

บทที่ ๒

การทุจริตในบริบทของ ป.ป.ช.

การศึกษาเรื่องปัญหาการทุจริตในบริบทของ ป.ป.ช. นี้ ก่อนอื่นต้องขอแนะนำแนวความคิดทางทฤษฎีของปัญหาที่เกิดขึ้น และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

๒.๑ ความหมายของทุจริตหรือคอร์รัปชัน

๒.๒ ประเภทของทุจริตหรือคอร์รัปชัน

๒.๓ สาเหตุของทุจริตหรือคอร์รัปชัน

๒.๔ มาตรการป้องกันและปราบปรามของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒.๔.๑ มาตรการการป้องกัน

๒.๔.๒ มาตรการในการปราบปราม

๒.๕ สรุป

๒.๑ ความหมายของทุจริตหรือคอร์รัปชัน

ความหมายของคำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในปัจจุบัน มีดังนี้

การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำความผิดที่รุนแรงในรูปแบบอื่นในขณะเดียวกันการกระทำความผิดประเภทนี้ก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ สูญเสียงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ทำให้นานาประเทศหลีกเลี่ยงที่จะมาลงทุน และมักจะถูกมองจากประชาคมโลกว่า เป็นประเทศที่ด้อยการพัฒนา ซึ่งประเทศไทยนั้นอยู่ในสภาพนี้มาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่ได้พยายามสร้างกฎหมายและกลไกต่าง ๆ มารองรับ แต่ก็ดูเหมือนว่า พฤติการณ์ซ้ำซากในการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ก็ยังเป็นที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยเสมอมา^๑

^๑ดวงพร รุจิเรข, “การป้องกันการทุจริตในสังคมไทย”, ในงานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล, ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๐), : ๑๑.

คำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า การประพฤติชั่ว ประพฤติเลว ประพฤติทราม^๒

อุดม รัฐอมฤต ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุจริต” หมายถึง ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง^๓

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา (๑) ได้ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริต” หมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น^๔

การทุจริตในวงราชการ ซึ่งมีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะมีกฎหมายกำหนดที่พุดเกี่ยวกับเรื่องของการทุจริตไว้ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ (ฉบับที่ ๒) ประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้ คือ

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

๒. การประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นในการปฏิบัตินั้น การประพฤติทุจริต จะต้องใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ ไม่ว่าจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ส่วนการประพฤติมิชอบ เป็นเรื่องของการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการทุจริต ซึ่งรวมถึงการกระทำโดยขาดความระมัดระวังหรือประมาทเลินเล่อ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ทั้งการประพฤติทุจริต และประพฤติมิชอบ ล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมของ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมาย^๕

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) คำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น ความผิดฐาน

^๒ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นามิบุ๊คพับลิเคชั่น จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๕๓๓.

^๓ดูรายละเอียดใน อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๒), หน้า ๑๕-๑๘.

^๔ชัยยศ สันตูประสัทธิ, “ความหมายของคำว่า “ทุจริต”, ป.ป.ช.สารสู่โรงเรียน, ปีที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๑) : ๖.

^๕เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

ลักทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่น หรือผู้ที่ซึ่งเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไป โดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ต้องระวางโทษ...” หรือความผิดฐานยักยอก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของผู้อื่น หรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เปียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานยักยอก ต้องระวางโทษ...”

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ คำว่า “**ทุจริตต่อหน้าที่**” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติกรรมที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งคำนิยามนี้ รวมความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาและขยายความไปถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้ซึ่งเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนหรือผู้อื่น^๖

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ในมาตรา ๑๔๗ คำว่า “**ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่**” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่ว่า เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ ซื่อ ทำ จัดการ หรือ รักษาทรัพย์ใด เปียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท^๗ ตัวอย่างของการทุจริต เช่น ใบอนุญาต “ซานติกา” คร่า ๖๖ ศพ^๘ ดังที่ได้ทราบกันแล้วว่า ในคืนส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ในคืนวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เกิดเหตุเพลิงไหม้สถานบันเทิง “ซานติกา” (Santika) ย่านถนนเอกมัย ส่งผลให้ผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ ๕๙ คน และมีผู้เสียชีวิตภายหลังอีก ๗ คน รวม ๖๖ คน นอกจากนี้ยังมีผู้บาดเจ็บอีกจำนวนมาก

ซึ่งสาเหตุหลักของการสูญเสียในครั้งนี้ก็ คือ เกิดมาจากการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถานบันเทิงที่เปิดโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่ได้ผ่านการตรวจสอบความปลอดภัย อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้มีความเสี่ยงในการเกิด

^๖ดวงพร รุจิเรข, “การป้องกันการทุจริตในสังคมไทย”, ในงานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล, : ๖.

^๗สำนักงานกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช., พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๖), หน้า ๑๔๓.

^๘ดูรายละเอียดใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, เมฆคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๕๗), หน้า ๒๐-๒๓.

อุบัติเหตุ จากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ พบว่า สาเหตุของไฟไหม้ในครั้งนี้ เกิดจากการจุดพลุไฟฉลองปีใหม่ภายในสถานบันเทิง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย

สรุป คำว่า “ทุจริต” หมายถึง การประพฤติชั่ว ประพฤติเลวทราม การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ การประพฤติปฏิบัติคดโกง การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความหมายของคอร์รัปชัน

ส่วนความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) ในภาษาอังกฤษ มีความหมายตามเอกสารเท่าที่ปรากฏ มีความหมายเข้าใจไปได้ทั้งทางแคบและอย่างกว้างขวาง สมควรที่จะได้นำมาเทียบเคียงกับคำว่า “ทุจริต” เช่น

“Corrupt” แปลว่า ให้สินบน เลวลง ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่

“Corruption” แปลว่า ความไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่

“Corruption” แปลว่า เน่า ชั่ว แผลง กินสินบน ใจไม่บริสุทธิ์^๙

คอร์รัปชัน (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruptio เป็นคำที่รู้จักกันดีทั่วไปมานาน แต่ความหมายของคำนี้มีหลากหลายต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้หลักการหรือมุมมองในทางศีลธรรม ทางการเมืองหรือทางเศรษฐศาสตร์ ในมุมมองของพฤติกรรมหรือการกระทำความผิดนั้น คอร์รัปชันอาจจัดเป็นอาชญากรรม (Crime) ประเภทหนึ่ง ในบางกรณีคอร์รัปชันอาจจะถูกมองในความหมายที่แคบและต่างจาก การโกง ยักยอก รีดไถ การชู้ โดยมองว่า คอร์รัปชันเป็นการกระทำของคนสองฝ่ายที่หาประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม เช่น การติดสินบน เป็นต้น^{๑๐}

การทุจริตหรือคอร์รัปชัน ในความหมายทั่วไปหมายถึง “พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว” ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในกลไกในการดำเนินการปกครองตามแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีส่วนต่อการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวมเสมอ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากกรอบที่สังคมมอบหมายเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวแล้ว จะถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่^{๑๑} การกระทำที่มีการใช้อำนาจหรือ การให้สินบน ที่อาจจะผิดหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่มี

^๙อนันต์ เสนาชันท์, *ไอ้โคตรโกง*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์খনวน, ๒๕๒๑), หน้า ๑๗.

^{๑๐}จรรุภรณ์ สุขุมาลพงษ์, *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖), หน้า ๔.

^{๑๑}ดวงพร รุจิเรช, “การป้องกันการทุจริตในสังคมไทย”, ในงานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล, : ๔.

เจตนาให้ได้รับประโยชน์อันไม่สมควรจะได้และคอร์รัปชันนั้น เกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยการคอร์รัปชันในภาคเอกชนหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจหรือตำแหน่งที่ได้มาจากผู้ถือหุ้น ในการดำเนินงานของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน สำหรับประเทศไทยคำว่า คอร์รัปชัน นั้นเป็นคำที่ใช้ในวงการราชการ รัฐวิสาหกิจ ส่วนของเอกชนจะใช้คำว่า ทูจริต ซึ่งหมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง บทบาท หน้าที่โดยมิชอบซึ่งขัดต่อกฎหมายและระเบียบ ปฏิบัติจากหน่วยงาน บริษัท องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่^{๑๒}

สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจาก หน้าที่ตามปกติของราชการ อันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว ในเรื่องของครอบครัวและสมัคร พรรคพวกที่ใกล้ชิด การได้ผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสถานภาพ หรือ การละเมิดกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ โดยการใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การติดสินบน การให้สิ่งตอบแทนเพื่อเบี่ยงเบนการ ตัดสินใจของบุคคลที่อยู่ในสถานะปกครอง การเล่นพรรคเล่นพวก การอุปถัมภ์ค้ำจุนด้วยเหตุผลของ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการคำนึงถึงความถูกต้อง และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการโดย มิชอบ การจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว^{๑๓}

นอกจากนี้ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้ให้ความหมายของการคอร์รัปชันไว้อีกว่า กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะใน ระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและหลักจริยธรรมของบุคคล สาธารณะ ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือว่าเป็นการ คอร์รัปชันทั้งสิ้น^{๑๔}

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับ หลักจริยธรรมหรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทบุคคลสาธารณะ^{๑๕}

^{๑๒} จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย, หน้า ๔.

^{๑๓} สังคิต พิริยะรังสรรค์, ทฤษฎีคอร์รัปชัน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วย ช่วยกัน, ๒๕๕๙), หน้า ๔๐.

^{๑๔} สังคิต พิริยะรังสรรค์, ทฤษฎีคอร์รัปชัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๕๙), หน้า ๘๐.

^{๑๕} ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ”, วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ ๒๑ (ธันวาคม ๒๕๔๖) : ๓.

วิทยากร เชียงกุล ได้อธิบายถึงการทุจริตคอร์รัปชันเอาไว้ว่า เดิมเคยใช้คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็นหรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎร และการฉ้อโกงงบประมาณของรัฐ คำนี้มีความหมายค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับการฉ้อโกงในสมัยปัจจุบัน ที่นักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้โกงจากงบประมาณปัจจุบันโดยตรง แต่ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ทั้งจากทรัพยากรสาธารณะ เงินในอนาคต และจากประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงไม่อาจให้ความหมายได้อย่างครอบคลุม วิทยากร เชียงกุล จึงใช้คำว่า “การคอร์รัปชันทางการเมือง” (Political Corruption) หมายถึง การทุจริตฉ้อฉลของผู้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อชี้ให้เห็นว่า เป็นเรื่องฉ้อโกงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ถ้าเป็นการคอร์รัปชันกันเฉย ๆ จะรวมถึงการฉ้อโกงของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ในภาคธุรกิจเอกชนหรือองค์กรพลเมืองที่ไม่ใช่องค์กรรัฐบาล ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การคอร์รัปชันสามารถมีได้ไม่ว่าในรัฐบาลรูปแบบไหนก็ตาม แต่ส่วนใหญ่แล้ว จะอยู่ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ การติดสินบน กรรโชกใช้อำนาจบาตรใหญ่ คดโกง และใช้ระบบเส้นสายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว^{๑๖}

เกียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันเอาไว้ว่า เป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น เรียก รับ หรือยอมรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์ตนเองหรือผู้อื่น หรือการฉ้อฉล ในทางกฎหมายถือว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งได้แก่การกระทำซึ่งแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การคอร์รัปชันรู้จักกันในภาษาไทยนับตั้งแต่สมัยอยุธยา^{๑๗}

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ ได้ให้คำจำกัดความของคอร์รัปชันไว้ว่า หมายถึง การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่ต้องสวามิภักดิ์ การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานรับ ขอ หรือ กรรโชกเอาค่าตอบแทนหรือเมื่อตัวแทนเอกชนเสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ในการแข่งขันหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล^{๑๘}

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันเอาไว้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำที่ชั่วช้า เจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำ

^{๑๖} วิทยากร เชียงกุล, *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๙), หน้า ๑๙-๒๐.

