



ที่ สศ 0001/ 2264

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

4 ธันวาคม 2551

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการแก้ไข  
ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทาง  
การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับปัญหา  
ของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาของประเทศ  
มายาวนาน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างไม่สมดุล ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก  
นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก และถึงแม้ว่าจะมี  
ความพยายามในการป้องกันและปราบปรามแต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่วนหนึ่ง  
มาจากรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีความซับซ้อนซ่อนเงื่อนและมีกลยุทธ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้การ  
ป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทำได้ยากยิ่งขึ้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้มอบหมายให้  
คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ดำเนินการศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไข  
ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็นปัญหาที่สำคัญระดับประเทศและควรมีการแก้ไขอย่างจริงจัง

คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ได้ดำเนินโครงการศึกษา  
โดยการรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากเอกสารและงานวิจัยเรื่อง มาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ ศึกษา  
กรณี “การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน” การเชิญบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูล การจัดสัมมนา  
ระดมความคิดเห็นในภูมิภาคต่างๆ และการศึกษาดูงานหน่วยงานที่ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน  
ต่างประเทศ โดยนำข้อมูลจากการศึกษาดังกล่าวมารวบรวมจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง  
แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

/ สภาที่ปรึกษา...

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ 22/2551 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 ได้พิจารณารายงานผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอแนะจำนวน 4 ด้าน ดังนี้

1. มาตรการทางสังคม
2. มาตรการทางกฎหมาย
3. การมีระบบตรวจสอบที่ดี
4. ด้านการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อาริยา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0 2612 6965, 0 2612 9222 ต่อ 227

โทรสาร 0 2612 9179 -80

ความเห็นและข้อเสนอแนะ  
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

1. ความเป็นมา

จากการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในช่วงปี 2546 -2547 ที่ผ่านมา ได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภาคประชาชนทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยได้ดำเนินการศึกษาข้อเท็จจริงทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด รวม 4 ภาค ในช่วงเดือนพฤษภาคม และมีนาคม 2547 ภายใต้ชื่อโครงการ "ความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ สสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชน เรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย" เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยพร้อมทั้งศึกษาแนวทางที่เหมาะสมของสภาที่ปรึกษาฯ ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และได้มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว นั้น

ถึงแม้ว่าจะมีการรณรงค์การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยก็มิได้ลดน้อยลง ขณะเดียวกันยังมีความซับซ้อนซ่อนเงื่อนและมีกลยุทธ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือที่เรียกกันว่าการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และการคอร์รัปชันที่ไม่มีตัวตน โดยมีทฤษฎีข้อมูลย้อนกลับ<sup>1</sup> (Theory of Introspection) เป็นข้อสนับสนุน ซึ่งเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศโดยเฉพาะนักการเมืองทั้งระดับประเทศ และส่วนท้องถิ่นที่มีการเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกันขององค์กรส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง และปัญหาหนึ่งของวิกฤตศรัทธาต่อสังคมไทย ก็คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง

ในอดีตหากกล่าวถึงการทุจริตคอร์รัปชัน หลายฝ่ายมักจะคิดว่าเกิดขึ้นในวงราชการเท่านั้น แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงในปี 2540 และจนกระทั่งเศรษฐกิจฟื้นตัวมาถึงปัจจุบันนี้ พบว่าฝ่ายเอกชนก็มีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน เพราะความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาลในภาคการเงินของ

<sup>1</sup> ทฤษฎีข้อมูลย้อนกลับ (Theory of Introspection) เป็นขบวนการที่มีมาจากการพัฒนาขึ้น ดำเนินมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เข้าสู่การปฏิบัติทุกด้านได้ เป็นเรื่องของการแสวงหาความรู้ ความจริงที่ปฏิบัติได้ เป็นข้อเท็จจริงทางปัญญาแห่งอนาคต (Actual Intelligence) โดยได้รับการวิพากษ์เพื่อแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้น (Basic Principle) และศึกษาให้เห็นถึงผลลัพธ์ (Outcomes) ออกมาเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิบัติได้ ประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common law) และประเทศที่เป็นสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ได้ใช้ทฤษฎีข้อมูลย้อนกลับนำสู่การปฏิบัติจริง เป็นขบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice) รวมทั้ง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) เข้าสู่การบังคับใช้กฎหมายทางด้านคุณธรรม (Legal Enforcement of Morality) และแนวคิดศีลธรรมที่ปฏิบัติได้ (Moral Realism) ลงโทษอาชญาหรืออาชญากรรมทางการเมือง ผู้มีตำแหน่งสูงในการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ทฤษฎีข้อมูลย้อนกลับเป็นการปรับกฎหมายข้อบังคับใช้ได้ทั้งในสังคมขณะนั้นได้อย่างสมดุลและเป็นธรรมทันที (นายสงวน ลีวน โนมินต์ :2550)

