

มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

จำเอนอรุณ หมั่นวงศ์*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับมาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยองค์กระษิระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันและยังมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐอีกหลายหน่วยงาน ซึ่งในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ ปัญหาการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมีระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม และปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายนั้น หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใด ๆ และจะต้องเป็นศูนย์กลางในการต่อต้านการทุจริตทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ และในการดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการของกฎหมายพบว่าเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่อันจำกัดการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดระยะเวลาสั้นเกินไป แม้ว่ามี

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

หน่วยงานหลายหน่วยงานมีมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังคงมีปัญหาในการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรม

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่ถูกกล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิดหรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ เพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชีให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากระยะเวลาไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และให้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องการแก้ไขปัญหาลดประโยชน์ทับซ้อน การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

1. บทนำ

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สะสมและหยั่งรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นค่านิยมว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นการได้ประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างง่ายตายโดยไม่ต้องลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐมีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ได้โดยตรงและเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจสูง มีกรอบของความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจนและขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางมาจนกระทั่งประชาชนโดยทั่วไปคิดว่า การทุจริตเป็นเรื่องธรรมดาที่ยอมรับได้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย โดย ดร.จุรี วิจิตรวาทการ เผยผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2555 พบว่า ประเทศไทยได้ 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 88 จากการจัดอันดับทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลกและอยู่อันดับที่ 11 จาก 21

ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเป็นคะแนนและอันดับที่ไม่ดีขึ้นไปกว่าที่ผ่านมา¹ และต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ปรากฏว่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตกลงไปอีกโดยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลกและอยู่อันดับที่ 13 จาก 22 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย²

สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐจนขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันก่อให้เกิดปัญหาสำคัญดังนี้

1. ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ

2. ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

3. ปัญหาการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริต มีระยะเวลาที่น้อยเกินไป

4. ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่ามีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังคงมีปัญหาในการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมจริยธรรม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐตามกฎหมายไทยเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว และทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐตามกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ไต้หวัน ฮองกงอังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางที่ถูกต้อง เหมาะสมมาปรับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ

การศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ เพื่อเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ สิทธิ (กฎ) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ

แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) สิทธิ ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่คุ้มครอง คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย (หยุต แสงอุทัย, 2538, น. 206) สิทธิในการกล่าวหา หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ ในการกล่าวหาผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

นิติรัฐ หมายถึง การที่รัฐยอมตนเพื่อปฏิบัติตนให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐสภา และมีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรมให้กับประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และการใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

ในนิติรัฐ การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐด้วย การควบคุมการกระทำของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมายมีวิธีการ เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางบริหาร (มานิตย์ จุ่มป่า, 2554, น. 65-67)

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตย ความจำเป็นในเรื่องของการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นสิ่งสำคัญอันเป็นรากฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากความต้องการและความซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มมากขึ้นทำให้กิจกรรมของฝ่ายปกครองมีมากขึ้นตามไปด้วย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นสามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ โดยหากใช้เกณฑ์องค์การในการจำแนกแล้วสามารถจำแนกการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่ การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, น. 472-479)

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในนิติรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง หลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นหลักการที่นอกจากจะสกัดออกมาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายปกครองระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่เจริญก้าวหน้าในทางกฎหมายปกครองในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 57-67)

การทุจริต หมายถึง การกระทำที่เป็นการประพฤตชั่ว กินสินบน คดโกง โกง ไม่สุจริต ไม่ซื่อตรง ไม่ซื่อสัตย์ มีพฤติการณ์เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ให้กับตนเองหรือผู้อื่นและให้หมายความรวมถึงประพฤตมิชอบด้วย ซึ่งประพฤตมิชอบ คือการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของรัฐ ทั้งการทุจริตและประพฤตมิชอบล้วนแล้วแต่เกิดความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชน

แนวคิดในการต่อต้านการทุจริตและประพฤตมิชอบในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ได้นำคำว่า การทุจริตและประพฤตมิชอบในวงราชการมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อใช้แทนการกระทำผิดลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยรวม ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอาญาด้วยก็ได้ แม้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 จะได้ให้คำนิยามดังกล่าวไว้แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อความคิดของการทุจริตและประพฤตมิชอบในวงการโดยทั่วไป ที่เรามักใช้คำตามภาษาอังกฤษว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) (อุดม รัฐอมฤต, 2544, น. 7)