^{๑๗} เกียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *กลเม็ดเด็ดพิศคอร์รัปชัน*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทซัดเซสมิเดีย จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๒๘.

^{๑๘} ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, *นักการเมือง : จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑๗.

ที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น^{๑๙}

คำภาษาอังกฤษ “คอร์รัปชัน” ตรงกับคำในภาษาไทยว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” คำ ๆ นี้ในภาษาไทยเป็นคำเก่าแก่ที่มีมาแต่โบราณ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นสองคำคือคำว่า “ฉ้อราษฎร์” และ “บังหลวง”

ความหมายของคำว่า “ฉ้อราษฎร์” หมายถึง การกระทำของข้าราชการซึ่งส่วนใหญ่ อยู่ในระดับปฏิบัติการที่มักจะแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากพี่น้องประชาชนด้วยสารพัดวิธี ทั้งฉ้อโกง ริดไถ ข่มขู่ เบียดบัง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง

ส่วนความหมายของคำว่า “บังหลวง” หมายถึง การกระทำของข้าราชการที่อยู่ในระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากทรัพย์สินของประเทศชาติด้วยวิธีการเบียดบัง ยักยอก ซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ตนและพวกพ้อง ทั้งสองความหมายนี้แตกต่างกันที่ระดับการทำความผิด เพียงแต่ “ฉ้อราษฎร์” เป็นการโกงโดยข้าราชการที่มีหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ (ชั้นผู้น้อย) เช่น สปส. เล่นแร่แปรธาตุโยกเงิน **ประกันสังคมเข้าคอมพิวเตอร์**^{๒๐} ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๓ สปส. มีการจัดซื้อจัดจ้างระบบคอมพิวเตอร์กว่า ๕,๐๐๐ ล้านบาท รวมถึงโครงการจัดหาและดำเนินการระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงาน มูลค่า ๒,๘๙๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๐ ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นการนำเงินจากกองทุนประกันสังคมไปเข้าระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้ในการดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน

ซึ่งเป็นสาเหตุของเส้นทางผลประโยชน์อันมากมายมหาศาลจากกองทุนประกันสังคมเพื่อสนับสนุนโครงการเข้าระบบคอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงาน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการโยกย้ายเงินกองทุนไปใช้เป็นงบประมาณของกระทรวงแรงงาน ซึ่งขัดต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ดังนั้น สำนักงานแห่งนี้จึงมีการประพจน์ทุจริตโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ส่วน “บังหลวง” เป็นการโกงโดยข้าราชการที่มีอำนาจในระดับการตัดสินใจ (หรือชั้นผู้ใหญ่)^{๒๑} เช่น การเบียดบังงบประมาณแผ่นดินจากการประมูลงานโครงการใหญ่ต่าง ๆ โดยที่ประชาชนหรือผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถรู้ได้ การบังหลวงเป็นการคอร์รัปชันที่ประชาชนไม่ได้

^{๑๙} พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔), หน้า ๑๑.

^{๒๐} คุรุยาละเอียตใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์, หน้า ๓๘-๔๐.

^{๒๑} สุทธิ สุนทรานุรักษ์, “ฉ้อราษฎร์บังหลวง”, ป.ป.ช.สารสู่โรงเรียน, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๕๑) : ๗.

รู้สึกถึงความเดือดร้อนมากนัก ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว คนกลุ่มนี้ได้เงินอันมิชอบเป็นจำนวนมากมหาศาล^{๒๒} ตัวอย่างเช่น **ผู้ใหญ่มรวหัว ฮ้วนมโรงเรียน**^{๒๓} องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อและจัดส่งนมให้กับสถานศึกษาตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ โดย อปท. จะให้สิทธิ์ผู้ประกอบการจำหน่ายนมรายละ ๑ โซนพื้นที่ แต่ปรากฏว่า มีผู้ประกอบการบางรายได้รับสิทธิ์จำหน่ายนมมากกว่า ๑ โซน ขณะเดียวกัน การเสนอราคาในแต่ละโซนมีผู้ประกอบการเพียง ๑-๒ รายเท่านั้นที่เสนอราคาทุกครั้ง ส่วนผู้ประกอบการที่เคยแพ้ ก็จะเป็นฝ่ายชนะในการประกวดราคาครั้งถัดไป โครงการนมโรงเรียนจึงเป็นการฮั้วกันระหว่างผู้ประกอบการ โดยมีเด็กนักเรียนทั่วประเทศเป็นผู้เสียผลประโยชน์

หนังสือชุด แผ่นดินไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีชอบ^{๒๔}

ดังนั้น คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” จึงหมายถึง การรีดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน การที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับ หรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้เสีย เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยการละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ เพื่อให้เกิดรายได้ของตน รวมถึงการที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้อง พวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบน แต่เจ้าพนักงานผู้นั้น ก็ได้รับความสบายใจ ก็จัดว่า เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง^{๒๕}

สรุป การนิยามความหมายของการทุจริต เป็นสิ่งสำคัญมากในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทุจริต เพราะว่า การนิยามที่ดีจะช่วยให้เกิดความชัดเจนว่าพฤติกรรมลักษณะใดเข้าข่ายการทุจริต และคำสำคัญที่ใช้ในการศึกษานั้น ต้องทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “ทุจริต” นั้นหมายรวมถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการคอร์รัปชันนั้น เป็นความหมายอย่างเดียวกัน ซึ่งหมายรวมทั้ง การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ การประพฤติปฏิบัติคดโกง การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงการที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้อง พวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ๆ

^{๒๒} พุทธชาติ สุธีวินนท, “ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๑), หน้า ๘.

^{๒๓} ดูรายละเอียดใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, **เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์**, หน้า ๑๖-๑๙.

^{๒๔} ทำเนียบรัฐบาล, **การฉ้อราษฎร์บังหลวง**, (กรุงเทพมหานคร : ทำเนียบรัฐบาล, ๒๕๒๐), หน้า ๒.

^{๒๕} ขวัญฤทัย ใจทัน, “การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ ๔ โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม”, **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, หน้า ๘.

เรื่องการทุจริตในวงราชการนั้น เป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางสังคม และระบบการบริหารหรือการปกครองโดยทั่ว ๆ ไป การศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการไทย ไม่อาจที่จะมองหรือพิจารณาโดยใช้กลวิธีหรือเทคนิคของการทุจริตแต่เพียงด้านเดียว เพราะการกระทำผิดใด ๆ ที่เกิดย่อมจะมีสาเหตุมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน^{๒๖} ดังเช่น ประเภทหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งทำให้ในวงราชการไทยนั้น สามารถกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยรู้ตัว หรือไม่รู้ตัวก็ตาม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๒ ประเภทของทุจริตหรือคอร์รัปชัน

องค์การสหประชาชาติ (United Nation, ๑๙๘๙) ได้อธิบายว่า ประเภทหรือรูปแบบของคอร์รัปชันมีตั้งแต่ การรับเงินหรือได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลง การละเมิดระเบียบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้มีหน้าที่ออกกฎหมายการเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐ ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซง กระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก การบังหลวง การกำหนดราคา การจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การสร้างโครงการหลอก ๆ การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จ และการทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น^{๒๗}

วิทยากร เชียงกุล ได้กล่าวไว้ว่า ในปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันมีหลายรูปแบบประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปนี้คือ

๑. การยักยอก (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
๒. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
๓. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)
๔. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)
๕. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider trading) ซึ่งน่าจะหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่า รัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้แก่

^{๒๖} อนันต์ เสนาขันธ, ไอ้โคตรโกง, หน้า ๔๒.

^{๒๗} จารวรรณ สุขุมลพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย, หน้า ๗-๘.

นักธุรกิจและนักลงทุน สั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากการประกาศข่าวต่อสาธารณะ

๖. การฟอกเงิน (Money laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริต ฉ้อฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบล้างร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

๗. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่า เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

๘. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจ^{๒๘}

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้นำเสนอไว้ว่ามีอยู่ ๑๕ ลักษณะด้วยกัน ดังนี้คือ

๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล

๒. การฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเครือฟิเตอร์ซี (Kleptocracy)

๓. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลดังกล่าวก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

๔. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นของตนเอง)

๕. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังและให้การเท็จ

๖. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง

๗. การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า

๘. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ เพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง

^{๒๘} วิทยากร เชียงกุล, แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล, หน้า ๒๖-๒๗.

๙. ไม่กระทำตามหน้าที่ แต่ใช้สิทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล

๑๐. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งทีล่อใจ

๑๑. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขัวมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง

๑๒. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบาย

ประชานิยม

๑๓. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด

๑๔. ทุจริตเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ

๑๕. การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคให้แก่
นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล^{๒๔}

นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งรูปแบบของการคอร์รัปชันออกเป็นจำนวนมากมายเช่น

๑. แบ่งตามขนาด คือ

๑.๑ การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption)

๑.๒ การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption)

๒. การแบ่งคอร์รัปชันออกเป็นระดับดังนี้

๒.๑ คอร์รัปชันเชิงบุคคล (Incidental)

๒.๒ คอร์รัปชันเชิงสถาบัน (Institutional)

๒.๓ คอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic)

๓. แบ่งตามความอดทนของชุมชน ที่มีต่อการทุจริต ได้แก่

๓.๑ ทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึง ทุกภาคส่วนในสังคม
มองว่าการกระทำหนึ่งสมควรถูกดำเนิน และสมควรถูกลงโทษ

๓.๒ ทุจริตสีเทา (Gray Corruption) หมายถึง การกระทำหนึ่งที่สังคม
มีความเห็นคลุมเครือ

๓.๓ ทุจริตสีขาว (White Corruption) หมายถึง การกระทำหนึ่งสังคม
คิดว่า เป็นการกระทำที่สามารถยอมรับได้

๔. แบ่งตามมิติ มีดังนี้

๔.๑ คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative
Corruption) เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้
เกิดผล เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมาชิกพรรคพวกของตน การซื้อขายตำแหน่งโดยไม่
คำนึงถึงหลักการเรื่องความสามารถและคุณธรรมอาศัยเครือข่ายหรือพรรคพวกตนเองเป็นที่ตั้ง

^{๒๔} ศิริวรรณ มนอัคระผดุง, “สถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย”, วไลยอลงกรณ์ปริทัศน์,
ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๕) : ๔-๕.