ประเทศไทย ในครั้งนั้นมาจากการทุจริตที่ผสมผสานกันระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง และผู้บริหารสถาบันการเงิน การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากไม่รีบเร่งสกัดกั้น โอกาสที่จะขยายตัวลุกลามออกไปจนกลายเป็นวิกฤติที่ไม่อาจจะแก้ไขได้ นอกจากการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐซึ่งทำการตรวจสอบได้ยากแล้วนั้น ปัจจุบันพบว่าการทุจริตภาคเอกชนเองก็เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขควบคู่กันไปกับการคอร์รัปชันในภาครัฐ ซึ่งที่ผ่านมามักจะให้ความสำคัญเฉพาะการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐเท่านั้น

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงมอบหมายให้คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ทำการศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะทำงานด้านการยุติธรรมฯ จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวเนื่องศึกษาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่มีผลกระทบต่อการศึกษาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรเครือข่ายและประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหารวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

## 2. การดำเนินงาน

คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล โดยคณะทำงานศึกษาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ดำเนินการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในลักษณะการรวบรวมข้อมูลจากผลการศึกษาวิจัย การเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลต่อคณะทำงานฯ และการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคต่างประเทศ ดังนี้

### 2.1 การศึกษาจากผลงานวิจัย

รวบรวมข้อมูลจากผลงานวิจัยของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมอบให้คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการวิจัย เรื่องมาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ศึกษากรณี “การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน”

### 2.2 การศึกษาข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

การเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในการประชุมคณะทำงานศึกษาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 17 ครั้ง ดังต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2549 ได้เชิญ ผู้แทนจากองค์กรเครือข่ายพัฒนา  
ระดับโลกแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งประกอบด้วย นางโจอันนา เอ็ม.โซเรส (Mrs.Joana M.Soures)  
และคณะ

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2549 ได้เชิญ ผู้แทนจากคณะกรรมการนักนิติศาสตร์  
สากล ได้แก่ นางเอมี ราโทนา (Mrs.Amy Ratona) เจ้าหน้าที่โครงการเอเชียแปซิฟิก

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 ได้เชิญ ผู้แทนจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่  
สำหรับสิทธิมนุษยชน ได้แก่ นายเดเนี่ยล คอลลิมจ์ (Mr.Daniel Collimge)

ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2549 ได้เชิญ ผู้แทนจากสหภาพยุโรป ได้แก่  
ท่านฌอง ฟรองซัวร์ โกแตง (H.E.Jean Francois Cautain)

ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2549 ได้เชิญ ผู้แทนจากคณะกรรมการเศรษฐกิจและ  
สังคมสำหรับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ได้แก่ นายโอสามา เอ็ม.ราชคานัน  
(Mr.Osama M. Rajkhan)

ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2550 ได้เชิญ ผู้แทนจากคณะกรรมการพัฒนาระบบ  
ราชการ ได้แก่ คุณวรวรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา

ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 ได้เชิญผู้แทนจากผู้สื่อข่าว BBC NEWS  
ได้แก่ นางแวนพัค บุญจันทร์

ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2550 ได้เชิญ นายไมเคิล ฮีธ (Mr.Michael Heath)  
และนางสาวปาลิรัตน์ ศรีศาสนรัตน์ ผู้แทนจากสถานทูตสหรัฐอเมริกา

ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2550 ได้เชิญผู้แทนจากภาครัฐ ประกอบด้วย

- นายปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- พลเอกธีรเดช มีเพียร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- นายชวลิต เศรษฐเมธิกุล อธิบดีกรมศุลกากร
- นายศราวุธ เมนะเศรต เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ดร.ชุตินา หาญเจริญ นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 8ว
- นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ เลขาธิการผู้ตรวจราชการอัยการ

- พ.ต.ท.บุญชอบ เกตุเทศ สำนักคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- นายอุทิศ บัวศรี เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติ 8

ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 ได้เชิญนางรัชณี แมนเมธี ผู้แทนจากเครือข่ายต่อต้านการคอร์รัปชัน พลเอกกิติศักดิ์ รัฐประเสริฐ ผู้แทนจากกลุ่มพลังเงียบ และนางสาวงามเนตร สกลสุด ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์

ครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2550 ได้เชิญผู้แทนจากภาคองค์กรระหว่างประเทศ ประกอบด้วย

- นายลาร์ส อีริก แบ็คสตรอม ผู้แทนจากสถานทูตฟินแลนด์  
(Mr.Lars Erik Backstrom)
- นายฮวน มาติน ซาบาตินี) ผู้แทนจากสถานทูตอาร์เจนติน่า  
(Mr.Juan Martin Sabatini)
- นายเดนิส โรบิตแตล ผู้แทนจากธนาคารโลก  
(Mr.Denis Robitaille)
- นางสาวแพทริเซีย แอทกินสัน ผู้แทนจากสถานทูตแคนาดา  
(Ms.Patricia Atkinson)

ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2550 ได้เชิญ นายจูเซปเป แชนท์ (Mr.Giuseppe Cerni) ผู้แทนจากสถานทูตอิตาลี

ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550 ได้เชิญ

- นายบัมบัง วิทจักโซโน ผู้แทนจากสถานทูตอินโดนีเซีย  
(Mr.Bambank Witjaksono)
- นายดาร์มาเวล อัศวาร ผู้แทนจากสถานทูตอินโดนีเซีย  
(Mr.Darmawel Aswar)
- นาย ยง อิล ลี ผู้แทนจากสถานทูตเกาหลี  
(Mr. Yong-Il Lee)

- นายเหยา เหวิน ผู้แทนจากสถานทูตจีน  
(Mr. Yao Wen)
- นางสาวซุย จิง เหวิน ผู้แทนจากสถานทูตจีน  
(Ms.Cui Jingwen)
- นายฮิปนี มาเทอแซด ผู้แทนจากสถานทูตบรูไน  
(Mr. Hipni Matersad)
- นางสาวโจอันนา ดาโต๊ะ ปาดูกา เฮจ. ดาเนียล ผู้แทนจากสถานทูตบรูไน  
(Ms. Joanna Dato Paduka Hj. Danial)
- นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย  
กระทรวงการต่างประเทศ

ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2550 ได้เชิญ นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2551 ได้เชิญ นางยุวดี ธัญญสิริ ผู้สื่อข่าวอาวุโสทำเนียบรัฐบาล และนางสาวสุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง หัวหน้าศูนย์พิทักษ์สิทธิสตรี มูลนิธิเพื่อนหญิง

ครั้งที่ 16 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ได้เชิญ คุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2551 ได้เชิญ พล.ต.อ. นกมล สมบูรณ์ทรัพย์ EXECUTIVE ASSISTANCE TORRESIDENT /CEO & DIRECTOR บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ และ นายไพโรจน์ เกษแม่นกิจ ที่ปรึกษาอาวุโส สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

### 2.3 การระดมความคิดเห็น

การจัดสัมมนา เรื่อง การขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ และภาคเอกชน รวมทั้งการคอร์รัปชันที่ไม่มีตัวตนในต่างจังหวัด โดยได้เชิญองค์กรในกระบวนการยุติธรรม องค์กรภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นักวิชาการและประชาชนทั่วไป ของจังหวัดนั้น ๆ เข้าร่วมสัมมนา โดยมีจำนวนกลุ่มเป้าหมายจังหวัดละ 100 คนจำนวน 3 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551 ณ จังหวัดเชียงราย โดยมีวิทยากรจากภายนอกได้แก่ นายพัฒนา สิทธิสมบัติ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2551 ณ จังหวัดตราด โดยมีวิทยากรจากภายนอกได้แก่ นายดำรง ยาน้ำทอง ผู้พิพากษาศาลจังหวัดตราด