เมื่อรัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหารประสงค์จะบริหารประเทศในแนวหรือนโยบายอย่างไร ถ้ายังไม่มีกฎหมายสนับสนุนก็ต้องขอให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศต่อไป (พรชัย เลื่อนฉวี, 2553, น. 206) ดังนั้นเมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความต้องการที่จะมีนโยบายในการต่อต้านการทุจริต รัฐบาลก็สามารถเสนอกฎหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้มีการตรากฎหมายตามกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมาย เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการทุจริตซึ่งได้มีการดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์กรในการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบัน

ภารกิจของรัฐ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น. 73-75) เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกัน ภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจากรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว เห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ เป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวนี้บรรลุผลจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายใน อีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเองเพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะแต่การมีกองทัพไว้ป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ยังกระทำโดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย

2. การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การที่ระบบกฎหมายยอมรับสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นย่อมมีผลจำกัดขอบเขตการกระทำของรัฐ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของปัจเจกบุคคลซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ ก็ย่อมจะต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในอีกด้านหนึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นด้วย ภารกิจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐต้องจัดโครงสร้างตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย

3. การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยรัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดความเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

4. การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม รัฐมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะเป็นมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง

5. การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

6. การพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อม โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ
จัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อ
บรรดาสีงมีชีวิตทั้งหลาย

3. มาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 มาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 ที่เป็นสาระสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตามหมวด 5 การถอดถอน จากตำแหน่ง ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาหมวด 6 ไต่สวนและ วินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ ไต่สวนและวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหาร ระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับ ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด¹¹

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต ได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริต ในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็น ส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ การทุจริตจัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

ให้สำนักงานหรือและทำความเข้าใจร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช. มาตรการในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐในต่างประเทศ

ประเทศมาเลเซีย มีการจัดตั้ง Special Cabinet on Government Integrity โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำหน้าที่ดูแลด้านจริยธรรมในการบริหารราชการ และตั้ง Integrity Management Committee (IMC) ในระดับรัฐและเมือง เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการดูแลเรื่องจริยธรรมภายใต้ค่านิยมหลัก 6 ประการ คือ ความซื่อสัตย์ ความน่าเชื่อถือ ปัญญา ความยุติธรรม ความโปร่งใสและความกตัญญู (Gratitude) ประเทศแคนาดา รัฐบาลของรัฐ Nova Scotia กำหนดไว้ใน Code of Conduct for Civil Servants ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกการดำเนินงานของจรรยาข้าราชการ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้แก่สำนักงานคุณธรรมจริยธรรมภาครัฐ (Office of Government Ethics หรือ OGE) เป็นผู้นำในการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของข้าราชการ และแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในฐานะความเป็นหุ้นส่วนกับส่วนราชการและหน่วยงานของฝ่ายบริหาร สำนักงานจะสนับสนุนให้ข้าราชการมีมาตรฐานทางจริยธรรมสูง และสร้างเสริมความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่องานของภาครัฐว่าดำเนินไปโดยยุติธรรมและมีคุณภาพ และได้มีการกำหนดให้มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ประเทศไต้หวัน ให้ความสำคัญกับกลไกการควบคุมและตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากการแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐออกเป็น 5 สภา คือ สภาการบริหารสภานิติบัญญัติ สภาตุลาการ สภาตรวจสอบและคัดเลือก และสภาควบคุมกลไกการจัดการด้านคุณธรรม จริยธรรม ใช้แนวทางการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม โดยมีการประกาศใช้ Ethics Directions for Civil Servants เป็นกรอบในการดำเนินงานโดยที่ Ethics Directions for Civil Servants นี้จะประกอบด้วยข้อบังคับ 20 ข้อ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าข้าราชการทุกคนจะปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมและมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเนื้อหาจะเน้นไปในการป้องกันมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการ และกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้ปรับตัวเองจากเมืองที่มีความฉาวโฉ่เรื่องการหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่มาเป็นเมืองที่โปร่งใสที่สุดและได้รับการยอมรับจากองค์กรนานาชาติ ตั้งแต่ World Bank Heritage Foundation และ Transparency International และหลายๆ ประเทศได้พิจารณาให้ ICAC เป็นหน่วยงานต้นแบบที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรรวมโดยการติดตามตรวจสอบ ป้องกันและให้การศึกษา (จินตนา บิลมาศ, 2552, น. 2-1, 2-13)

อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ได้กำหนดข้อสำคัญในเรื่องเอกสารหลักฐานทางบัญชีเพื่อให้ใช้เป็นพยานหลักฐานในการตรวจสอบ อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วย

การทุจริต ได้กำหนดเรื่องการฟอกเงินที่ได้มาจากการทุจริตไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้น

สำหรับการกระทำที่ระบุในอนุสัญญาของสภายุโรปว่าด้วยการฟอกเงิน การค้น การยึด และการริบสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิด อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ได้กำหนดเรื่องอายุความในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงกำหนดให้มีในกฎหมายภายในของประเทศตน สำหรับการดำเนินคดีเพื่อการชดใช้เสียหาย ความเสียหายนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดให้ไม่น้อยกว่าสามปีนับจากวันที่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรว่ามีความเสียหายนั้นเกิดขึ้น หรือการกระทำทุจริตนั้นได้มีการกระทำขึ้นและได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรถึงตัวบุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบในการนั้น อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องไม่ดำเนินการภายหลังกำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้นและอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ได้กำหนดนโยบายและการปฏิบัติเพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริต ได้แก่ ประเทศภาคีแต่ละประเทศโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้นพึงพัฒนาและดำเนินการหรือคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงานกันต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนถึงหลักการของนิติธรรม การบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงมุ่งมั่นที่จะกำหนดและส่งเสริมการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงมุ่งมั่นที่จะประเมินผลของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและมาตรการทางการบริหารที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นระยะ ๆ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น และประเทศภาคีพึงให้ความร่วมมือแก่กันและกัน และแก่องค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการดังกล่าวในข้อนี้ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมและโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศภาคีนั้น ความร่วมมือดังกล่าวอาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในรายการและโครงการระหว่างประเทศที่มุ่งหมายเพื่อการป้องกันการทุจริตนั้น (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 2-8)

4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

4.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐทั้งภายในและต่างประเทศในการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นองค์กรกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 (14) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องความเป็นหน่วยงานกลางไว้ว่า ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริตเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเป็นองค์กรกลางในการดำเนินการด้านต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นองค์กรกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศ ทำให้ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในประเทศได้

4.2 ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐที่มีอยู่พบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวมีขั้นตอนกระบวนการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้มีเพียงจำกัดในบางเรื่อง จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้มีความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพได้ แต่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องอาศัยอำนาจของหน่วยงานอื่น เช่น ศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัดเอกสารหรือทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

4.3 ปัญหาการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป การใช้สิทธิในการกล่าวหาอันเป็นการใช้สิทธิในเรื่องที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ และเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ทรัพย์สินที่ถูกเจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตไปผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกคืนได้ และใช้สิทธิกล่าวหาเพื่อให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกทรัพย์สินคืนน้อยเกินไป ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ระยะเวลาการใช้สิทธิในการกล่าวหาจึงไม่เหมาะสม ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้คุ้มครองประโยชน์ของประชาชน หากมีการละเมิดสิทธิแล้วก็ไม่ควรกำหนดระยะเวลาในการการใช้สิทธิในการกล่าวหาน้อยเกินไป

4.4 ปัญหาไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554) มาตรา 19 (7) และ (13) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับ

ความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม ได้แก่ จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานหรือและทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช. และรัฐบาลได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ แต่ไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ จนขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตเพื่อเป็นการระงับ ยับยั้งปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นอีกในภายหน้า และเพื่อเป็นการเพิ่มคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนของต่างประเทศ โดยปราศจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันส่งผลให้ประเทศมีสภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้นต่อไป

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข คือ ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่ถูกกล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ เพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชี ให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากระยะเวลาไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ให้มีประกาศคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องการแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหาคาการทุจริตเชิงนโยบาย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต*.

กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

2542/2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554)

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

สำนักงาน ก.พ. สำนักงานยกรัฐมนตรี. (2552). *กรณีศึกษา: องค์การตรวจสอบด้านจริยธรรม*.

นนทบุรี.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

_____. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2555). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์ปชั่น ปี 2555*. สืบค้น

7 ตุลาคม 2556. จาก <http://www.transparency-thailand.org/.../268-2555>

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2556). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์ปชั่น ปี 2556*. สืบค้น

3 พ.ค. 2557, จาก http://www.transparency.org/cpi_2001/in_detail.

อุดม รัฐอมฤต. (2554). *การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมือง และวงราชการไทย*

(รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.