๔.๒ คอร์รัปชันเศรษฐกิจ (Economic Corruption) เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือในทางเศรษฐศาสตร์ จะเรียกว่า ค่าเช่า (Rents) เช่น การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมาชิกพรรคพวก การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริงและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กลายเป็นทรัพย์สินของตนเอง

๔.๓ คอร์รัปชันทางการเมือง (Political Corruption) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ตนเอง หรือผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ที่ได้นั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นวัตถุดิบทองเสมอไป เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การหลอกลวงด้วยการหาเสียงเกินจริง^{๓๐}

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า รูปแบบของการคอร์รัปชันที่ทางองค์กรการทหารสาธกจัดอันดับอยู่ในระดับปล้นชาติและประชาชนมีด้วยกัน ๔ รูปแบบหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. คอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement corruption) เป็นรูปแบบทำกันค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการประมูลสร้างตึกอาคารสถานที่ของทางราชการ หรือ ในรูปของการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ครุภัณฑ์ อาทิ การซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข การซื้อปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์พืชของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือการซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนและคอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ และการจัดซื้อจัดหาของรัฐวิสาหกิจ เช่น การซื้อโบกี้รถไฟ เครื่องบิน อุปกรณ์วิทยุโทรทัศน์ อุปกรณ์สื่อสาร โดยตั้งราคาจัดซื้อจัดหาให้แพงกว่าราคาตลาด แล้วก็เรียกค่าหัวคิวหรือคอมมิชชันจากส่วนต่าง

๒. คอร์รัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionary corruption) คอร์รัปชันประเภทนี้สามารถหารายได้อย่างแทบไม่จำกัด ด้วยการให้สัมปทานในธุรกิจประเภทต่าง ๆ อาจจะเป็นสัมปทานเหล้า สัมปทานโทรศัพท์ทั้งธรรมดาและมือถือ สัมปทานทางด่วน หรือสัมปทานรถใต้ดิน และยังหมายถึงการออกใบอนุญาตและการให้สิทธิพิเศษ ในรูปแบบหลากหลาย เช่น ประทานบัตรและอาชญาบัตรเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเป็นแร่ธาตุต่าง ๆ น้ำมัน หรือก๊าซธรรมชาติ สิทธิพิเศษจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือบีโอไอ เป็นต้น

๓. คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization corruption) หมายถึง การขายรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก โดยแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ ต้องทำราคาขายให้ต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งถูกกว่าความเป็นจริงมากเท่าใด มูลค่าของคอร์รัปชันอันนี้ก็ยิ่งสูงขึ้น

๔. คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล คอร์รัปชันรูปแบบนี้เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “regulatory corruption” คอร์รัปชันรูปแบบนี้ซับซ้อนซ่อนเงื่อนขึ้นไปอีก และสังเกตเห็นได้ยาก

^{๓๐} จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย, หน้า ๑๐-๑๑.

เพราะไม่มีการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ไม่ต้องออกใบอนุญาตหรือสัมปทาน ไม่ต้องขาย
รัฐวิสาหกิจ^{๓๑}

จากความหมายของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” นักวิชาการต่างให้ความหมายไว้
แตกต่างกัน อันเนื่องจากระเบียบสังคม วัฒนธรรมและค่านิยม ในสังคมของประเทศต่าง ๆ
แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมตะวันตก การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมี
ความละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะไม่ผิดหน้าที่ราชการ แต่ก็ยังถือว่าการกระทำเช่นนั้น
เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนในสังคมที่มีใช้ประเทศในแถบตะวันตก เช่น อินเดีย จีน รวมถึงไทย
กลับมองว่าเป็นธรรมเนียมที่ขาดเสียมิได้ ถือว่าเป็นการแสดงน้ำใจไมตรีอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็น
ปัญหาให้นักนิเทศศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ร่วมกันคิดว่า จะถือบรรทัดฐานของสังคมใดเป็นหลักในการ
วิจัยว่า การกระทำใดเป็นการคอร์รัปชัน ยิ่งในปัจจุบันการคมนาคมของโลกเจริญมากยิ่งขึ้น
การติดต่อไปมาระหว่างประเทศมีมากขึ้น ปัญหาการขัดกันทางปทัสถานของระเบียบสังคมจึงมี
ความสับสนอยู่ เพราะฉะนั้น การที่จะถือว่า การกระทำใดเป็นการทุจริตของข้าราชการและผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ ควรพิจารณาจากองค์ประกอบเหล่านี้ คือ

๑. ผู้กระทำได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของเงินตรา
หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้รวมถึงการรับสินบนด้วย

๒. ผู้กระทำการไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะกระทำการ

๓. การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้ส่วนเสียของสาธารณะหรือ
ประชาชนเป็นส่วนใหญ่

๔. ผู้กระทำการมีตำแหน่งฐานะในหน้าที่ราชการและได้กระทำการภายใต้ตำแหน่ง
หน้าที่ราชการของตน

๕. การกระทำของบุคคลนั้น ๆ เป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับที่กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย

เมื่อทราบถึงความหมาย และการกระทำของการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ต่อไปนี้จำเป็น
จะต้องศึกษาถึงการกระทำที่เป็นลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ว่าพฤติกรรม หรือการกระทำใดเป็น
ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ ควรจะต้องพิจารณาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

๑. เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำหรือเข้าไปมีส่วนร่วม หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเขา
เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ

๒. การกระทำหรือการตัดสินใจนั้น อาจคาดคะเนได้ว่า มีผลประโยชน์ทาง
เศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ผู้นั้นเกี่ยวข้อง

^{๓๑} วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, **คู่มือทรรษา**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสหสวรรค, ๒๕๔๓), หน้า ๑๘-
๒๔.

๓. ผลของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียต่อสาธารณชนหรือผลประโยชน์ต่อส่วนร่วม^{๓๒}

สรุป อาจกล่าวได้ว่า ประเภทของทุจริตหรือคอร์รัปชันนั้น สามารถจัดเป็นประเภทใหญ่ ๆ ซึ่งถือว่าเป็นคอร์รัปชันที่จัดว่าเป็นการปล้นชาติที่รุนแรงและทำให้องค์กรในภาครัฐและภาคเอกชนและธุรกิจอื่น ๆ เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปประเภทของทุจริตหรือคอร์รัปชันที่มีลักษณะเด่น ๆ อยู่ ๓ ประเภทด้วยกันนั้นก็คือ (๑) คอร์รัปชันจากการจัดซื้อจัดหา คอร์รัปชันประเภทนี้จัดว่า เป็นลักษณะของการทุจริตที่ปรากฏอยู่ในสังคมค่อนข้างมาก เช่น การประมูลโครงการการสร้างตึกอาคารสถานที่ราชการต่าง ๆ เป็นต้น (๒) คอร์รัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ คอร์รัปชันประเภทนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ สามารถแสวงหารายได้โดยไม่จำกัด ด้วยการให้สัมปทานสิทธิพิเศษในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ เช่น การสัมปทานรถไฟฟ้าใต้ดิน การสัมปทานทางด่วน และการสัมปทานการหาแหล่งก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น (๓) คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน คอร์รัปชันประเภทนี้ จัดว่าเป็นการคอร์รัปชันที่รุนแรงที่สุด เพราะเป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นไม่สามารถจับผิดหรือดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำผิดมาลงโทษได้ เมื่อคอร์รัปชันประเภทนี้เกิดขึ้นแล้วทั้งคอร์รัปชันทางด้านเศรษฐกิจและคอร์รัปชันทางการเมืองก็จะตามมาเป็นลำดับ เพราะเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดของผู้บริหารราชการแผ่นดิน

๒.๓ สาเหตุของทุจริตหรือคอร์รัปชัน

สาเหตุของปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชันที่พบในสังคมสามารถจำแนกได้ ๔ ด้านด้วยกัน นั่นก็คือ

๑. ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นสิ่งล่อใจราษฎรซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐรายได้ไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับรายจ่ายและราษฎรจึงเฝ้าเพื่อให้ได้ครอบครองทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด

๒. ด้านระบบบริหารราชการ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาปกครองไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัยทำให้เกิดการทุจริต และการขาดดุลแห่งอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง เกิดการทุจริตในวงราชการได้ง่าย รวมทั้งการเกรงใจและเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ไม่ศึกษาและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

^{๓๒} ขวัญฤทัย ใจทัน, “การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ ๔ โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า ๑๐-๑๑.

๓. ด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดธรรมประจำใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ทุจริตแล้วไม่ถูกจับ จึงเป็นตัวอย่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยทำตาม สังคมไทยเน้นวัตถุนิยมมากกว่าความดีงาม ทางด้านศีลธรรม เงินคือสิ่งที่เป็นคุณค่าทางสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้จ่ายฟุ่มเฟือยทางด้านอุปโภค บริโภค จึงต้องดิ้นรนด้วยวิธีการทุจริต

๔. ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ได้แก่ การลงโทษทางวินัยมีความยุ่งยากในการหา พยานหลักฐาน เพราะมีระเบียบขั้นตอนมากมายในการสอบสวน การพิสูจน์การทุจริต ต้องมี หลักฐานอย่างชัดเจน ซึ่งยากแก่การพิสูจน์

ข้อมูลที่พบอีกประการหนึ่งก็คือ การทุจริตจะเกิดขึ้นในกระทรวงใดหรือกรมใด มากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับขนาดของกระทรวงหรือกรมนั้น ๆ เป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าเป็น กระทรวงหรือกรมที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในสังกัดและได้รับงบประมาณประจำปีจำนวนมากแล้ว จะมีส่วนทำให้การทุจริตมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากด้วย ส่วนกระทรวงหรือกรมที่มีขนาดเล็กลงมา ก็จะมี เรื่องของการทุจริตลดหลั่นลงไปตามลำดับ

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการทุจริตที่เกิดขึ้นในแต่ละกระทรวง คือ ฝ่ายผู้ให้ และฝ่ายผู้รับ โดยฝ่ายผู้ให้อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะ องค์กร และผู้มีอิทธิพล สำหรับฝ่ายผู้รับ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับ ใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง แม้กระทั่งนักการเมือง สำหรับ ลักษณะของการกระทำความผิดในลักษณะของการทุจริต จะเป็นการกระทำที่ไม่ปรากฏให้ผู้อื่นเห็น อย่างชัดเจน จะมีเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งจะทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการกระทำความผิด^{๓๓}

สรุป ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมักจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันได้ตลอดเวลา ตั้งแต่กิจกรรมเล็ก ๆ ไปจนถึงกิจกรรมใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาระดับใหญ่ ๆ เช่น โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้น พื้นฐาน เช่น เขื่อน ท่าอากาศยาน ถนนหลวง ทางรถไฟ ระบบการคมนาคม และการขนส่ง ต่าง ๆ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยสรุปในเรื่องของการทุจริตหรือคอร์รัปชันโดยทั่วไปที่ ปรากฏอยู่ในสังคมไทยซึ่งอยู่ในบริบทของ ป.ป.ช. ดังต่อไปนี้ คือ

^{๓๓}ดูรายละเอียดใน ฌภัทร เตโช และคณะ, “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วน ราชการไทย”, เอกสารวิชาการของการศึกษาตามหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์, การป้องกันและปราบปราม การทุจริตระดับกลาง รุ่นที่ ๑, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (ม.ป.ป.), : ๙-๑๑.