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551 ณ จังหวัดปราจีนบุรี โดยมีวิทยากรจากภายนอกได้แก่ นายวชิร ปานแก้ว ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดปราจีนบุรี และนางปราณี บุญโญภาส ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวงปทุมวัน

#### 2.4 การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การศึกษาดูงาน เรื่อง “ทิศทางการประเทศไทยกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน” ณ หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และ หน่วยงาน Commission Against Corruption of Macao (CCAC) เขตปกครองพิเศษมาเก๊า ระหว่างวันที่ 2 - 4 สิงหาคม 2550

### 3. สารสำคัญและข้อวิเคราะห์

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาของประเทศไทยมายาวนาน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างไม่สมดุล ไม่เกิดการกระจายรายได้ ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณในการพัฒนา และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคดังนี้

3.1 ปัญหาการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของคนในสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงเรื่องค่านิยมในการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะมองเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความร้ายแรงแต่อย่างใด รวมทั้งการใช้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลในพื้นที่ต่างๆ

3.2 ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากการขาดการตระหนักในความสำคัญของปัญหาและการขาดความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมต่อความปลอดภัยที่จะเกิดขึ้นต่อตนเองและหน้าที่การงานของตน ส่วนหนึ่งมาจากกฎหมายมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจในการให้คุณให้โทษได้โดยมีการควบคุมตรวจสอบไม่เพียงพอ และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือขาดความจริงใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหา



3.3 ปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการนำไปสู่การทุจริตในวงราชการ ในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตมีแนวคิดไปในแนวทางเดียวกันว่า การทุจริตนั้นจะไม่มีวันเกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพทำให้หลายประเทศมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินเดือนที่เพียงพอเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.4 ระบบการตรวจสอบองค์กรส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

3.5 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิม มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปราม ซึ่งลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันที่เปลี่ยนแปลงไปจะมีลักษณะดังนี้

3.5.1 พยานหลักฐานในการกระทำความผิดมักจะไม่เป็นรูปธรรม

3.5.2 ผู้กระทำความผิดมักจะวางแผนหาช่องทางหลีกเลี่ยงทางกฎหมายของตนไว้  
อย่างดี

3.5.3 ผู้กระทำความผิดมักจะมีข้ออ้างกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของตน

3.5.4 มีความยากในการพิสูจน์ความผิดให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัย

3.5.5 เป็นอาชญากรรมไร้เหยื่อเพราะผู้เสนอประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิดก็ได้รับผลตอบแทนตามที่ตนเองมุ่งหวังเช่นกัน

3.5.6 ผลประโยชน์ที่มีการมอบให้แก่กันเพื่อเป็นการตอบแทนกัน จะมีการปกปิดแปรสภาพได้อย่างแนบเนียน และพิสูจน์ให้เห็นได้ยากมาก

3.5.7 เนื่องจากผู้กระทำความผิดมักจะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งในภาคราชการ ภาคการเมือง และภาคเอกชน จึงสามารถอำพรางข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างแนบเนียน ในขณะที่เดียวกันก็มีศักยภาพที่จะครอบงำกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย

3.5.8 การใช้ช่องทางตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการใช้บุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.5.9 มีการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือเงื่อนไข เพื่อเป็นช่องทางให้มีการคอร์รัปชัน เช่น ในการจัดซื้อจัดจ้างมีการกำหนดราคา กำหนดวิธีการคัดเลือก กำหนดคุณภาพของสินค้า เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของตน เป็นต้น

3.5.10 สามารถกำหนดเจาะจงให้บุคคล นิติบุคคลหรือกลุ่มนิติบุคคล ที่ฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการสัมปทานคาดหมายไว้ล่วงหน้า ให้สามารถผ่านกระบวนการคัดเลือกตามกฎหมายกำหนดไว้

3.5.11 มีการแต่งตั้งหรือโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานนั้น เพื่อให้ดำเนินการให้สมประโยชน์ต่อตนหรือพรรคพวกของตน

3.6 การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนและการเอื้อประโยชน์ของภาคเอกชนในการทุจริตคอร์รัปชัน

