าดู ติดตาม ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ และนโยบายของฝ่ายการเมือง ให้มีความโปร่งใส เพื่อตัดโอกาสการคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ประเทศไทยของเรารอดพ้นจากภาวะล่มสลาย หรือเสียเอกราชทางเศรษฐกิจ ดังที่หลายประเทศในยุโรปต้องประสบมาแล้ว³

นอกจากผลการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย หรือ ไอโอดี ได้เปิดเผยผลสำรวจความเห็นของผู้นำองค์กรธุรกิจ ๑,๐๖๖ บริษัท เรื่องปัญหาการคอร์รัปชัน ผลปรากฏว่า ผู้นำองค์กรธุรกิจ ๕๓ % เห็นว่าปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทย ยังไม่ได้รับการแก้ไขและมีความรุนแรงมากขึ้นกว่า ๒ ปีที่ผ่านมา สิ่งก็ตามมาจากปัญหาการคอร์รัปชันในสายตาของนักธุรกิจกลุ่มตัวอย่างก็คือความไม่น่าเชื่อถือ ในการทำธุรกิจของไทยในอนาคต อาจทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่มาลงทุนในประเทศไทย จึงอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสทางธุรกิจไป และผู้บริหาร ๖๓ % ของกลุ่มนี้เห็นว่า ผลกระทบจากปัญหาการคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่สูงถึงสูงมาก โดยมีผู้บริหารถึง ๘ % ให้ข้อมูลว่ามีต้นทุนที่ต้องจ่ายเพิ่มมากกว่า ๓๐ % ผู้บริหารองค์กรธุรกิจกลุ่มนี้ ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมาย กฎระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้ดุลพินิจได้มากเกินไป จนนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เรียกรับผลประโยชน์ได้ง่าย และเกี่ยวข้อง

³ บทความเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย นายสรวิศ อยู่รอด ใน <http://sd-group๒.blogspot.com/๒๐๑๒/๑๒/๕๓๒๔๒๖๔๓.html>.

กับผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย ทางออกของปัญหานี้ นายบัณฑิต นิจรการ กรรมการผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย หรือ ไอโอดี ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น ไว้ดังนี้

(๑) ภาคเอกชนต้องสร้างความต่อเนื่องในการต่อต้านคอร์รัปชั่น และศึกษาการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องทุกปี

(๒) ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์รัปชั่นต่อบุคคล องค์กร และประเทศชาติ

(๓) สร้างจิตสำนึกของข้าราชการ และพนักงานในองค์กร

(๔) สนับสนุนให้พนักงานมีบทบาทในการให้ข้อมูลเรื่องคอร์รัปชั่น

(๕) หมั่นตรวจสอบกระบวนการทำงานของบริษัท และบังคับใช้กฎหมายหากมีการทุจริต

(๖) สร้างกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

(๗) พัฒนาแผนการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างภาคธุรกิจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการทำงานที่อาจเกิดการทุจริตได้ง่าย เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริตในองค์กร

(๘) สร้างค่านิยมว่าการคอร์รัปชั่น เป็นสิ่งน่ารังเกียจที่ไม่สามารถยอมรับได้

(๙) ผลักดันให้บริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรม ที่มีข้อมูลหรือรับรู้ว่ามีคอร์รัปชั่นสูง มีบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชั่น

(๑๐) วางนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชั่นให้เป็นนโยบายของบริษัท

(๑๑) เชิดชูหน่วยงาน องค์กร ที่มีการปรับปรุงทางด้านคอร์รัปชั่น และเผยแพร่ให้องค์กรอื่น ๆ และสาธารณชนได้รับทราบ

แนวทางดังกล่าวนี้ เป็นการผนึกกำลังร่วมมือร่วมใจของทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีส่วนอย่างสำคัญในการเกิดขึ้นของปัญหาคอร์รัปชั่น และอีกส่วนหนึ่งคือภาคประชาสังคม อันได้แก่ องค์กร หน่วยงาน ที่ไม่ใช่ภาครัฐ และองค์กรประชาชน รวมทั้งสื่อมวลชน ต้องมีส่วนร่วมในการสกัดกั้นป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นเช่นกัน เพราะทุกภาคส่วนที่กล่าวมานี้ล้วนแต่มีส่วนและได้รับผลกระทบ จากปัญหาคอร์รัปชั่นด้วยกันทั้งสิ้น หากทุกฝ่ายไม่ร่วมมือกันอย่างจริงจัง ปัญหานี้ก็จะยังคงมีอยู่ต่อไปไม่สิ้นสุด และสิ่งที่ทุกคนต้องตระหนัก ก็คือ ปัญหาคอร์รัปชั่นเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของชาติ เพราะเป็นบ่อเกิดของปัญหาอื่นตามมาอีกมากมาย เป็นเชื้อโรคร้ายทำลายสังคมของเราให้ผุ่กร่อน อ่อนแอลงทุกขณะ และในอนาคตข้างหน้าสังคมไทยจะเป็นสังคมที่อยู่ในภาวะล้มละลายอย่างแน่นอน หากไม่ร่วมมือกันรีบแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นอย่างจริงจัง ผู้ใหญ่ในยุคปัจจุบันจะสร้างสังคมแบบใดไว้ให้ลูกหลานในอนาคต จะปล่อยให้สังคมที่มีแต่ นายทุนขี้ฉ้อ ข้าราชการทุจริต นักการเมืองขี้โกง ประชาชนผู้สุจริตถูกเบียดเบียน ถูกเอารัดเอา

