



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรม กับกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและ
ปราบปรามการกระทำทุจริต

จัดทำโดย พลตำรวจตรีภักพวงศ์ พงษ์เกตุตรา
รหัส ๕๙๐๔๒๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปราม การกระทำทุจริต

พล.ต.ต. ภัคพงศ์ พงษ์เทพรัต^๑

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม อันเป็นหลักการสำคัญโดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้ความยุติธรรม (do justice) ทั้งประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมต่างฝ่ายต่างเสริมพลังซึ่งกันและกัน แต่หากเกิดการไม่เคารพกฎหมายเกิดขึ้น ย่อมผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยได้ ซึ่งวิกฤติการณ์ความไม่สงบในบ้านเมืองแต่ละครั้งก็มักมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการทุจริตประพฤติมิชอบ กฎหมายที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีประสิทธิภาพและสามารถเป็นประกันได้ว่าจะไม่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน สามารถควบคุม ตรวจสอบได้และต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอันเป็นพื้นฐานแห่งกฎหมายของการกระทำทุกอย่างด้วย โดยผู้เขียนได้เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คำสำคัญ หลักนิติธรรม , กระบวนการยุติธรรม , การทุจริตประพฤติมิชอบ

^๑ รองผู้บัญชาการ สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หลักนิติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการ กระทำทุจริต

เกริ่นนำ

“Injustice arises when equals are treated unequally, and also when unequals are treated equally” คำกล่าวของอริสโตเติล นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวถึงความอยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อคนที่เท่ากัน ได้รับการปฏิบัติอันไม่เท่าเทียมกัน และเมื่อคนที่ไม่เท่าเทียมกันได้รับการปฏิบัติอันเท่าเทียมกัน

สังคมที่สงบสุขเป็นสังคมในอุดมคติอันเป็นที่พึงปรารถนาของมนุษย์ทุกคน จึงมีการพยายามแสวงหาและสร้างหลักการต่างๆ เพื่อนำสู่สังคมในอุดมคตินั้น และสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดของการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย คือ การบริหารประเทศโดยยึดกฎหมายเป็นสำคัญ เพราะกฎหมายจะมีคุณค่าและมีประโยชน์ก็แต่เฉพาะในรัฐที่มีการปกครองในรูปแบบเสรีประชาธิปไตยและเคารพหลักนิติรัฐ นิติธรรม เนื่องจากรัฐในรูปแบบดังกล่าวจะยึดถือว่า “อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน” โดยประชาชนจะได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพว่า รัฐบาลจะไม่ล่วงล้ำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม^๑

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการในการปกครองรัฐหรือประเทศด้วยกฎหมายที่เป็นธรรม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีกฎหมายที่ดี และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยที่กระบวนการยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติธรรมตามกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย (Due Process of Law)

^๑มานิตย์ จุมปา,๒๕๕๓, **ถาม-ตอบ กฎหมายรัฐธรรมนูญ**,สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ,หน้า ๒๑.

ความหมายของหลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C.)

นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)^๒ ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็อาจจะมีความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”^๓

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.)

ศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดมาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่ดีที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law,...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”^๔

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ “ไดซี”

The Rule of Law เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปรากฏว่ามีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง

ไดซี กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม”^๕

^๒ ธานินทร์ กรีวิเชียร, ๒๕๕๓, **หลักนิติธรรม**, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๑-๒.

^๓ Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๔๘, **นิติปรัชญา**, กรุงเทพฯเดือนตุลา, หน้า ๑๑๐-๑๑๕.

^๔ Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม”, **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์**, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓.

^๕ สรุปรจากบทนำในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to Study of the Law of the Constitution (๑๙๘๕).

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ ให้คำแปลของคำว่า “นิติธรรม” ไว้เพียงว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย การปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม^๖

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเรื่อง “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางกรอบให้ทุกองค์กร และบุคลากรทุกองค์กรต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

การส่งเสริมหลักนิติธรรมซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างสรรค์สังคมสันติสุขโดยกำหนดเป็นนโยบายหลักประการหนึ่ง คือ การอำนวยความสะดวกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งหากบุคลากรของรัฐที่อยู่ในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรม สามารถปรับหลักนิติธรรมเข้ากับการปฏิบัติงานได้ ก็ย่อมสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรม และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันจะนำไปสู่การให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม กล่าวว่า หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law คือการใช้อำนาจรัฐด้วยความชอบธรรม และเป็นหัวใจพื้นฐานของการนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคม ซึ่งการที่สังคมในภาพรวมยังไม่มี ความสงบสุขหรือเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆขึ้น ทั้งความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัญหาเชิงระบบโครงสร้าง ส่งผลโดยตรงต่อการกระจายรายได้ที่แตกต่างกันของบุคคลในสังคม รวมถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัจจัยการสนับสนุน เช่น การศึกษา ที่อาจส่งผลให้เยาวชนมีโอกาสในการพัฒนาทักษะความรู้และการประกอบอาชีพในอนาคตที่แตกต่างกันนั้น เนื่องมาจากผู้นำหรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติยังขาดหลักนิติธรรมอันเป็นหัวใจพื้นฐานสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทั้งนี้กระทรวงยุติธรรมถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างกระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งทำหน้าที่วางกรอบและแนวทางให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนดำเนินการกิจภายใต้หลักนิติธรรม ให้สามารถนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วยการพัฒนากฎหมาย พัฒนาการกระบวนการยุติธรรม พัฒนาพหุตินิสัย และการปราบปรามอาชญากรรมพิเศษข้ามชาติ

^๖ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, ๒๕๕๓, **หลักนิติธรรม**, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๑-๒.

หลักการและพื้นฐานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

“...กฎหมายทั้งปวงนั้น เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับรักษาความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปคือ ใช้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่งกับใช้เป็น แม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤติปฏิบัติที่นั้น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง โดยที่กฎหมายเป็นแค่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรที่จะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องนึกถึงความยุติธรรม ซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ...”

พระบรมราชาโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นักศึกษาเนติบัณฑิต ๗ สิงหาคม ๒๕๑๕

ความยุติธรรม ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความชอบด้วยเหตุผล

ส่วนความยุติธรรม ตามกฎหมาย (Justice according law) คือกฎหมาย (legality) ต้องมีความชอบธรรม (legitimacy) โดยการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายจะเป็นการแก้ไขคุณลักษณะที่ตายตัว (rigidity) และลดความแข็งกระด้างของกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้หากกฎหมายขัดแย้งกับความยุติธรรมในลักษณะที่ตัวบทกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นไว้อย่างไม่ยุติธรรมหรือการที่ผู้บังคับใช้กฎหมายบังคับใช้ตัวบทกฎหมายที่ยุติธรรมอย่างไม่ยุติธรรม (Misconduct) กรณีดังกล่าวการใช้ดุลยพินิจจะเป็นการบรรเทาเบาบางความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ซึ่งในหลักการพื้นฐานต้องยึดไว้ในหลักความยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายถึง การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายทางอาญา เช่น หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานอัยการ หน่วยงานศาล หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายและการวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกระบวนการชั้นสืบสวน สอบสวน พิจารณา พิพากษา หรือบังคับคดีหรือกระบวนการอื่นใดจะยังให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

การทุจริต^๑ (Corruption) หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับ ประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

^๑ อธิปไตย เสรีรัฐธรรม, ๒๕๔๙, การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๗

การทุจริต^{๔๔} (Corruption) หมายถึง การทำลาย การละเมิดกฎหมายและจริยธรรมรวมถึง การละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำ

การทุจริต^{๔๕} หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) หมายถึง การผูกขาดอำนาจ หรือรวม อำนาจไว้ ที่แหล่งเดียวประกอบกับการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจคน ๆ นั้นเป็น สำคัญ ดังนั้นหากที่ใดมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและมีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมากกว่าความ รับผิดชอบหรือการตรวจสอบได้ เสียแล้ว ก็มีโอกาที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้มาก

การทุจริตในวงราชการ^{๔๖} หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตาม การอย่างใดใน ตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

ความประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือ ละเว้นไม่ ปฏิบัติการอย่าง ใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ นั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และ ให้ความหมายถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ดังกล่าวด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐ และหมายรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ของหน่วยงานของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายในการบริหารกระบวนการยุติธรรมของประเทศในภาพรวม การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องใช้ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรม โดยปฏิบัติตามที่กรอบกฎหมาย กฎ ระเบียบกำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ทั้งต้องมีคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้อง เป็นผู้มีเมตตาธรรม ซื่อสัตย์ สุจริตและเคารพต่อสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง

^{๔๔} แสง บุญเฉลิมวิภาส , ๒๕๔๔, “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย” , เอกสารวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๓

^{๔๕} สำนักงาน ก.พ., โครงการประเทศไทยใสสะอาด, หน้า ๗๕.

^{๔๖} คณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงาน ผลการวิจัยปัญหาและสาเหตุของ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ๒๕๓๐.