๑ การให้และรับสินบน เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๗๑๕/๒๕๓๑^{๓๔} การที่จำเลยเรียกร้องเอาเงินจากผู้เสียหายโดยอ้างว่าจะนำไปให้เจ้าพนักงานเพื่อช่วยเหลือให้ จ. เข้ารับราชการโดยไม่ต้องสอบคัดเลือกนั้น แม้ผู้เสียหายจะไม่หลงเชื่อคำกล่าวอ้างของจำเลย และไม่มีเจตนาจะมอบเงินให้แก่จำเลย โดยได้ไปแจ้งความแล้วนำเงินของเจ้าพนักงานตำรวจหลอกให้จำเลยรับไว้เป็นหลักฐานในการจับกุมก็ตาม การกระทำของจำเลยก็ครบองค์ประกอบความผิดตาม ป.อ. มาตรา ๑๔๓^{๓๕} กรณีที่เป็นคนกลางเรียกรับสินบน องค์ประกอบความผิด คือ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาบุคคลที่ถูกเรียกว่า จะเชื่อหรือไม่ จะมีการมอบเงินกันแล้วหรือไม่ หรือนำเงินไปจูงใจเจ้าพนักงานจริงหรือไม่ แม้ผู้เรียกไม่ตั้งใจจะนำทรัพย์สินนั้นไปให้เจ้าพนักงาน ก็ล้วนเป็นความผิดสำเร็จทั้งสิ้น

๒. การฉกฉวยและแปรรูปทุนของรัฐ เช่น การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการทุจริตภายใต้การสร้างนโยบายหรือกฎหมายซึ่งอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๕ รูปแบบคือ

๑. การกำหนดนโยบาย เพื่อจัดทำโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ

๒. การออกกฎหมาย หรือการแก้ไขกฎหมาย โดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด หรือการใช้อำนาจในการตรากฎหมายโดยผ่านสมาชิกรัฐสภา

๓. การดำเนินนโยบาย โดยอาศัยความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น กรณีปล่อยกู้ของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) แก่รัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์

๔. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์โดยกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

๕. การใช้อำนาจตามตำแหน่งในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ^{๓๖}

^{๓๔} ภิวัศร์ เชาวลิตรวิไล, คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ, (กรุงเทพมหานคร : หจก.ป. สัมพันธ์พาณิชย์, ม.ป.ป.), หน้า ๘๕.

^{๓๕} มาตรา ๑๔๓ ผู้ใดเรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจเจ้าพนักงาน สมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตนเองให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด (สุพจน์ ภูมามะชัย, ประมวลกฎหมายอาญา, (กรุงเทพมหานคร : ไทยพัฒนารายวันการพิมพ์, ๒๕๕๘), หน้า ๖๘.)

^{๓๖} อัญชลี จวงจันทร์, “การทุจริตเชิงนโยบาย”, กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ, (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.) (อัดสำเนา)

๓. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่มีขอบ (การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล และการใช้กองทุนของรัฐไปในทางมีขอบ) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๒๓-๒๘๒๔/๒๕๔๑^{๓๗} จำเลยเป็นเจ้าของงานมีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร ดูแลรักษาเอกสารเกี่ยวกับการเงิน และบัญชี ควบคุมดูแลเงินและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินทุกประเภทของโรงเรียน พ. จำเลยได้กรอกข้อความและลงลายมือชื่อของข้าราชการหลายคนในสัญญารับรองการยืมเงินว่า บุคคลเหล่านั้นยืมเงินค่าวัสดุอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนอันเป็นความเท็จ และปลอมลายมือชื่อของผู้อำนวยการโรงเรียนกับพวกเป็นผู้อนุมัติให้ยืมเงิน อีกทั้งปลอมสัญญารับรองการยืมเงินของบุคคลดังกล่าวโดยเพิ่มเติมข้อความหรือแก้ไขตัวเลขให้สูงขึ้น แล้วเพียดบังเงินส่วนนั้นไปเป็นของตนโดยทุจริต จำเลยจึงมีความผิดตาม ป.อ. มาตรา ๑๖๑^{๓๘} และ ๑๔๗^{๓๙} แต่การที่จำเลยปลอมและใช้เอกสารปลอมก็โดยมีเจตนาที่จะใช้เป็นหลักฐานในการเพียดบังเงินเป็นของตน การที่จำเลยเพียดบังเงินแต่ละครั้งจึงเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษตามมาตรา ๑๔๗ อันเป็นบทหนักที่สุดตามมาตรา ๙๐^{๔๐}

๔. การไม่ทำตามหน้าที่ (ลัทธิพรคพวก) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๐๙๖/๒๕๔๐^{๔๑} ครั้งแรกจำเลยและ ถ. ไปบ้านผู้เสียหาย ถ. บอกผู้เสียหายว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ จำเลยได้ยินคำพูดของ ถ. แต่ก็นิ่งเฉยและมีได้ปฏิเสธเท่ากับจำเลยต้องการให้ผู้เสียหายเชื่อหรือเข้าใจตามที่ ถ. บอก ทั้งจำเลยได้เรียกเงินจำนวน ๒,๐๐๐ บาท จากผู้เสียหาย มิฉะนั้นจะจับผู้เสียหาย พฤติการณ์เช่นนี้ถือได้ว่าจำเลยได้แสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงานแล้ว ส่วนการเรียกรับเงินครั้งที่สอง แม้จำเลยไม่ได้บอกหรืออ้างว่าเป็นเจ้าพนักงานตำรวจแต่จำเลยเคยไปหาผู้เสียหายและมีพฤติการณ์แสดงให้ผู้เสียหายเชื่อว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจริง ทั้งผู้เสียหายเคยให้เงินแก่จำเลยเพื่อมิให้ถูกจับมาก่อน การที่จำเลยไปเรียกเงินจากผู้เสียหายอีกโดยชู้ว่าหากไม่ให้จะจับผู้เสียหาย จนผู้เสียหายยอมให้เงินจำนวน ๒,๐๐๐ บาท แก่จำเลยเช่นนี้ ถือได้ว่าจำเลยได้แสดงตนเป็นพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงานโดยจำเลยมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น และมีความผิดฐานกรรโชกทรัพย์ผู้เสียหายตาม ป.อ. มาตรา ๑๔๕^{๔๒}

^{๓๗} ภิวัศร์ เชาวลิตรถวิล, คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ, หน้า ๑๐๑.

^{๓๘} มาตรา ๑๖๑ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น (อ้างแล้ว, หน้า ๗๓.)

^{๓๙} มาตรา ๑๔๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดเพียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย (อ้างแล้ว, หน้า ๖๙.)

^{๔๐} มาตรา ๙๐ เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด (อ้างแล้ว, หน้า ๕๐.)

^{๔๑} ภิวัศร์ เชาวลิตรถวิล, คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ, หน้า ๙๒.

^{๔๒} มาตรา ๑๔๕ ผู้ใดแสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน และกระทำการเป็นเจ้าพนักงานโดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น (อ้างแล้ว, หน้า ๖๘.)

๕. การใช้สิทธิพลทางการค้า (มีผลประโยชน์ทับซ้อน) ผลประโยชน์ทับซ้อนสามารถแบ่งตามลักษณะพฤติกรรมของการทุจริตไว้ ๒ ประการคือ

๑. การทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง แม้จะเป็นปัญหาที่หลุดพ้นจากกรอบของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนไปแล้ว โดยมีการกระทำที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจน แต่เนื่องจากสาเหตุของปัญหาเกิดจากสภาพทับซ้อนของผลประโยชน์ แม้ได้พัฒนาการเป็นปัญหาในเรื่องของการทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวงในภายหลังแล้วก็ตาม โดยเกิดจากการใช้สิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ในทางส่วนตัวเป็นพื้นฐาน

๒. การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และคาบเกี่ยวอยู่กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน แม้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่มีข้อแตกต่างในทางพฤติกรรมที่อาจไม่ผิดกฎหมายโดยตรง โดยใช้ประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายในการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง และขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้ว่าการกระทำจะมีลักษณะที่คลุมเครือต่อการวินิจฉัยความผิด แต่หากมองในด้านผลกระทบของปัญหา พบว่ามีขอบเขตที่กว้างขวาง และมีความรุนแรงของปัญหาในหลายระดับทั้งที่เป็นเรื่องเล็กน้อย จนถึงเรื่องที่รุนแรง และสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติได้มาก ขึ้นอยู่กับฐานะความรับผิดชอบของผู้กระทำและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ^{๔๓}

๖. ยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง (เช็คของขวัญมีมูลค่าสูง) เช่น การเลี้ยงรับรอง การให้ความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเจตนาที่จะให้ผู้รับได้กระทำการไปในทางที่เอนเอียงอันเนื่องมาจากการให้นั้น^{๔๔}

๗. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (การปิดบังและการให้การเท็จ) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๖๑๑/๒๕๕๓^{๔๕} จำเลยรู้ว่ามีได้มีการกระทำผิดในข้อหาหลักทรัพย์เกิดขึ้น แต่กลับไปแจ้งความแก่เจ้าพนักงานสอบสวนว่า ได้มีการกระทำผิดในข้อหาหลักทรัพย์อันเป็นเท็จเพื่อให้พนักงานสอบสวนเชื่อว่า ได้มีความผิดในข้อหาหลักทรัพย์เกิดขึ้นเพื่อให้โจทก์ร่วมได้รับโทษ การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จตาม ป.อ. มาตรา ๑๓๗^{๔๖} มาตรา ๑๗๔ วรรคสอง^{๔๗} ประกอบมาตรา ๑๗๓^{๔๘} จำเลยยังมีเจตนาแจ้งความเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแก่

^{๔๓} อรรถพล ธรรมรัตน์, “การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนกับศีลข้ออินทนาทานในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า ๔๓.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕.

^{๔๕} ภิวิศร์ เชาวลิตรวิธ, คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ, หน้า ๗๗.

^{๔๖} มาตรา ๑๓๗ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย (อ้างแล้ว, หน้า ๖๖.)

^{๔๗} มาตรา ๑๗๔ ถ้าการแจ้งข้อความตามมาตรา ๑๗๒ หรือมาตรา ๑๗๓ เป็นการเพ้อเจ้อแก่สิ่งให้บุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย (อ้างแล้ว, หน้า ๗๗.)