กระทำโดยการที่เอกชนรายใดรายหนึ่งเสนอที่จะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ในรูปแบบค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชั่น เพื่อความได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจ ในการได้รับสัมปทาน เป็นต้น และการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง การใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ทางการค้า การอนุมัติค่าตอบแทนให้แก่กรรมการและผู้บริหารเอกชนในระดับสูง การซื้อขายหลักทรัพย์ การโยกย้ายเงินในบัญชีของลูกค้าของธนาคาร หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ การปล่อยเงินกู้ให้แก่คนรู้จัก ตลอดจนการเบียดบังยกยอกทรัพย์สินของสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ องค์กรที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การอนุมัติเงินกู้และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชน เป็นหน่วยงานที่มีโอกาสเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์สูงสุด

3.7 ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริตอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่กฎหมายดังกล่าวยังขาดการประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดการลักลั่น การเลือกปฏิบัติ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และการหาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่

3.8 บทบัญญัติเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในกฎหมายหลายฉบับ ยังมีความลักลั่นกัน หรือการตีความกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียต่างกัน

3.9 ปัญหาเรื่องอายุความในคดีการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากที่ผ่านมามีคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันหลายคดีต้องขาดอายุความไป ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้

3.10 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีขีดความสามารถต่าง ๆ ไม่พอเพียง เช่น จำนวนบุคลากร ความเป็นอิสระ ข้อจำกัดด้านการใช้อำนาจและการประสานงานกับองค์กรอื่น

3.11 การปิดบังข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานรัฐ และกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหาร และกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ที่ยังขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดการคัดเลือก สรรหาบุคคลที่ชัดเจนเหมาะสม

3.12 รัฐบาลขาดการกระจายอำนาจการตรวจสอบจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง กลไกการตรวจสอบของรัฐสภา ไม่สามารถตรวจสอบกลไกการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้เพียงพอ หรือกรณีที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาและองค์กรอิสระ การทำงานของรัฐบาลขาดความโปร่งใส รวมทั้งภาคการเมืองมีความความสัมพันธ์กับภาคธุรกิจหรือที่เรียกว่า "ธนาภิการเมือง" ทำให้กลุ่มธุรกิจมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง หรือพรรคการเมืองที่ถูกครอบงำโดยนายทุน มีการเกื้อหนุนด้านผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ หรือการดำเนินนโยบายภาครัฐที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง

3.13 ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบขององค์กรอิสระและภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น ไว้หลายมาตรา โดยคาดหวังว่าจะลดการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยที่สุด แต่ก็ไม่เป็นผล เพราะกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลนอกภาครัฐ เช่น สื่อ องค์กรเอกชน ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น จึงทำให้การดำเนินงานยังมีขอบเขตจำกัดเฉพาะ

#### 4. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันฉบับนี้ ประมวลจากงานวิจัยเรื่อง มาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ ศึกษากรณี "การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน" ประมวลจากการมาให้ข้อมูลของบุคคลภายนอก ประมวลจากข้อมูลจากการสัมมนาระดมความคิดเห็นในภูมิภาคต่างๆ และประมวลจากการศึกษาดูงานหน่วยงานที่ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยจะต้องดำเนินการเชิงบูรณาการ กล่าวคือจะต้องใช้มาตรการต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ควบคู่กันไป และสิ่งสำคัญทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

#### 4.1 มาตรการทางสังคม

4.1.1 รัฐต้องส่งเสริมให้มีการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่ประชาชนในทุก ระดับ เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดี เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดย กำหนดให้เป็นนโยบายระดับชาติและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

4.1.2 รัฐจะต้องส่งเสริมให้ผู้นำประเทศหรือผู้บริหารดำรงตนเป็นตัวอย่างที่ดีใน ด้านความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรมและจริยธรรม และหากประพฤตินขัดต่อหลักการดังกล่าวนอกจากมี การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว ควรนำมาตรการการประณามและประจานต่อสาธารณชนเพื่อให้เกิดความอับอายและเกรงกลัวในการกระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน

4.1.3 รัฐจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตคอร์รัปชัน

4.1.3.1 สร้างสถาบันครอบครัวให้มีความเข้มแข็งเนื่องจากเป็นหน่วยย่อยที่สุด ที่มีความสำคัญต่อการสร้างจิตสำนึกที่ดี