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในฐานะผู้มีอำนาจ กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ กอบโกยผลประโยชน์อันเป็นทรัพย์สินของประเทศใส่ตัว ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศอย่างใหญ่หลวง ซึ่งหากประเทศไทยมีการส่งเสริมหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อสร้างให้สังคมมีระเบียบวินัย หากทุกคนตระหนักถึงสิทธิของตนแล้ว

หลักนิติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนได้มอบอำนาจในการปกครองประเทศให้กับผู้ใช้อำนาจโดยผู้ใช้อำนาจต้องยึดหลักนิติธรรมในการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในทุกภาคส่วน แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นมากมายทั้งในแวดวงการเมืองและราชการสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจในการปกครองบริหาร ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับในการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันที่ประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก

ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI : Corruption Perceptions Index) ขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ หรือ Transparency International (TI) ปีพ.ศ. ๒๕๕๘ อยู่ในอันดับ ๗๖ ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

อันดับ ในอาเซียน	อันดับโลกปี 2558 (168)	ประเทศ	คะแนนปี 2558	คะแนน ปี 2557
1	8	สิงคโปร์	85	84
2	54	มาเลเซีย	50	52
3	76	ไทย	38	38
4	88	อินโดนีเซีย	36	34
5	95	ฟิลิปปินส์	35	38
6	112	เวียดนาม	31	31
7	139	ลาว	26	25
8	147	พม่า	22	21
9	150	กัมพูชา	21	21

ที่มา: เรียบเรียงข้อมูลโดยมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ซึ่งในปีนี้มีข้อมูลของประเทศบรูไน จาก <http://www.transparency.org>

ปี พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	34	41
2539	3.33 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	37	54
2540	3.06 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	39	52
2541	3.00 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	85
2542	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	68	98
2543	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	60	90
2544	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	91
2545	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	102
2546	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	70	133
2547	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	146
2548	3.80 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	59	159
2549	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	63	163
2550	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	179
2551	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	180
2552	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	180
2553	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	78	178
2554	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	183
2555	37 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	88	176
2556	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	102	177
2557	38 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	85	175
2558	38 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	76	168

หมายเหตุ: องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้ปรับเปลี่ยนวิธีการคิดคะแนนจากเดิมคะแนนเต็ม 10 คะแนนเป็นคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนนตั้งแต่ ปี พ.ศ ๒๕๕๕ เป็นต้นมา

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ของประเทศไทยตั้งแต่ ปี ๒๕๓๘ - ๒๕๕๘ ที่มา: เรียบเรียงข้อมูลโดยมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย แหล่งข้อมูล <http://www.transparency.org>

CPI (Corruption Perceptions Index) คือ ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ที่มีค่าคะแนนตั้งแต่ ๐ (คอร์รัปชันมากที่สุด) – ๑๐๐ (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและมีเครือข่ายใน ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก และได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่างๆเป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ ได้จัดอันดับจากประเทศต่างๆ จำนวน ๑๖๘ ประเทศ โดยจัดอันดับจากผลสำรวจของสำนักโพลล์ต่างๆ จำนวน ๑๒ แห่ง

ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (UNCAC) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดย ประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการสร้างจิตสำนึกในการทำดีไม่สนับสนุนการทุจริต สร้างความกดดันทาง สังคมต่อผู้ที่กระทำการทุจริต ส่งเสริมให้ช่วยกันดูแลตรวจสอบการทุจริต และปรับเปลี่ยนทัศนคติค่านิยม ให้มี การตื่นตัวในการต่อสู้กับการทุจริต พัฒนาระบบการทำงานให้มีความโปร่งใสและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกการขับเคลื่อนระบบบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญมากที่สุด การบริหารราชการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุขอย่างยั่งยืนต้องอาศัยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทำให้การขับเคลื่อนเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุขอย่างยั่งยืนของประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นผล แม้ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตโดยตรง แต่ก็ยังคงเกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคำเนินคดี อันเนื่องจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพิ่มมากขึ้น ในการใช้อำนาจทางปกครอง บางครั้งอาจมีการกระทำที่เกินขอบอำนาจ มีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจในฐานะที่ตนเองเป็นฝ่ายปกครองกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ การกระทำความผิดกล่าวถึงว่าเป็น การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกลไกการตรวจสอบที่มีอยู่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามได้ ดังจะเห็นได้ว่าวิกฤติการณ์ทางการเมืองในแต่ละครั้งมักมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองหลังจากเหตุวิกฤติการณ์ทางการเมือง ประเด็นการตรวจสอบการทุจริตจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองด้วย

ภายหลังการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ได้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กร และมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(ปัจจุบัน - ผู้ตรวจการแผ่นดิน) โดยองค์กรทั้งหมดเป็นองค์กรที่มีอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ยังประสบปัญหาในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในเชิงของผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ

กลไกและกระบวนการสร้างระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งภายในองค์กรฝ่ายปกครองและจากภายนอกองค์กร ต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อคุ้มครองและเป็นเครื่องประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองก็ถือกำเนิดขึ้นในวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างสุจริต โดยมี มาตรการที่ทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผลคือ บทบัญญัติในหมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๒๕๑ ถึงมาตรา ๓๑๑ ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและจัดตั้งองค์อิสระขึ้นเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ^{๑๑}

ข้อเสนอแนะในการนำหลักนิติธรรมไปใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แม้ประเทศไทยจะมีประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมและยังคงมีช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ ผู้เขียนมีความเห็นควรมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ และบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ รวมถึงการกำหนดอัตราโทษที่สูงและมีการบังคับใช้อย่างจริงจังโดยเฉพาะมีโทษปรับรายวันเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริต โดยกฎหมายนั้นต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน โดยควรมีการบูรณาการการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐระหว่างองค์กร เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงาน เกิดความเชื่อมโยงกันเป็นระบบ ไม่ให้มีช่องว่างในการหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลดเงื่อนไขในการแสวงหาผลประโยชน์จากการให้บริการประชาชน

ประชาชนต้องมีบทบาทโดยการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ได้ อันเนื่องจากประชาชนคือผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง โดยต้องมีการเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาล เพื่อเป็นระบบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเสมือนสร้างระบบภูมิคุ้มกันแก่ทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องมีหลักนิติธรรมอัน

^{๑๑} สุรพล นิติไกรพจน์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า ๔๒-๔๓

เป็นกฎเกณฑ์ กติกา ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรให้มีความชัดเจนสร้างการยอมรับร่วมกัน และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กฎเกณฑ์กติกา กระบวนการ ขั้นตอน การดำเนินงาน การเข้าถึงข้อมูลต้องมีความโปร่งใส ต้องสร้างกลไกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

ประเทศไทยควรนำตัวอย่างของธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐเกาหลี กรณีของมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ในค.ศ.๒๐๐๐ โดยนายกมหานครโซล นาย Goh Kun (๑๙๙๘ - ๒๐๐๒) มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยริเริ่มระบบที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN มาประยุกต์ใช้ คือการนำระบบการให้บริการออนไลน์มุ่งลดโอกาสที่ ประชาชนผู้รับบริการต้องพบปะกับเจ้าหน้าที่น้อยลงซึ่งจะทำให้โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเรียกรับเงินหรือโอกาสที่ประชาชนจะให้เงินเพื่อขอรับบริการที่เร็วขึ้นก็ลดน้อยลง และยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนไม่ต้องเดินทางไปติดต่อ ณ ที่ทำการของรัฐ ทั้งยังช่วยตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้ง่ายขึ้น ประชาชนสามารถรู้ขั้นตอนการปฏิบัติและตรวจสอบควบคุมได้ง่าย ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันลดลง

นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้มีสถาบันต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่ออบรมบุคลากรของรัฐ และเยาวชนเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ปลุกฝังค่านิยมไม่คดโกง ประชาชนจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิตนเอง รวมถึงประโยชน์ส่วนรวมด้วย

ควรเพิ่มมาตรการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตประพฤติมิชอบ โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานให้ครอบคลุมถึงพยานในคดีเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐด้วย มาตรการคุ้มครองพยานเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคคลที่จะเข้ามาเป็นพยานในการให้ข้อมูลเนื่องจากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับซึ่งเป็นบุคคลผู้มีอิทธิพล ทำให้พยานเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าให้ข้อมูล

กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนหลักกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพิ่มกระบวนการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมตรวจสอบได้ และเสริมสร้างประสิทธิภาพองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทุจริตในภาครัฐ และเพิ่มมาตรการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตประพฤติ มิชอบ ตามข้อเสนอข้างต้น และหวังว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามหลักนิติธรรม เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมไทยในการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน

บรรณานุกรม

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, นิติรัฐ นิติธรรม ฉบับประชาชน, ๒๕๕๕

คณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการวิจัยปัญหาและสาเหตุของ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ๒๕๓๐.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๒, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ.

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, ๒๕๔๙, การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๗.

มานิตย์ จุมปา, ๒๕๕๓, **ถาม-ตอบ กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สุรพล นิติไกรพจน์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส , ๒๕๔๔, “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย” , เอกสารวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงาน ก.พ., โครงการประเทศไทยใสสะอาด, หน้า ๗๕.

Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ ศานต์, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม”, **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์**, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓.

Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์ , ๒๕๔๘, **นิติปรัชญา**, กรุงเทพฯเดือนตุลา, หน้า ๑๑๐-๑๑๕.