โจทก์ร่วมอันเป็นการใส่ความโจทก์ร่วมต่อบุคคลที่สามเพื่อให้โจทก์ร่วมถูกดูหมิ่น เกลียดชังและเสียชื่อเสียง การกระทำของจำเลยจึงเป็นการหมิ่นประมาทโจทก์ร่วมอีกด้วย

๘. ใช้อำนาจในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๒๕/๒๕๑๖^{๔๘} จำเลยที่ ๑ กับ ส. เข้าไปในร้านของผู้เสียหาย ส. พูดกับผู้เสียหายว่าขอเงิน ๑๐๐ บาท จะเอาไปซ่อมปืน ผู้เสียหายตอบไปว่า ไม่มี ส. พูดว่าให้คิดให้ดี ๆ ชีวิตผู้เสียหายสำคัญกว่าพวกของ ส. มาก และชี้ให้ผู้เสียหายที่ยืนอยู่ที่ถนนนอกบ้านประมาณ ๒๐ คน พอมีคนเข้ามาในร้าน ผู้เสียหายจึงถือโอกาสหลบหนีไป ต่อมาอีก ๒ วัน จำเลยที่ ๑ ถือจดหมายของ ส. มาอ่านให้ผู้เสียหายฟังว่า ต้องการเงิน ๕๐๐ บาท ผู้เสียหายบอกว่าไม่มีเงิน จำเลยที่ ๑ ว่า เสร็จนี้รู้กัน หลังกจากนั้นจำเลยที่ ๑ ไปที่ร้านผู้เสียหายอีกและถูกตำรวจจับได้ การที่ผู้เสียหายตอบจำเลยที่ ๑ ว่าไม่มีเงิน ย่อมเห็นได้ชัดว่า เป็นคำตอบปฏิเสธว่าไม่ยอมให้เงิน หรือยอมรับว่าจะให้เงินแก่จำเลยที่ ๑ กับพวกตามที่จำเลยที่ ๑ กับพวกขู่เชิญข่มขู่ใจ การกระทำของจำเลยที่ ๑ อยู่ในชั้นพยายามกระทำความผิดฐานกรรโชก

๙. การใช้เกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ (มีอคติลำเอียงต่าง ๆ) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๙/๒๕๕๓^{๔๙} การกระทำที่จะเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ จะต้องเป็นการเอาทรัพย์ของผู้อื่นไปโดยพลการโดยทุจริต มิใช่ได้ทรัพย์ไปเพราะผู้อื่นยินยอมมอบให้เนื่องจากถูกหลอกลวง เมื่อจำเลยจัดทำใบเบิกเงินทรงจ่ายอ้างว่า มีค่าใช้จ่ายไม่ตรงตามความเป็นจริง จึงมิใช่เอาเงินของโจทก์ร่วมไปโดยพลการโดยทุจริตอันจะเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ หากแต่เป็นการหลอกลวงพนักงานและกรรมการของโจทก์ร่วมด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จในใบเบิกเงินทรงจ่ายว่า ต้องนำเงินไปชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าว การอนุมัติให้จำเลยเบิกเงินไปเกิดจากการที่พนักงานและกรรมการของโจทก์ร่วมหลงเชื่อข้อความในเอกสารจึงเป็นความผิดฐานฉ้อโกง

๑๐. การทุจริตการเลือกตั้ง (การซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ) เช่น การซื้อเสียงการกระทำโดยการแจกเงินหรือให้เป็นสิ่งของเครื่องใช้ เช่น ข้าวสาร น้ำปลา การซื้อเสียงอาจจะกระทำโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ของผู้รับสมัครรับการเลือกตั้งโดยตรงหรือผ่านหัวคะแนน ซึ่งหัวคะแนนเป็นเปรียบเสมือนตัวกลาง ระหว่างชาวบ้านผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง บทบาทของหัวคะแนนจึงได้แก่ การเชื่อมประสานระหว่างชาวบ้านกับผู้สมัคร ด้วยการพบปะชักชวนชาวบ้านลงคะแนนให้การสนับสนุนผู้สมัครคนนั้นคนนี้ โดยทั่วไปพรรค

^{๔๘} มาตรา ๑๗๓ ผู้ใดรู้ว่ามิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แจ้งข้อความแก่พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาว่า ได้มีการกระทำความผิด (อ้างแล้ว, หน้า ๗๗.)

^{๔๙} ดูรายละเอียดใน ภัทร เขาวลิตถวิล, คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ, หน้า ๒๒๘-๒๒๙.

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๓-๒๓๔.

การเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ยอมรับว่า หัวคะแนนเป็นสิ่งจำเป็น เพราะหัวคะแนนเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิด หรือบางที่เป็นผู้นำท้องถิ่นที่ชาวบ้านให้ความนิยมนับถือ^{๕๑}

๑๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๒๘/๒๕๓๓^{๕๒} จำเลยรับราชการเป็นนายโยธา ๕ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยจราจรสงเคราะห์ประจำเขตการทางสงขลา กรมทางหลวง ในการปฏิบัติหน้าที่จำเลยมีอำนาจสั่งอนุญาตให้เบิกจ่ายน้ำมันและอนุญาตให้ใช้รถยนต์ในเขตการทางสงขลาด้วย การที่จำเลยได้สั่งให้ใช้รถของราชการและสั่งอนุญาตให้เบิกจ่ายน้ำมันของราชการสำหรับรถดังกล่าวขนส่งสินค้าเข้าเขตป่าอนุรักษ์จราจรแขวงทางสงขลาไปยังจุดติดตั้งในกิจการส่วนตัว จึงเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่กรมทางหลวง ย่อมเป็นความผิดตาม ป.อ. มาตรา ๑๕๑^{๕๓}

๑๒. ผู้อุปถัมภ์กับประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทองและสิ่งของเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน) เช่น การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐ เพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น^{๕๔}

๑๓. การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การให้บริจจาคเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมาย) เช่น ช่องว่างและข้อบกพร่องของกฎหมายตลอดจนระเบียบของราชการที่เปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลยพินิจได้มาก ความลำสมัยของกฎหมายขาดความรัดกุมและชัดเจน ซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อนและล่าช้า สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะคือ

๑. เป็นความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใด

๒. เป็นความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่แสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น^{๕๕}

^{๕๑} สราวุธ ณะศรี, “บทบาทผู้นำท้องถิ่นอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒.

^{๕๒} ภิวัศร์ เขวลิตถวิล, คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ, หน้า ๙๖.

^{๕๓} มาตรา ๑๕๑ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น (อ้างแล้ว, หน้า ๗๐.)

^{๕๔} อรรถพล ธรรมรัตน์, “การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนกับศีลข้อที่สิบนาทานในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า ๔๕.

^{๕๕} ดุราลยะเอียดใน ฌภัทร เตโช และคณะ, “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย”, เอกสารวิชาการของการศึกษาตามหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์, : ๙

๒.๔ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ป.ป.ช. ได้มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลจริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และได้มีรัฐธรรมนูญใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตลอดจนแนวทางการดำเนินงานทั้งทางด้านการป้องกันปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้มีการกำหนดระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำการทุจริตที่ให้อยู่ในการพิจารณาดำเนินการของ ป.ป.ช. ตั้งแต่ระดับ ๘ หรือเทียบเท่าขึ้นไป เพื่อลดปริมาณงานด้านปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช. ลง ซึ่งจักได้เน้นเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับที่สูงได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานทั้งทางด้านการป้องกันปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สินของเป้าหมายในส่วนภูมิภาค และเพิ่มความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งในด้านของระบบตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาร่วมตรวจสอบและให้ข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีหน้าที่ป้องกันพิจารณาข้อกล่าวหาและฟ้องร้องจนถึงชั้นลงโทษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ความผิด เกี่ยวกับฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา เช่น

(๑) ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา ๑๔๗ ถึง มาตรา ๑๖๖ กล่าวคือ

- เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ ชื่อ ทำ จัดการ หรือ รักษาทรัพย์สินใด เปียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท (มาตรา ๑๔๗)

- เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจเพื่อใช้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต (มาตรา ๑๔๘)

- เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต (มาตรา ๑๔๙)^{๕๖} เป็นต้น

(๒) ลักษณะ ๓ ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา ๒๐๐ ถึง มาตรา ๒๐๕ กล่าวคือ

- เจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษหรือได้รับโทษน้อยลง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง)

- ถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นการเพื่อจะเกลี้ยให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษ รับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำความต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท (มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง)

- เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาทหรือประหารชีวิต (มาตรา ๒๐๑)^{๕๗} เป็นต้น

งานทางด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวมก็เป็นสิ่งที่สำคัญ ซึ่งมีผลให้องค์กร หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบันทาลความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการต่อสู้กับปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ในฝ่ายบริหาร ถ้าจะกล่าวตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ก็จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับการดำเนินการทางด้านการปราบปรามการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่าง ซึ่งทางด้าน ป.ป.ช. จึงได้ตระหนักว่า สังคมไทยต้องมีวินัยและยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม ทุกภาคส่วนร่วมกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้งจำเป็นที่จักต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย

^{๕๖} สำนักงานกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช., พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า ๑๔๓.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖.

โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าว จะต้องกำหนดกลไกในการขับเคลื่อน เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน^{๕๘} ดังนั้น งานของ ป.ป.ช. ในการต่อต้านคอร์รัปชันจะให้ได้ผลสำเร็จ หัวใจสำคัญ คือ มีการประสานงานในลักษณะทีมงาน ที่รวมตัวจากทุกภาคส่วน คือ กำป็นที่ทรงพลังต่อสู้และทำลายคอร์รัปชันได้^{๕๙}

เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในบทบาทของ ป.ป.ช.แล้ว ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ มิติที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ได้แก่ มิติที่ ๑ มิติทางด้านบุคลากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มิติที่ ๒ มิติด้านประชาสัมพันธ์ และมิติที่ ๓ มิติทางด้านองค์กรสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้คือ

มิติที่ ๑ มิติด้านบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐) และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยพิจารณาจากฐานคติที่ว่า “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดอย่างไร” ซึ่งมิติที่ ๑ นี้จะประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญอยู่ ๒ ส่วนด้วยกันนั่นก็คือ

มาตรการการป้องกัน ได้แก่

๑. การให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและหลักธรรมาภิบาลของบุคคลในภาครัฐ

๒. เสริมสร้างอุดมการณ์และปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมให้กับข้าราชการ นักการเมือง รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นรากฐานการปฏิบัติงานมุ่งประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการจะต้องเป็นองค์กรหลักในการชี้นำสังคมให้มีค่านิยมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

๓. สร้างองค์กรต้นแบบคุณธรรมในแต่ละภาคส่วน รวมทั้งการรณรงค์ ส่งเสริมคนดีกับคนไม่ดี ผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชันออกไปจากภาครัฐและภาคการเมือง

๔. สร้างระบบเฝ้าระวังเตือนและป้องกันภัยล่วงหน้าต่อการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในทุกหน่วยงานของภาครัฐ

^{๕๘} ภัททิ โปธิศิริ, “ข้อคิดและหลักการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”, วารสารวิชาการ ป.ป.ช., ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๕๑) : ๒๐-๒๓.