4.1.3.2 สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน

4.1.3.3 ส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน เปิดโอกาสและเพิ่มช่องทางการ ร้องเรียนเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันให้มากยิ่งขึ้น

4.1.4 รัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน บุคลากรภาครัฐ และภาคการเมืองทราบเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน และรูปแบบการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและควรบรรจุเรื่องการ ทุจริตคอร์รัปชันในหลักสูตรการเรียนการสอนของทุกระดับการศึกษา

#### 4.2 มาตรการทางกฎหมาย

4.2.1 ให้มีการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริตอยู่ หลายฉบับ แต่การจะทำให้กฎหมายดังกล่าวสามารถบังคับได้จริงจังและมีประสิทธิภาพ จะต้องอาศัย มาตรการอื่น ๆ ประกอบด้วย ดังนี้

4.2.1.1 ให้มีการประสานงานในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง และต้องกำหนดลำดับก่อนหลังของกฎหมายที่ใช้บังคับด้วย เพื่อให้เกิดการสอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมาย

4.2.1.2 ให้นำเอามาตรการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) มาใช้กับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว ในระยะหลังมีลักษณะเป็นองค์กร มีผู้กระทำความผิดหลายคน มีการสมคบกันและแบ่งหน้าที่เป็นอย่างดี ทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาเรื่อง ตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุนไม่สามารถดำเนินคดีกับองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในระดับหัวหน้าขององค์กร ที่มักจะรอดพ้นจากกระบวนการยุติธรรมอยู่เสมอ

4.2.1.3 ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล และมีอำนาจยึดหรืออายัดสิ่งของเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน มีอำนาจหมายเรียกบุคคลที่พบในสถานที่ที่ถูกค้นจนกว่าจะทำการตรวจค้นเสร็จเรียบร้อยและมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้โดยให้ตำรวจปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.) เข้ามาร่วมดำเนินการในส่วนนี้ รวมทั้งกำหนดให้มีเครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐาน มีวัตถุประสงค์หลักในการหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อดำเนินมาตรการทางแพ่ง อีกส่วนหนึ่งซึ่งพยานหลักฐานที่ได้จากเครื่องมือดังกล่าว สามารถนำไปใช้พิสูจน์ความผิดในคดีอาญาได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดฐานสมคบกันกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดนั้นกระทำได้ยาก เพราะโดยลักษณะของการสมคบมักจะปกปิดวิธีดำเนินการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการพิเศษอย่างอื่นในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำผิด

4.2.2 ให้มีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตจากการถูกฟ้องกลับ รวมถึงประชาชนที่เป็นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะและหน่วยงานของรัฐด้วย

4.2.3 ให้ยกเลิกอายุความในการดำเนินคดีการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ผู้ที่กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายโดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องขาดอายุความฟ้องร้อง

4.2.4 ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นระบบสากล โดยยึดแนวทางของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และควรให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ด้วย

4.2.5 ให้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการเพิ่มโทษที่รุนแรงในการกระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน

4.2.6 ให้แก้ไขโทษปรับให้มีอัตราค่าปรับขั้นต่ำ และไม่มีอัตราค่าปรับขั้นสูง ซึ่งศาลสามารถปรับได้เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

4.2.7 ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องเรียนก่อน

### 4.3 การมีระบบตรวจสอบที่ดี

การสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะต้องตรวจสอบตั้งแต่ก่อนเริ่มเข้าทำงาน และหลังจากพ้นจากตำแหน่ง โดยการกำหนดให้มีการแจ้งและเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และการมีผลประโยชน์ในภาคเอกชน อีกทั้งการตรวจสอบในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง

4.3.1 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงสถานะทางการเงินของตน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการคลังและการเงินของประเทศ หรือทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการดูแลเรื่องตลาดการเงินของประเทศ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าทางใดทางหนึ่งกับธุรกิจเอกชนหรือหากเห็นว่าการทำงานหรือการถือครองทรัพย์สินในภาคเอกชนของตนอาจจะนำไปสู่การทุจริตได้ หรือ คาดว่าจะส่งผลให้เกิดการทุจริตลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ อาจสร้างระบบตรวจสอบโดยมีคณะกรรมการอิสระ<sup>2</sup> เข้ามาตรวจสอบ