เปรียบ ได้รับบริการที่ไม่มีคุณภาพจากรัฐ พฤติกรรมเหล่านี้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนผู้เสียหายอย่างร้ายแรง (ข้อมูลบางส่วนจาก กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ มิถุนายน ๒๕๕๖)

นอกจากนี้ถ้าติดตามดูข้อมูลการจัดอันดับเครดิตของประเทศไทย (Credit Rating) ซึ่งบริษัท Moody's Mood's Investors Service กล่าวเตือนเรื่องนี้รัฐบาลที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าวว่าเสี่ยงต่อการปรับลดเครดิตประเทศ กล่าวคือ หากความน่าเชื่อถือของประเทศ หรือของธุรกิจอยู่ในระดับดี ก็สามารถระดมทุนด้วยต้นทุนที่ต่ำ แต่หากเครดิตไม่ดี ต้นทุนก็จะสูงตามไปด้วย ดังนั้น อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญ

อันดับเครดิตของประเทศ (Credit Rating) หมายถึง ความสามารถในการชำระคืนหนี้เงินต้น และดอกเบี้ย โดยพิจารณาจากปัจจัยหลัก ๒ ประการ คือ

(ก) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ จะบ่งบอกถึงความสามารถทางการเงินในการชำระคืนหนี้เงินต้น และดอกเบี้ย

(ข) ปัจจัยทางการเมือง จะบ่งบอกถึงความเต็มใจ (Willingness) ในการชำระคืนหนี้เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระคืน

เมื่อพิจารณาข้อมูลด้านคอร์รัปชันในภาพรวมของโลก ตามรายงานผลการจัดอันดับปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่ดำเนินการจัดทำโดย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติ ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน มีเครือข่ายอยู่ใน ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี โดยในปี พ.ศ.๒๕๕๕ ได้จัดอันดับของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๑๗๖ ประเทศ ปรากฏว่าผลสำรวจจัดอันดับของสำนักโพลล์ต่าง ๆ ๑๓ แห่ง ในปีนี้ประเทศไทยได้คะแนน ๓๗ คะแนน จาก ๑๐๐ คะแนน มีคะแนนเท่ากับประเทศมาลาวี โมร็อกโก ชูรินาม สวาซิแลนด์ และแซมเบีย ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๘๘ จากทั้งหมด ๑๗๖ ประเทศทั่วโลก ขณะที่ประเทศที่ครองตำแหน่งความโปร่งใสอันดับ ๑ คือ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ ได้ ๙๐ คะแนน ส่วนประเทศที่ติดอันดับคอร์รัปชันมากที่สุด คือ อัฟกานิสถาน กาหลีเหนือ และโซมาเลีย ส่วนในภูมิภาคเอเชีย ไทยมีปัญหาการคอร์รัปชันอยู่ในอันดับที่ ๑๑ จาก ๒๑ ประเทศ โดยสิงคโปร์ยังเป็นประเทศที่โปร่งใสอันดับ ๑ ได้ ๘๗ คะแนน

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผลการสำรวจขององค์กรเดียวกันนี้ รายงานว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๘๐ จากจำนวน ๑๗๕ ประเทศ ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่าปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทย ก้าวไปในทิศทางที่เลวร้ายลง

๗.๖ ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอร์รัปชัน

เป็นที่ตระหนักดีแล้วว่าคอร์รัปชัน เป็นพฤติกรรมของการแสวงหาประโยชน์ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในรูปแบบลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินทอง หรือสิทธิประโยชน์อย่างอื่นทั้งหลายทั้งปวง จึงจัดว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายอย่างยิ่ง ผิดทั้งกฎหมาย และ

ศีลธรรม เป็นการเบียดบัง แย่งชิง ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หรือประโยชน์ของสาธารณชน ไปเป็นของตน พวกพ้อง หรือคนใกล้ชิด ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมละเมิดสิทธิมนุษยชน และเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศชาติอย่างยิ่งคอร์รัปชันมีปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ๕ ประการ ได้แก่