^{๕๙} ประสาท พงษ์ศิวาภัย, “ข้อคิดและหลักการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”, วารสารวิชาการ ป.ป.ช., ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๕๑) : ๒๕.

มาตรการการปราบปราม ได้แก่

๑. พัฒนาระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงการไต่สวน และการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วเปิดเผย สามารถนำผู้ทุจริตมาลงโทษได้โดยเร็ว

๒. ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการงานคดี ที่ยังคงค้างอยู่เป็นจำนวนมากให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วตามกรอบของกฎหมาย โดยกำหนดขั้นตอนบริหารจัดการทั้งด้านระบบและตัวบุคคลผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพพัฒนาและผลักดันการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทุจริตคอร์รัปชันอย่างเข้มแข็งหนักหน่วง และบังเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน

มติที่ ๒ มิติด้านประชาสังคม โดยพิจารณาฐานคติที่ว่า “ภาคประชาสังคมจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีผลสัมฤทธิ์ได้อย่างไร” ประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญ ได้แก่

๑. รณรงค์ ส่งเสริม ให้อภิปรายรอบครัวเข้มแข็งโดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตครอบครัว ที่ดำรงตนบนพื้นฐานของความเป็นอยู่ที่พอดี พอเพียงตามฐานานุกรม โดยจะต้องไม่เบียดบังหรือแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนโดยมิชอบ

๒. เน้นการเพาะบ่มปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนเป็นผู้มีวินัยมีจริยธรรมคุณธรรม รังเกียจการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อจะเติบโตเป็นประชาชนที่มีคุณภาพของประเทศ และเป็นแนวร่วมที่แข็งแกร่งในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคม ด้วยการจัดทำหลักสูตรการศึกษาที่กำหนดบทเรียน กิจกรรมเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตที่มีเนื้อหาสาระเหมาะสมแตกต่างกันตามระดับชั้นเรียน

๓. เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยมเชิดชูคุณธรรม ต่อต้านและปฏิเสธการทุจริตคอร์รัปชันให้แก่ประชาชนทุกระดับ

๔. เสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายแนวร่วมของภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมรวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปฏิบัติกิจกรรมกันอย่างจริงจัง

๕. พัฒนาระบบช่องทางการสื่อสารการรับฟังข้อมูลและเบาะแสต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตจากทุกทิศทาง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างตรงจุด ทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

มติที่ ๓ มิติด้านองค์กรสำนักงาน ป.ป.ช. โดยพิจารณาจากฐานคติที่ว่า “สำนักงาน ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่เข้มแข็งและมีสมรรถนะต่อการสนับสนุนขับเคลื่อนการปฏิบัติตามภารกิจอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสังคมได้อย่างไร” ประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญได้แก่

๑. การเพิ่มขีดสมรรถนะของสำนักงาน ป.ป.ช. ในทุกด้านให้พร้อมทำงานเชิงรุกเท่าทันต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี

๒. ปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอและรองรับต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจในเชิงรุก ทั้งด้านการป้องกันด้านการปราบปรามและการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด

๓. เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามบทบาทภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นไปอย่างเข้มแข็งมีความเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการยอมรับ เชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชนและสังคม

๔. เป็นศูนย์กลางของประเทศในด้านวิชาการ การศึกษาวิจัยและสัมมนา รวมทั้งการบูรณาการเชื่อมโยงเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือกับทุกภาคส่วนในการสนับสนุน ให้คำปรึกษา แนะนำเผยแพร่และการประสานการปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคม^{๖๐}

สรุป การป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการปรับปรุงระบบการทำงานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริตใน ๓ มิติอย่างเร่งด่วน คือ (๑) ทางด้านบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทปฏิบัติทางด้านกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามทุจริตอย่างจริงจัง (๒) ทางด้านสังคม จะเน้นการบ่มเพาะและปลูกฝังให้เด็กและเยาวชน รวมถึงรณรงค์ในการสร้างจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (๓) สำนักงาน ป.ป.ช. นอกจากทางด้านกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามแล้ว ทางสำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีการเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริงทั้งทางด้านการปฏิบัติงาน และข้อมูลทางด้านวิชาการ รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการวางแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเกิดผลสัมฤทธิ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการที่จะปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไป

๒.๔.๑ มาตรการการป้องกัน

การป้องกันคอร์รัปชัน อาจจะทำได้ด้วยมาตรการที่มุ่งกำจัดจุดอ่อนของระบบและเสริมสร้างความเข้มแข็งและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น วิธีการคัดเลือกและการพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ดำเนินการอย่างโปร่งใส และคัดคนตามความสามารถ การปรับเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐให้สูงขึ้น เป็นวิธีเพิ่มแรงจูงใจให้คนเก่งเข้ามาสมัครและอยู่ในอาชีพนี้ได้

^{๖๐} สถาพร หลาวทอง, “๓ มิติแห่งการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”, วารสารวิชาการ ป.ป.ช., ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๕๖) : ๖-๘.

พอเพียงโดยไม่ต้องคอร์รัปชัน การเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ต้องมีวิธีประเมินผลและตรวจสอบอย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก สิ่งที่สำคัญคือ ต้องมีการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง เช่น จะต้องมีการอายัดและยึดทรัพย์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้มาด้วยการคอร์รัปชัน มีการออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลเรื่องคอร์รัปชัน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐระดับรองลงมา ซึ่งมีโอกาสรู้ข้อมูลแต่ไม่กล้าแจ้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน เพราะเกรงว่า ตนเองนั้นจะมีความผิด หรืออาจถูกหัวหน้างานกลั่นแกล้งหรือทำอันตรายได้

สำหรับแนวทางและวิธีการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน วิทยากร เชียงกุล ได้เสนอไว้และสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้คือ

๑. การออกกฎหมาย การออกพระราชบัญญัติ การมีระบบนิติบัญญัติ ศาล และการบริหารจัดการที่ดี พร้อมทั้งยุทธศาสตร์ มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามอย่างใกล้ชิด
 ๒. การสร้างค่านิยมของประชาชน และการเป็นสังคมที่เสมอภาค ไม่มีความแตกต่างทางชนชั้น
 ๓. การให้ม็อดกรอิสระเป็นองค์กรที่มีอำนาจและมีบทบาทสูงในการปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส พร้อมทั้งผู้พิทักษ์ความยุติธรรม
 ๔. การทำให้รัฐมีความโปร่งใส โดยที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการเข้าไปมีส่วนร่วม
 ๕. ความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน
 ๖. การกระจายอำนาจ คือ การให้หลายองค์กรทำงานร่วมกันมากกว่าจะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรเดียว
 ๗. การให้ผู้มีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองสูง
- นอกจากนี้แล้วยังได้มีการแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ดังนี้คือ

๑. ภาครัฐ ต้องมีมาตรการที่มุ่งกำจัดจุดอ่อนของระบบ และเสริมสร้างความเข้มแข็งและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ห้ามรับของขวัญหรือการเลี้ยงดูจากคนอื่น ห้ามการรับสินบนและการใช้ทรัพย์สินสมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งการออกกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ที่ทับซ้อน และเพื่อป้องกันการที่เจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ด้านภาษีและออกใบอนุญาตด้านธุรกิจใช้อำนาจตัดสินใจตามวิจารณ์ญาณของตน บางประเทศก็ใช้วิธีการรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง และใช้ระบบสารสนเทศ เช่น อินเทอร์เน็ตเข้ามาช่วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และลดการคอร์รัปชัน มีกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน สิ่งที่สำคัญคือ ต้องมีการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

๒. ต้องมีกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะ และรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกตั้งข้อสงสัย เมื่อคณะกรรมการและปราบปรามคอร์รัปชันขอไป ควรที่จะร่วมมือแล้วขอข้อมูลจากต่างประเทศ กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐโยกย้ายเงินไปต่างประเทศ การจะปราบปรามคอร์รัปชันให้ได้ผลนั้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายตำรวจและอัยการด้วย ดังนั้น การมุ่งแก้ปัญหาคอร์รัปชันและปฏิรูประบบตำรวจและอัยการจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอันดับต้น

๓. ต้องอาศัยความร่วมมือจากสังคมประชาชน องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ ให้เป็นหูเป็นตา เป็นกำลังในการตรวจสอบให้ข้อมูลและสนับสนุนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน^{๖๑}

สำหรับองค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบันนั้น มีสาเหตุมาจากองค์ประกอบต่าง ๆ คือ

๑. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกาะกำบังที่แน่นหนา

๒. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้านคอร์รัปชันที่แข็งแกร่ง

๓. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์

๔. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์และขาดจิตสำนึก เพื่อส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง^{๖๒}

การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศ ซึ่งก็มีองค์กรที่แก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้คือ

๑. องค์กรเกี่ยวข้องโดยตรงในการแก้ไขการคอร์รัปชันของภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

^{๖๑} สถาพร หลาวทอง, “๓ มิติแห่งการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”, วารสารวิชาการ ป.ป.ช., หน้า ๒๕-๒๖.

^{๖๒} ศิริวรรณ มนอัคระผดุง, “สถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย”, : ๕.

๒. องค์การที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมในการแก้ไขการคอร์รัปชันของภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๓. การแก้ไขหรือการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของไทยในปัจจุบัน เนื่องจากการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในสังคมไทย รัฐจึงมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมาโดยตลอด อาทิ การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อจากนั้น รัฐจึงได้จริงจังในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรอิสระหลายองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ (ซึ่งห้ามให้เจ้าหน้าที่รัฐรับทรัพย์สินมูลค่าเกินสามพันบาท) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

นอกจากมาตรการทางกฎหมาย ภาครัฐได้มีมาตรการด้านการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตควบคู่ไปด้วย ซึ่งเห็นได้ชัดเจนขึ้นเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อแก้ไขและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ป.ป.ช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์การปราบปรามการทุจริต ไว้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : ปลุกจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และสร้างวินัยแก่ทุกภาคส่วน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : รวมพลังแผ่นดินป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : เสริมสร้างความแข็งแกร่งแก่หน่วยงานต่อต้านการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : สร้างบุคลากรมืออาชีพป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำหรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องมีการนำมากำหนดเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมี ป.ป.ช. ทำหน้าที่ประสานภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง^{๖๓}

และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐) ซึ่งทางสำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไว้ดังนี้คือ

๑. ปลุกและปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต เน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การเกิดการทุจริตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมจรรยา ยิ่งไปกว่านั้นสังคมไทยยังมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่เอื้อต่อการทุจริต รวมถึงการขาดการปลูกจิตสำนึกและส่งเสริมค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ที่ผ่านมามีการดำเนินการของภาคการศึกษาและศาสนาในการฝึกอบรมคุณธรรมและจริยธรรม แต่ยังไม่เพียงพอที่จะปรับรากฐานความคิด จิตสำนึกและค่านิยมได้ ดังนั้นควรที่จะส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรมต่อไป รวมถึงเพิ่มองค์ความรู้ที่ครบถ้วนเกี่ยวกับการทุจริตและระบบอุปถัมภ์ และความรับผิดชอบต่อประโยชน์ของสาธารณะ และให้ตระหนักถึงผลกระทบจากการทุจริตและไม่ยอมรับการทุจริต เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองและสังคมให้เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนสำคัญคือการปรับความคิดของคนไทยซึ่งมาจากการปรับปรุงระบบการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มขึ้นและเห็นแก่ ประโยชน์สาธารณะและนักการเมืองให้เห็นประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง^{๖๔}

๒. บูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ ซึ่งเป็นการต่อต้านการทุจริตเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน ในการขับเคลื่อนงานด้านการต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือของทุกหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการประสานการทำงานและการบริหารการดำเนินงานระหว่างองค์กรหลักที่มีความร่วมมือกับเครือข่ายทุกภาคส่วน เป็นการเสริมสร้างกระบวนการทำงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นสากล โดยร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ เพื่อให้มีหน้าที่ทำงานร่วมกันในการควบคุมถ่วงดุลอำนาจ ตรวจสอบการทำงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการต่อต้านการรับสินบนของภาค

^{๖๓} ศิริวรรณ มนอัคระผดุง, “ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกง”, บทความวิชาการ, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๕) : ๕-๖.