4.3.2 ให้มีการสร้างระบบตรวจสอบจากภาคประชาชนและสื่อมวลชนเพื่อช่วยดำเนินการตรวจสอบควบคู่กับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.3.3 ให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบมีความอิสระปราศจากการแทรกแซงใด ๆ เพื่อให้สามารถนำกฎหมายมาบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่ ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากทุกฝ่าย หากองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการการเมืองจะให้นโยบายการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดและจะทำให้การปราบปรามนั้นไม่มีทางสัมฤทธิ์ผล

<sup>2</sup>

คณะกรรมการอิสระสามารถศึกษารูปแบบได้จากหลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์ที่มีการนำมาใช้ตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัทมหาชนที่เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ โดยให้แต่ละบริษัทจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในของตนและส่งผลการตรวจสอบนั้นไปให้คณะกรรมการอิสระที่ตั้งขึ้นจากองค์กรภายนอกเพื่อทำการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

4.3.4 ให้ผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชนต้องถูกตรวจสอบในด้านทรัพย์สินได้และห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมได้เสียในบริษัทเอกชนนอกจากการกำกับดูแลในหน้าที่

4.3.5 ให้มีมาตรการการดำเนินการ เพื่อเป็นการป้องกันเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ในทุกตำแหน่งที่จำเป็นและมีความสำคัญ โดยกำหนดตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นการเพิ่มเติมนอกเหนือไปจาก นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ปลัดกระทรวง และอธิบดี

4.3.6 ให้นำกฎหมายการคุ้มครองพยานมาบังคับใช้อย่างจริงจังและมีสัมฤทธิ์ผล

4.3.7 ให้มีระบบการตรวจสอบที่ดีเกี่ยวกับการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ภาคประชาชนเป็นหน่วยสำคัญในการร่วมตรวจสอบการการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.8 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มช่องทางการตรวจสอบที่ดี โดยการมีส่วนร่วมจากภาคีภาคส่วนต่างๆ และมีการประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารข้อเท็จจริงและการดำเนินการให้สาธารณชนทราบอย่างโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล

#### 4.4 ด้านการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.4.1 ให้ดำเนินการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศอย่างจริงจัง เป็นวาระแห่งชาติ และต้องมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ชัดเจน อีกทั้งรัฐต้องรายงานความก้าวหน้าผลการดำเนินงานประจำปีที่ผ่านมาต่อประชาชน

4.4.2 ให้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาชน ให้ทำงานคู่ขนานร่วมกับองค์กรอิสระ เพราะการได้รับการสนับสนุนและการเคลื่อนไหวของภาคเอกชนจะเป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญที่จะทำให้งานขององค์กรอิสระประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจะช่วยให้ภาคเอกชนเข้มแข็งสามารถพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมให้ก้าวหน้าไปมากยิ่งขึ้น

4.4.3 ให้มีการยกย่องหน่วยงานที่ซื้อสัตย์สุจริต เช่น การมอบรางวัลเกียรติคุณหรือประกาศชมเชยในการสร้างคุณงามความดี และซื้อสัตย์สุจริตเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและเป็นแบบอย่างแก่หน่วยงานอื่น และต้องดำเนินการให้สาธารณชนทราบด้วย

4.4.4 ผลักดันให้มีการดำเนินการเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในสัญญาเมื่อเดือนธันวาคม 2546

4.4.5 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้และสวัสดิการที่เพียงพอต่อภาวะค่าครองชีพเพื่อลดปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

4.4.6 ให้มีนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันรัฐต้องให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการคอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพราะการที่ประชาชนมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การแก้ไขปัญหาภาคประชาชน โดยการให้ความรู้คู่ขนานไปกับการให้ประชาชนมีรายได้พอเพียงแก่การดำรงชีพ ย่อมสามารถป้องกันการคอร์รัปชันได้ในส่วนหนึ่งด้วย

4.4.7 ให้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อการพัฒนาบุคลากร โดยการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในหน่วยงานเกี่ยวกับปัญหาและรูปแบบของการคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

\*\*\*\*\*