(๑) ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจบริหาร ได้แก่รัฐบาล ประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาล คือนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี รวมถึงผู้มีตำแหน่ง ต่าง ๆ ทางการเมืองในรัฐบาล เช่น เลขานุการ / รองเลขานุการนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษาต่าง ๆ ฯลฯ บุคคลเหล่านี้จะใช้อำนาจทางการเมืองบริหาร และอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ กำหนดนโยบาย หรือกำหนดเป้าหมาย เพื่อเปิดช่องทางให้เกิดคอร์รัปชัน โดยผ่านช่องทางกลไกหน่วยราชการได้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชา ดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น เช่น นโยบายการช่วยเหลือเกษตรกร นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน (INFRASTRUCTURE) นโยบายด้านคมนาคม ฯลฯ ซึ่งฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้รับประโยชน์จากภาคเอกชนผู้เข้าเป็นคู่สัญญา หรือเข้ารับงาน โครงการต่าง ๆ เหล่านั้น ตามข้อมูลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเรียกรับกันในอัตรา ๓๐ – ๕๐ % ของยอดงบประมาณโครงการนั้น ๆ แสดงว่าสาธารณชนถูกเบียดบัง แย่งชิง ประโยชน์ไปเท่ากับจำนวนเงินที่ทุจริตนั้น

(๒) ฝ่ายเอกชนผู้เป็นเจ้าของธุรกิจ เป็นผู้เข้าทำสัญญากับรัฐ หรือเข้ารับงาน โครงการต่าง ๆ จะต้องยอมจ่ายเงินให้กับฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจบริหาร โดยผ่านกลไกทางราชการ และนายหน้าที่จัดวางไว้อย่างรัดกุม เพื่อตัดตอนหลีกเลี่ยงปกปิดการตรวจสอบจากการเมืองฝ่ายตรงข้าม สื่อมวลชน และองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต หากเจ้าของธุรกิจรายใดไม่ยอมจ่ายเงินตามที่ถูกรื้อหรือ ก็จะไม่มีโอกาสได้รับงานโครงการนั้น ๆ และจะถูกกีดกันหรือขึ้นบัญชีดำไม่มีโอกาสได้รับงานอื่นอีกต่อไป

(๓) ภาคราชการ หรือหน่วยราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง ที่มีอำนาจบริหาร ตามข้อ (๑) จะทำหน้าที่เป็นช่องทาง หรือกลไกร่วมมือแสวงหาประโยชน์ หรือทุจริต ตามโครงการต่าง ๆ โดยรู้เห็นเป็นใจกับฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจบริหาร และแบ่งผลประโยชน์กันตามสัดส่วนที่ตกลงกันได้ โดยทั่วไปฝ่ายการเมืองจะได้จำนวนมากกว่า หากมีข้าราชการผู้สุจริตรายใดไม่ร่วมมือ หรือขัดขวาง ก็จะถูกอำนาจของฝ่ายการเมืองรังแก กลั่นแกล้งด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น โยกย้ายให้พ้นจากตำแหน่งไป หรือไม่ให้ออกสาขาราชการก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(๔) ภาคประชาสังคม ได้แก่ประชาชนทั่วไปซึ่งมีจำนวนมากประกอบด้วยหลายฝ่าย หลายองค์กร จะต้องมิบทบาทหน้าที่ในการต่อต้าน ขัดขวาง ไม่ให้ความร่วมมือกับผู้คอร์รัปชันอย่างเข้มแข็งจริงจัง และมีส่วนช่วยทำการตรวจสอบ หรือให้ข้อมูล ซึ่งช่องทางหลักฐานเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้มีพลังที่เข้มแข็ง ดังนี้

(๔.๑) องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน ผนึกกำลังกันดำเนินการในทุกรูปแบบ

(๔.๒) สถาบันวิชาการ ทำหน้าที่เป็นมันสมอง กำหนดยุทธศาสตร์ วางแผน ชี้นำ และคิดมาตรการต่อต้าน ขจัดขีดขวางกระบวนการคอร์รัปชันทั้งหลาย

(๔.๓) สื่อมวลชน ทำหน้าที่ติดตาม บุคคล ชื้อข้อง ตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ และนำเสนอข่าวให้สาธารณชนรับทราบ

(๕) ภาคบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบปราบปราม ตลอดจนกระบวนการยุติธรรม ต้องมีประสิทธิภาพ นับไว รวดเร็ว สามารถนำผู้คอร์รัปชันมาลงโทษได้จริงจังก่อนที่สังคมจะลืม เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้คอร์รัปชันเกิดความกลัวการถูกลงโทษ และเกิดความอับอายซึ่งเป็นโทษทางสังคมอีกด้วย