^{๖๔} คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะ, ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐), (นนทบุรี : สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๖), หน้า ๑๕.

ธุรกิจเอกชน เพื่อจัดการผูกขาดและการแทรกแซงจากการธุรกิจการเมือง และสร้างเครือข่ายจากภาคประชาสังคมและภาคประชาชน โดยการสนับสนุนด้านทรัพยากรและการสร้างขวัญกำลังใจเพื่อเพิ่มจำนวนและคุณภาพของเครือข่ายสำหรับเป็นแนวร่วมในการแจ้งเบาะแสและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ จัดให้มีศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมสังเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลแบบบูรณาการ และเป็นการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของบุคลากรและบทบาทขององค์กร และปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการทุจริตเพื่อปิดช่องโหว่รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม^{๖๕}

๓. พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรต่อต้านการทุจริตและเครือข่ายระหว่างประเทศ ในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการทุจริตในปัจจุบัน นอกจากอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานและเครือข่ายด้านการป้องกันการทุจริตภายในประเทศแล้ว การแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเสริมสร้างกระบวนการการทำงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นสากล และเพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่าง ๆ^{๖๖}

๔. พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การนำผลการศึกษามาใช้ทั้งความรู้เชิงวิชาการและการวิจัยเพื่อนำมากำหนดเป็นมาตรการหรือเครื่องมือใหม่ ๆ ในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งต้องมีการประสานการสนับสนุนจากเครือข่ายทางวิชาการและเครื่องมือในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ระบบติดตามรายงานทางการเงินและการปิดบัญชีโครงการด้านการเกษตร เป็นต้น โดยการพัฒนา ระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต พัฒนาระบบคุ้มครองพยานให้มีความเข้มแข็ง สร้างกลไกการตรวจสอบในการใช้อำนาจ และส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการนำองค์ความรู้ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการสร้างนวัตกรรมสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป^{๖๗}

๕. เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากรทุกภาคส่วน สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย ในปัจจุบันมีความหลากหลาย และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงจนกลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติมากยิ่งขึ้น ด้วยสถานการณ์ดังกล่าว รวมถึงการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะสาขา เพื่อเป็นการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล สังเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลด้วยการจัดตั้งศูนย์กลางของแต่ละหน่วยงาน เป็นการ

^{๖๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗.

^{๖๖} อ้างแล้ว, หน้า ๑๘.

^{๖๗} อ้างแล้ว, หน้า ๑๙-๒๐.

สร้างเสริมการจัดการองค์ความรู้ และการถ่ายทอดให้กับบุคลากรในองค์กร เป็นการเสริมสร้างบุคลากรให้มีสมรรถนะความรู้ ทักษะและทัศนคติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต^{๒๘}

ส่วนกระบวนการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตในแต่ละส่วนราชการสามารถแยกการดำเนินการได้เป็น ๕ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ สร้างจิตสำนึก โดยมุ่งพัฒนาให้ข้าราชการทุกระดับมีคุณธรรมและจริยธรรม

๑.๑ รณรงค์เผยแพร่ / ประชาสัมพันธ์ให้ตระหนักและรับรู้ ถึงพฤติกรรมที่แสดงให้ เห็นถึงการมีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในหน่วยงานของภาครัฐ

๑.๒ ส่งเสริมการฝึกอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรม และกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติใน เรื่องต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการและการควบคุมภายใน เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต ที่อาจจะเกิดขึ้นได้

๑.๓ การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสุจริต โปร่งใส เพื่ออ่อนน้อมเกล้า ฯ ถวาย ในหลวง หรือดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ร่วมกับสถาบันการศึกษา ภาคเอกชน หรือหน่วยงานต่าง ๆ

๑.๔ ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำโครงการทางด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และคัดเลือกหน่วยงานเหล่านั้นเพื่อเป็นตัวอย่าง และเผยแพร่ให้ หน่วยงานอื่น ๆ นำไปศึกษาและประยุกต์ต่อไป

๑.๕ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงการให้บริการประชาชนของ หน่วยงานภาครัฐให้มีพฤติกรรมและการปฏิบัติงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

ขั้นตอนที่ ๒ ผนึกกำลังกับหน่วยงานอื่น และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนทุกหมู่เหล่า เพื่อเป็นแบบอย่างและเป็นกลไกขับเคลื่อนให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติ

๒.๑ แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการป้องกันการทุจริตในส่วนราชการ

๒.๒ สร้างให้มีการสอดส่อง และระบบเฝ้าระวังและรับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบ ในหน่วยงาน

๒.๓ มีช่องทางรับข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากประชาชน เพื่อนำไป ปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า

ขั้นตอนที่ ๓ ขับเคลื่อนในการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ยอมรับและพร้อมใจใน การร่วมคิดร่วมทำ เพื่อขับเคลื่อนคุณธรรม ให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานด้วยความภาคภูมิใจ

^{๒๘} อ่างแล้ว, หน้า ๒๑-๒๒.

๓.๑ ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยเฉพาะการให้ความสำคัญในการอำนวยความสะดวก และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

๓.๒ ส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการสร้างความโปร่งใส โดยการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าดู พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๓ กำชับให้มีการเผยแพร่เอกสารจัดซื้อจัดจ้างให้สาธารณชนได้ทราบอย่างทั่วถึง และปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเคร่งครัด

ขั้นตอนที่ ๔ ตรวจสอบและประเมินผล เป็นเครื่องมือเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการขับเคลื่อนการป้องกันการทุจริตในส่วนราชการ

๔.๑ จัดให้มีคณะทำงานประเมินผลความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการภาครัฐที่เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณ เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงและความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด

๔.๒ ให้ผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงาน ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการอย่างทั่วถึง และรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ

๔.๓ รวมทั้งมีมาตรการการเอาผิดกับผู้ที่กระทำการทุจริตอย่างเอาจริงเอาจัง

ขั้นตอนที่ ๕ กระบวนการภายใน และพัฒนาระบบการบริหารงานของหน่วยงานที่เน้นความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน เพื่อจำกัดช่องทางการทุจริต อาจปฏิรูปกระบวนการงานให้เจ้าหน้าที่พบกับประชาชนให้น้อย เพื่อลดการเจรจาต่อรอง หรือการรับสินบน โดยอาจใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยทำให้ทุกกระบวนการงานมีหลักฐาน มีขั้นตอนที่ชัดเจน ประกอบกับหน่วยงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตช่วยปรับปรุงข้อกฎหมายที่ง่ายต่อการใช้และการเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนสามารถสอบทานได้^{๖๔}

สรุป มาตรการการป้องกันในทุจริตคอร์รัปชัน คือ การออกกฎหมายที่เคร่งครัดเพื่อการตรวจสอบในการกระทำทุจริตต่าง ๆ การสร้างค่านิยมแก่ประชาชน การกระจายอำนาจ การปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านคอร์รัปชัน รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของภาครัฐ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) สำนักงาน ส.ต.ง. (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) สำนักงาน ป.ป.ง. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) และสำนักงาน ป.ป.ท. (คณะกรรมการป้องกันและ

^{๖๔} ฌักทรี เตโซ และคณะ, “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย”, เอกสารวิชาการของการศึกษาตามหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์, : ๑๓-๑๔.

ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) เน้นที่การปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต เน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะและผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก โดยการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสร้างองค์ความรู้การต่อต้านการทุจริตในทุกภาคส่วน เพื่อให้รัฐหรือองค์กรนั้น ๆ มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นและก็เป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นกับสังคมไทยได้อย่างแน่นอน

๒.๔.๒ มาตรการในการปราบปราม

การปราบปรามการทุจริตจะมีการจัดตั้งหน่วยงาน ๒ หน่วยงานหลัก ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งทำหน้าที่ดูแลปัญหาคอร์รัปชันในภาพใหญ่ระดับชาติ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ปัญหาการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำหน้าที่ดูแลคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติการ รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา โดยถือว่า “การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน” เป็นนโยบายหลักที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นหน่วยงานหลักในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้จัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกในการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย จึงเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

การจะปราบปรามคอร์รัปชันนั้น ให้ได้ผลจะต้องมีกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกตั้งข้อสงสัย ดังนั้นการมุ่งแก้ปัญหาคอร์รัปชันและปฏิรูประบบตำรวจและอัยการจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอันดับต้นและต้องอาศัยความร่วมมือจากสังคมประชาชน องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ สภภาพแรงงาน ให้ช่วยกันตรวจสอบ เป็นกำลังในการช่วยตรวจสอบให้ข้อมูลและสนับสนุนการทำงานของ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น^{๗๐}

ดังนั้น จึงได้มีการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมในองค์กร เพื่อเป็นการกลไกและสร้างจิตสำนึกที่เกี่ยวกับเรื่องของความโปร่งใสในการปฏิบัติงานในภาครัฐ เป็นการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทุกคนโดยทั่วไปแล้วหลักธรรมาภิบาลจะพิจารณาถึงเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. หลักนิติธรรม
๒. กระบวนการยุติธรรม
๓. หลักความโปร่งใส
๔. หลักการมีส่วนร่วม
๕. หลักการถ่วงดุล
๖. การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ^{๗๑}

นอกจากนี้ก็ยังมีการส่งเสริมคุณธรรมในอนาคตของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักถึงคุณธรรม และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ดีและถูกต้องตามครรลองครองธรรมอีกด้วย เช่น

๑. สร้างมาตรการในการป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงาน เช่น วางระบบสื่อสารแจ้งเตือนภายใน หรือเป่านกหวีดให้ชัดเจน สร้างมาตรการในการป้องกันการขัดแย้งทางผลประโยชน์จัดการกรณีละเมิดจริยธรรมโดยเร็ว ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

๒. สร้างแรงจูงใจในการทำงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น สร้างบรรยากาศการทำงานอย่างมีจริยธรรม ส่งเสริมผู้บริหารมีจิตสำนึกในจริยธรรมและความเป็นผู้นำปรับปรุงบริหารงานต่าง ๆ สร้างตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นธรรม สร้างคุณภาพชีวิตในการทำงาน

๓. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานโดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบให้ชัดเจน เช่น กฎหมายการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การรับของขวัญ ค่าตอบแทน การเลี้ยงอบรม ยกเลิกขั้นตอนงานซ้ำซ้อน

๔. การป้องกันการทุจริตโดยการเผยแพร่จริยธรรม มีจรรยาข้าราชการ แนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง กล่อมเกลามาผ่านสื่อที่หลากหลาย

๕. สร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้าราชการ โดยดำเนินการตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖-๒๗.

