

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สะสมและหยั่งรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นค่านิยมว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นการได้ประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างง่ายดายโดยไม่ต้องลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐมีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ได้โดยตรงและเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจสูง มีกรอบของความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน และขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางมาจนกระทั่งประชาชนโดยทั่วไปคิดว่า การทุจริตเป็นเรื่องธรรมดาที่ยอมรับได้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย โดย ดร.จुरี วิจิตรวาทการ ดร.จิรวรรณ ภักดีบุตร และ ดร.กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย ร่วมกันแถลงผลการสำรวจการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2549 พบว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ลำดับที่ 63 จากทั้งหมด 163 ประเทศทั่วโลก ซึ่งได้ 3.6 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 คะแนน โดยที่ในระดับภูมิภาคเอเชียประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 9 จากทั้งหมด 21 ประเทศ ทั้งนี้ประเทศไทยเคยอยู่ลำดับที่ 59 จากจำนวน 159 ประเทศ ในปี 2548 ได้ 3.8 คะแนน ประธานองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ระบุว่า ปี 2549 ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ลำดับเดียวกับประเทศเลบานอน และซีเชลล์ โดยการจัดอันดับโลกนี้ประเทศที่อยู่ลำดับที่ 1 ได้แก่ ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ และนิวซีแลนด์ ได้ 9.6 คะแนน ส่วนสหรัฐอเมริกาอยู่ลำดับที่ 20 ได้ 7.3 คะแนน และประเทศที่มีคะแนนต่ำสุดคือ เติร์กเมนิสถาน ได้ 1.8 คะแนน สำหรับการจัดอันดับในประเทศภูมิภาคเอเชียที่มี 21 ประเทศ ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 9 ได้ 3.6 คะแนน ส่วนประเทศที่ได้คะแนนอันดับ 1 ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ได้ 9.4 คะแนน ซึ่งในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาประเทศสิงคโปร์มีคะแนนอยู่ลำดับที่ 1 ไม่เปลี่ยนแปลง ขณะที่ประเทศที่มีคะแนนต่ำสุดในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ พม่า ได้ 1.9 คะแนน ซึ่งประเทศพม่ายังได้คะแนนเป็นอันดับรองสุดท้ายของการวัดผลระดับโลก 163 ประเทศ ดร.จुरี วิจิตรวาทการ กล่าวว่า แม้ว่าการวัดอันดับคอร์รัปชันจะทำโดยสถาบันของต่างประเทศ แต่ข้อมูลดังกล่าวเมื่อองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย นำไปสอบถามความรู้สึกของคนไทย ในกลุ่มของนักศึกษาพบว่า ไม่มีความแตกต่างกัน

คือ คนไทย ขอมรับว่ามีการคอร์รัปชันเกิดอย่างรุนแรง ซึ่งช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา คอร์รัปชันมีความรุนแรงและมีจุดอันตรายมากขึ้น เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการเมกะโปรเจกต์ เช่น ปัญหาการจัดซื้อเครื่องตรวจวัดถูกระเบิดสนามบินสุวรรณภูมิ หรือเครื่องซีทีเอ็กซ์ การทุจริตยา การทุจริตโครงการจำนำข้าว ซึ่งลำดับของประเทศไทยที่ตกลงมาทั้งในการจัดลำดับโลก และภูมิภาคเอเชีย แสดงให้เห็นว่า ระบบการจัดการ การปราบปรามคอร์รัปชันยังไม่ได้ผลสำเร็จเต็มที่ เพราะความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาของฝ่ายการเมือง รวมทั้งปัญหาจริยธรรม คุณธรรมของนักการเมือง และการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายตรวจสอบ เช่น ป.ป.ช. ส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น ป.ป.ช. และหน่วยงานที่ต้องปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันควรต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่ละเว้น หรือเลือกปฏิบัติ แต่ต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการใช้กฎหมายแบบละเว้น ไม่เสมอภาค และปัญหานักการเมืองขาดจริยธรรม คุณธรรม¹ ต่อมาองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย เปิดเผยแพร่ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2555 พบว่าประเทศไทยได้ 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 88 จากการจัดอันดับทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก และอยู่อันดับที่ 11 จาก 21 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเป็นคะแนนและอันดับที่ไม่ดีขึ้นไปกว่าที่ผ่านมา² และต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ปรากฏว่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตกลงไปอีก โดยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก และอยู่อันดับที่ 13 จาก 22 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย³

การทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่นคำว่า “มิชอบ” หมายความว่า “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดย

¹ จุรี วิจิตรวาทการ.(2549). *สำรวจคอร์รัปชันไทย*. สืบค้น 12 มีนาคม 2554, จาก

<http://www.mpa6.wordpress.com/2006/11/06>

² องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2555). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 55*. สืบค้น 7 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.transparency-thailand.org/.../268-2555>

³ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2556). *ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 56*. สืบค้น 3 พฤษภาคม 2557, จาก http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail

ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทรวมถึงลูกจ้างของ ส่วนราชการด้วยและยังเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147-166, 200-205 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4-13 ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร หรือไม่ เหตุใดจึงได้ดำเนินการ หรือกระทำการดังกล่าว มีเจตนาหรือจงใจกระทำหรือฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบอย่างไร การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย ระเบียบใด แต่เดิม แม้กระทั่งในปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตรวจสอบและควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการไปภายใต้กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนด แต่ทว่าพฤติกรรมกระทำ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ยังมีปรากฏให้เห็นและทวีความรุนแรง กระทำกันอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการ จึงยากที่จะควบคุมได้ ผู้บังคับบัญชาบางหน่วยงานละเลยไม่ดำเนินการแก้ไข ไม่สนใจตรวจสอบกำกับดูแล หรือกำกับดูแลไม่ทั่วถึง บางหน่วยงานอยู่ภายใต้อิทธิพล ไม่สามารถ กำจัดหรือดูแลได้ ถึงขนาดบางหน่วยงานผู้บังคับบัญชากลับดำเนินการทุจริตเสียเอง รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งใน วงราชการและการเมือง แม้ปัญหาการทุจริตจะได้รับการแก้ไขไปบ้างแต่ก็ยังมีกรณีเกี่ยวกับการ ทุจริตและประพฤติให้เห็นกันอยู่ทั่วไป ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและ ประพฤติมิชอบนั้น รัฐบาลก็ได้ตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างมากเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยมีมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อคราวประชุมวันที่ 26 ธันวาคม 2543 เห็นชอบในเรื่องแผนปฏิบัติการสร้างราชการ ไสสะอาดซึ่งได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนกลยุทธ์หน่วยงานใสสะอาดและให้มีการรายงาน ผลเป็นรายปี และเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงาน ภาครัฐนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไป ใช้เป็นกรอบทิศทางการประสานความร่วมมือในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จากการศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมีหลายประเภท แต่การทุจริตที่เป็นปัญหาสำคัญได้มีการแบ่งการทุจริตออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) การทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่ 2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 3) การทุจริตในการให้สัมปทาน 4) การทุจริต โดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ และ 5) การทุจริตเชิงนโยบาย จะเห็นได้ว่าการทุจริตและ

ประพตมิชอบเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขกันโดยเร็ว ถ้าหากว่าไม่ได้รับการแก้ไขก็จะได้รับผลกระทบในวงกว้างจนยากที่จะแก้ไขเยียวยากันต่อไป⁴

สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริตและประพตมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตมิชอบของภาครัฐเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตมิชอบของภาครัฐจนขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันก่อให้เกิดปัญหาสำคัญดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ แต่มีหน่วยงานหลายหน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่ขาดหน่วยงานกลางที่จะมาบูรณาการในการดำเนินการร่วมกัน กล่าวคือต่างคนต่างทำตามที่กฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตที่ผู้ร้อง ได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทุกหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานที่รับเรื่องก็จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่เหตุที่เกิดขึ้นเป็นกรณีเดียวกัน โดยเฉพาะการตรวจสอบโดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ในการต่อต้านการทุจริตภาครัฐยังไม่มีความหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบกรณีที่มีการกระทำผิดจากการทุจริตข้ามชาติ

ประการที่สองคือ ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ แต่ต้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่น และในการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐนั้น จะต้อง

⁴ จาก *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต* (น. 8), โดย สำนักงาน ป.ป.ช., 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

มีการดำเนินการด้วยความรวดเร็ว กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินหรือการตรวจสอบความผิดปกติเกี่ยวกับการเงินจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน รวมทั้งหน้าที่ในการติดตามเส้นทางการเงินทั้งก่อนและภายหลังการกระทำผิด ก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐได้ รวมถึงการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศ

ประการที่สามคือ ปัญหาการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีระยะเวลาที่น้อยเกินไป เนื่องจากการที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็เอื้อประโยชน์ให้แก่กันจึงมักทำให้เกิดความล่าช้าเนื่องมาจากการขาดพยานหลักฐานจนทำให้ไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ ที่จะพิสูจน์ความผิดเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ภายในระยะเวลาอันจำกัด และมีผู้ใช้สิทธิในการกล่าวหาเป็นจำนวนมาก หากกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาสั้นเกินไปอาจทำให้การดำเนินการปราบปรามการทุจริตไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายได้

ประการที่สี่คือ ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่ามีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังคงมีปัญหาในการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องมาตรฐานกลางเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องปฏิบัติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนไว้วางใจ

ในอาระประเทศเป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานของแผ่นดินหรือปฏิบัติงานภาครัฐคือ ประโยชน์สุขของประชาชน การสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชน ข้าราชการได้รับมอบหมายภารกิจในการบริการสาธารณะ โดยรับมอบอำนาจส่งต่อจากประชาชนผ่านรัฐบาลเพื่อรับผิดชอบ กำกับดูแล บริหารจัดการ ตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพย์สินสาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติ และให้บริการสาธารณะจากเงินภาษีของประชาชนและทรัพย์สินของแผ่นดิน ด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวประชาชนในทุกประเทศคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นกลุ่มคนที่ประกอบวิชาชีพโดยมีจริยธรรมสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ๆ และมีความเป็นมืออาชีพในงานที่ปฏิบัติ นั่นคือมี Integrity ควบคู่กับ Ability หรือในราชการไทยขณะนี้ใช้คำว่า สมรรถนะซึ่งรวมทั้งด้านจริยธรรมและด้านอื่น ๆ⁵ ภารกิจดังกล่าวนี้ นับว่ามีโอกาสเสี่ยงเป็นอย่างมากที่ข้าราชการจะใช้อำนาจหน้าที่

⁵ จาก แนวทางการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ (น. 1), โดยสำนักงาน ก.พ., 2552, นนทบุรี: ผู้แต่ง.

ตามตำแหน่งที่ตนเองรับผิดชอบที่จะก่อให้เกิดช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องได้ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐจะต้องมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น อาจกล่าวได้ว่าหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิเอกชนได้⁶ จากหลักการที่กล่าวมานี้ก็ยิ่งพบว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น โดยสังเกตได้จากกรณีมีข้อร้องเรียนกล่าวหาว่ามีข้าราชการที่มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบ จนกระทั่งได้มีการดำเนินการทางวินัยและได้รับการลงโทษถึงขั้นไล่ออกจากราชการแม้ว่าจะมีมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหลายประการแล้วแต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ เพื่อใช้ในการป้องกันปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีก และจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมพฤติกรรมโดยการปลูกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ในภาครัฐมีคุณธรรม จริยธรรม ให้มีความละเอียดและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐอีกทางหนึ่งด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวและทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายต่างประเทศได้แก่ ใต้หวัน ฮองกง อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางที่ถูกต้อง เหมาะสมมาปรับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ

⁶ จาก *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (น. 46-47), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการทุจริตของภาครัฐ
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐมีหลายหน่วยงาน ซึ่งรัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การแก้ไขปัญหา ยังไม่สามารถบูรณาการจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพได้ การแก้ไขปัญหาจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อส่งเสริมให้อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยดีขึ้นได้ จึงยังคงมีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันพบว่าขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง กรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป และไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ดีในการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชันของภาครัฐ เพื่อให้การบริหารงานในภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐต่อไป โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหา คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน โดยเห็นควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกทรัพย์สินคืนรัฐ ให้แก้ไขระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พ้นจากตำแหน่ง และให้มีประกาศ หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ในเรื่องการแก้ไข ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อน ตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการทุจริตของภาครัฐ โดยวิธีการศึกษา ถึงแนวคิด เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ รวมถึงกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรการ ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางและมาตรการ ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐของประเทศไทยกับการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ ในต่างประเทศ และศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการทุจริตของภาครัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของภาครัฐว่าเหมาะสมหรือไม่ และจะแก้ไข อย่างไร เพื่อหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ของภาครัฐ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ใช้วิธี ศึกษาเอกสาร โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในและต่างประเทศ รายงานทางวิชาการของสำนักงาน ก.พ. วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการและสิ่งพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการทุจริตของภาครัฐ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