๘. การคอร์รัปชันส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยล้มเหลว

มีความชัดเจนแล้วว่า คอร์รัปชัน เป็นพฤติกรรมอันเลวร้ายที่สร้างความเสียหายต่อสาธารณชน และประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ส่งผลกระทบกับทุกฝ่ายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หลักพื้นฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนมีอยู่ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่ได้รับบริการที่ดีทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากรัฐ การที่รัฐปล่อยปละละเลยให้มีพฤติกรรมคอร์รัปชันเกิดขึ้น หรือรัฐเป็นผู้กระทำการคอร์รัปชันเสียเองโดยคนของรัฐ ย่อมเป็นผลเสียหายต่อ เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติ มีกิจการสาธารณะหลายอย่าง เช่น การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง การโทรคมนาคมสื่อสาร การเกษตรกรรม การศึกษา ฯลฯ กิจการต่าง ๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบโดยตรง เพราะทุกเรื่องมีช่องโอกาสที่จะคอร์รัปชันได้ทั้งสิ้น หากมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น บริการที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐย่อมด้อยคุณภาพ เช่น ยารักษาโรคคุณภาพต่ำ ถนนหนทางไม่ได้มาตรฐาน อุปกรณ์การสื่อสารไม่มีคุณภาพ หรืองบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรถูกเบียดบัง ย่อมเห็นได้ชัดว่าเหตุการณ์เหล่านี้เป็นการทำลายเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ เพราะเงินที่ถูกคอร์รัปชันไปนั้นเป็นภาษีของประชาชนทั้งสิ้น เป็นผลให้ประเทศขาดงบประมาณไปใช้ในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จนเกิดความล้มเหลว เกิดความขัดแย้งแตกแยกในสังคม ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศในเวทีโลกได้ หากปล่อยให้การทุจริตคอร์รัปชันดำเนินต่อไปเช่นนี้ เป็นที่แน่นอนว่าระบอบประชาธิปไตยและภาคการเมืองจะเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อแสวงหากอบโกยเงินทุนไว้ซื้อเสียงเลือกตั้ง ซื้อพรรคการเมือง หรือแจกเงินเดือนให้สมาชิกสภาเพื่อกุมคะแนนเสียงข้างมากไว้ในระบบรัฐสภา ในที่สุดประชาธิปไตยก็จะเปลี่ยนเป็นธนาธิปไตย หรืออำนาจเงินเป็นใหญ่จะเข้ามาแทนที่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมาจากเสียงอันบริสุทธิ์ของประชาชน มิได้มาจากการซื้อเสียง เมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบประชาธิปไตยก็ล้มเหลวถูกทำลายด้วยอำนาจการเงินที่ได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชัน ดังที่

ประเทศไทยได้พบกับทริเจน และเหตุการณ์ลักษณะนี้มาแล้ว โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๕๓ จะเห็นชัดเจนมากที่สุดและรุนแรงยิ่งกว่าในอดีตยุคก่อน ๆ ที่ผ่านมา

๕. สรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุป

ประสบการณ์ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยที่เป็นผลเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลผู้เข้าไปใช้อำนาจบริหารประเทศ ตามระบบตัวแทนหรือผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ตามระบบประชาธิปไตย ได้สร้างความร่ำรวยและความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม โดยฝ่ายผู้มีอำนาจรัฐจะกอบโกยแสวงหาประโยชน์ ส่วนฝ่ายตรงข้ามหรือคู่แข่งจะถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกกลั่นแกล้งด้วยวิธีต่าง ๆ โดยใช้อำนาจรัฐเป็นกลไก ดังคำพูดที่ว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” ถือได้ว่าเป็นมะเร็งร้าย และเป็นอันตรายต่อประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง

โดยเหตุวิกฤตนี้เองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างขณะนั้น ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น มีจำนวน ๕ คน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เพื่อใช้เป็นกลไกมาตรการตรวจสอบ และจัดการกับขบวนการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐหลังจากนั้น ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นบทรองรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับดังกล่าว จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารทั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูง เพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีมาตรการที่เป็นสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) การถอดถอนผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ออกจากตำแหน่ง

(๓) การดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ (๑), (๒)

(๔) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

๘.๒ ข้อเสนอแนะ

สำหรับรายละเอียด ขั้นตอนดำเนินการ และผลดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับดังกล่าว ได้ผ่านพ้นมาเป็นเวลา ๑๕ ปี จะบรรลุตามเจตนารมณ์เพียงใด หรือไม่มีข้อจำกัดข้อประการใดบ้าง นับว่าเป็นประเด็นน่าสนใจอย่างยิ่ง สมควรทำการศึกษาติดตามต่อไปในเชิงการวิจัย เนื่องจากมีข้อมูลค่อนข้างมาก จะต้องใช้เวลาทำการรวบรวมค้นคว้าพอสมควร ./

พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัด
นักศึกษาลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒
สิงหาคม ๒๕๕๗