^{๗๑} กรมบัญชีกลาง, *แนวทางการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตภาครัฐ*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักกำกับและพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ, ๒๕๕๖), หน้า ๕๔.

กลไกการควบคุมและป้องกันการทุจริตอื่น ๆ

๑. ผู้บริหารควรกำหนดโครงสร้างการควบคุมให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างชัดเจน นับแต่การกำหนดนโยบายการควบคุม การกวดขันให้บุคลากรทุกระดับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมา ปฏิบัติวิธีการควบคุมนั้นอย่างเข้มงวด ทั้งการควบคุมทั่วไปและการควบคุมระบบการทำงาน มีการสื่อสารให้พนักงานทุกคนเข้าใจในนโยบายและความจำเป็นที่ต้องทำ มีการประเมินผลเป็นระยะ รวมทั้งยังหามาตรการจูงใจให้ปฏิบัติตามหรือมีมากกว่าองค์กรที่ละเลยการควบคุม

๒. ผู้บริหารทำตนให้เป็นตัวอย่าง

๓. การกำหนดกฎหมาย มาตรฐาน ระเบียบ วิธีปฏิบัติ และการบังคับใช้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและเป็นลายลักษณ์อักษร

๔. การอบรม ชี้แจงให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับทราบถึงความสำคัญที่ต้องปฏิบัติตาม ระบบการควบคุม มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และผลเสียที่เกิดจากการหยุดชะงักของระบบ

๕. กำหนดและส่งเสริมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน มีการกำหนดหลักจริยธรรมในการปฏิบัติงานให้เป็นหลักการ โดยผู้บริหารระดับสูงต้องทำตนให้เป็นตัวอย่าง รวมทั้งการให้รางวัลพนักงานที่มีความรับผิดชอบด้านจริยธรรม ตัวอย่าง เช่น จริยธรรมในการปฏิบัติงานด้านคอมพิวเตอร์ เช่น การปฏิบัติตามการรักษาชั้นความลับของข้อมูล การปฏิบัติตามสิทธิและความรับผิดชอบในหน้าที่ การระวังไม่ให้เกิดการขัดแย้งของผลประโยชน์^{๗๒}

เมื่อส่วนต่างๆ ดำเนินการตามมาตรการการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตในส่วน ของหน่วยงานแล้ว ในภาพรวมของทั้งระบบราชการ ควรมีแนวทางการป้องกันและการปราบปราม การทุจริตและการส่งเสริมกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

๑. ระยะสั้น

๑.๑. ปรับเงินเดือนหรือให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมและ เพียงพอต่อสถานะเศรษฐกิจและสามารถเบิกจ่ายได้อย่างรวดเร็ว หรือให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความ ประพฤติดี มีผลงานดี สร้างแรงจูงใจและเพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน พร้อมทั้งยกย่อง ให้เป็นตัวอย่างที่ดีต่อผู้ปฏิบัติงานคนอื่น สร้างระบบค่าตอบแทนโดยพิจารณาเรื่องของผลงานเป็น หลัก

๑.๒ มีการตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินรายได้ และรายการหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่รัฐ จัดแสดงรายรับ-รายจ่าย อย่างโปร่งใส และรวดเร็วรัดกุม สามารถตรวจสอบได้ ทุกขั้นตอนเป็นประจำ โดยเฉพาะส่วนที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗.

๑.๓ ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ รับฟังความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาและมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการบริหารอย่างอิสระ ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม

๑.๔ สร้างอุดมคติและจิตสำนึกให้บุคลากรในหน่วยงานตระหนักในหน้าที่ของตน โดยยึดหลักศีลธรรม คุณธรรม ความรับผิดชอบมากกว่าการใช้มาตรการทางกฎหมาย

๑.๕ ตั้งผู้แสดงความคิดเห็นหรือศูนย์กลางรับเรื่องราวร้องทุกข์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของราชการ เช่น สถานที่สาธารณะต่าง ๆ

๑.๖ จัดตั้งศูนย์เอกสารข้อมูล เพื่อประชาสัมพันธ์ กฎ ระเบียบ และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และมีระบบตรวจสอบการปฏิบัติจากภายใน ภายนอก และโดยประชาชน เช่น สถานที่ราชการต่าง ๆ

๒. ระยะเวลา

๒.๑ ควรกำหนดนโยบาย ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่แน่นอนนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ต้องมีการยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ตลอดจนมีบทลงโทษผู้กระทำผิด ที่เป็นธรรม และชัดเจน

๒.๒ เน้นให้มีความอิสระในองค์กร ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน เปิดเผยข้อมูลงบประมาณของโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น เมื่อโครงการที่มีขนาดใหญ่ควรให้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเข้าไปร่วมดำเนินการตรวจสอบเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดการทุจริต

๒.๓ มีระบบคัดเลือกผู้บริหารหรือบุคลากร ที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ มีประสบการณ์ในการทำงานอย่างชัดเจน และเป็นตัวอย่างที่ดี มีเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรเข้างานที่มีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

๒.๔ จัดให้มีการอบรมบุคลากรทุกระดับในหน่วยงาน ให้มีความรู้ ความซื่อสัตย์ ยึดหลักคุณธรรม จัดทำแผนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด มีการให้รางวัล พร้อมประชาสัมพันธ์และมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

๒.๕ กำหนดกฎ ระเบียบ นโยบาย วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และวิธีการบริหารงานบุคคล โครงสร้างการจัดองค์กรให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน

๒.๖ ปลุกฝังจิตสำนึกและสร้างศรัทธาให้เจ้าหน้าที่ทุกคนตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ บนพื้นฐานแห่งจริยธรรม คุณธรรม ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง^{๗๓}

สรุป มาตรการในการปราบปราม คือ การยึดหลักของนิติรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายตามพระราชบัญญัติที่กำหนดขึ้นในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหลัก ในการดำเนินการมาตรการตามกฎหมายที่ได้บัญญัติเอาไว้ และหลักนิติธรรม คือ หลักธรรมาภิบาลที่ช่วยสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งการส่งเสริมคุณธรรมและหลักจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในทุกภาคส่วน เพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ในสังคมไทยอีกต่อไป

๒.๕ สรุป

ความหมายของคำว่า “ทุจริต” หมายถึง การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ การประพฤติปฏิบัติคดโกง และการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนคำว่า “คอร์รัปชัน” ตรงกับคำในภาษาไทยว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การรีดนาทาเร้น การเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน การรับสินบนเพื่อประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น

ปัญหาการทุจริตในบริบทของ ป.ป.ช. อาจเป็นปัญหาที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช. ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ การทุจริตคอร์รัปชันโดยส่วนใหญ่แล้ว ตามรูปแบบลักษณะของสังคมไทย จนเกิดเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตหรือคอร์รัปชันในสังคมไทยซึ่งมีอยู่ ๔ ด้านคือ

(๑) ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นสิ่งล่อใจราษฎรซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐรายได้ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับรายจ่ายและราษฎรวังเดิมเพื่อให้ได้ครอบครองทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด

(๒) ด้านระบบบริหารราชการ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัยทำให้เกิดการทุจริต และการขาดดุลแห่งอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง เกิดการทุจริตในวงราชการได้ง่าย รวมทั้งการเกรงใจและเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ไม่ศึกษาและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๓) ด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดธรรมประจำใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ทุจริตแล้วไม่ถูกจับ จึงเป็นตัวอย่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยทำตาม

^{๗๓} ฌักทรี เดโซ และคณะ, “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย”, เอกสารวิชาการของการศึกษาตามหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์, : ๑๔-๑๖.

สังคมไทยเน้นวัตถุนิยมมากกว่าความดีงาม ทางด้านศีลธรรม เงินคือสิ่งที่เป็นคุณค่าทางสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้จ่ายฟุ่มเฟือยทางด้านอุปโภค บริโภค จึงต้องดิ้นรนด้วยวิธีการทุจริต

(๔) ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ได้แก่ การลงโทษทางวินัยมีความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐาน เพราะมีระเบียบขั้นตอนมากมายในการสอบสวน การพิสูจน์การทุจริต ต้องมีหลักฐานอย่างชัดเจน

ดังนั้น อาจสรุปเรื่องของการทุจริตหรือคอร์รัปชัน ดังต่อไปนี้คือ

- (๑) การให้และรับสินบน
- (๒) การฉกฉวยและแปรรูปทุนของรัฐ
- (๓) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางที่มีขอบ
- (๔) การไม่ทำตามหน้าที่
- (๕) การใช้อิทธิพลทางการค้า
- (๖) ยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง
- (๗) ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง
- (๘) ใช้อำนาจในทางที่ผิด
- (๙) การใช้เกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ
- (๑๐) การทุจริตการเลือกตั้ง
- (๑๑) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
- (๑๒) ผู้อุปถัมภ์กับประชนนิยม
- (๑๓) การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย

และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยมีมาตรการในการป้องกัน ได้แก่

- (๑) การให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและหลักธรรมาภิบาลของบุคคลในภาครัฐ
- (๒) เสริมสร้างอุดมการณ์และปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมให้กับข้าราชการ นักการเมืองรวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต
- (๓) สร้างองค์กรต้นแบบคุณธรรมในแต่ละภาคส่วน รวมทั้งการรณรงค์ ส่งเสริม คนดีกับคนไม่ดี ผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชันออกไปจากภาครัฐและภาคการเมือง
- (๔) สร้างระบบเฝ้าระวังเตือนและป้องกันภัยล่วงหน้าต่อการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในทุกหน่วยงานของภาครัฐ และมาตรการในการปราบปราม โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการปราบปราม เช่น

- (๑) หลักนิติธรรม
- (๒) กระบวนการยุติธรรม
- (๓) หลักความโปร่งใส
- (๔) หลักการมีส่วนร่วม
- (๕) หลักการถ่วงดุล
- (๖) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

การจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไปจากสังคมไทยได้นั้น ภาครัฐและภาคเอกชนควรร่วมมือกันแก้ไขปัญหา แนวทางหรือมาตรการแก้ไขปัญหการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย นอกจากจะใช้มาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามแล้ว มาตรการในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน โดยการให้ทุกภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่ความรู้ด้านธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนเพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองในปัจจุบัน โดยมีสื่อมวลชน องค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน นี่จึงจะเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น