

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นผู้นำเอา กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ ฉะนั้นเมื่อใดที่ข้าราชการและ พนักงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนกลไกของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมจะนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชน เกิดความเสื่อมเสียแก่รัฐและบางครั้งเป็นเหตุ ให้ประเทศชาติประสบความหายนะถึงสูญเสียดอกราชและอธิปไตย

ในประเทศไทยการทุจริตและประพฤตินิยมในวงราชการ ได้มีบัญญัติของ กฎหมาย ข้อบังคับ ออกมาใช้บังคับปราบปรามพฤติกรรมที่เลวร้ายดังกล่าวมาตั้งแต่สมัย สุโขทัย ซึ่งถือว่าเป็นราชอาณาจักรแรกเริ่มของไทยในแหลมสุวรรณภูมิอย่างไรก็ตาม การ ทุจริตและประพฤตินิยมในวงราชการในบางสมัยคาดว่าจะเกิดขึ้นน้อย เช่นในสมัยสุโขทัย ที่ไม่ปรากฏหลักฐานคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดนี้เลย หรือในช่วงสมัยอยุธยา สมัย ธนบุรี สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีหลักฐานปรากฏว่ามีการทุจริต และประพฤตินิยมเกิดขึ้นอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก จนเมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์หลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบันนี้ ปรากฏว่า ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหา การทุจริตและประพฤตินิยมในวงราชการทั้งที่มีการเปิดเผยและไม่เปิดเผย และเป็น ที่หวาดวิตกถึงภัยของการทุจริตและประพฤตินิยมในวงราชการ ซึ่งมีคำที่เรียกกันแพร่หลาย ว่า "คอร์รัปชัน" จนถึงกับทรงรถต่อต้านที่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายจนถึงทุกวันนี้ เช่น คำขวัญที่ว่า "จงช่วยกันกำจัดคอร์รัปชันให้สิ้น เพื่อแผ่นดินไทยอยู่รอด" และได้มีผู้สนใจศึกษา

ถึงมูลเหตุหรือสาเหตุตลอดจนผลกระทบของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนี้ สำหรับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่เป็นพิเศษ ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 มีหลายหน่วยงานด้วยกัน แต่ก็ได้ยกเลิกไปด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน จนถึง พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้จนถึงปัจจุบันนี้

สำหรับมูลเหตุหรือสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีอยู่หลายประการ ซึ่งรวบรวมได้เป็น 2 ประการใหญ่ ได้แก่

ก. มูลเหตุจากภายใน ซึ่งพิจารณาจากในด้านตัวของผู้กระทำความผิดเองว่าจะกระทำความผิดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับโอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์

ข. มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวบรวมได้ 8 ประการคือ

1. มูลเหตุหรือสาเหตุทางบ้าน เศรษฐกิจและการครองชีพ
2. มูลเหตุหรือสาเหตุทางบ้านเมือง
3. มูลเหตุหรือสาเหตุของสภาพแวดล้อมทางสังคม
4. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ
5. มูลเหตุหรือสาเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือ
 ขอบกพรอง
6. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ใช้อำนาจต่อการ
 กระทำผิด
7. มูลเหตุหรือสาเหตุจากการตกอยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมและ
 อิทธิพลของผู้กระทำความผิด
8. มูลเหตุหรือสาเหตุอื่น ๆ เช่น อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง
 เรื่องการพนัน เป็นต้น

ในการกระทำผิดนั้นไม่จำเป็นว่าจะเกิดจากมูลเหตุภายนอกเพียงมูลเหตุเดียว แต่อาจเกิดจากหลาย ๆ มูลเหตุรวมกันก็ได้ และส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์หรือทรัพย์สินเกือบทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วไม่ว่าจะเป็นมูลเหตุจากภายในหรือภายนอกก็ตาม การเกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบนี้เกิดขึ้นจากสิ่งที่เรียกว่า กิเลส นั้นเอง

การที่ศึกษาถึงมูลเหตุหรือสาเหตุของการทุจริตและประพฤตินิชอบนี้ก็เพื่อเป็นการทราบต้นเหตุที่สำคัญเพื่อจะได้หาวิธีการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมเหล่านี้ในโอกาสต่อไป เพราะหากละเลยหรือปล่อยทิ้งไว้โดยไม่มีการป้องกันและปราบปรามหรือมีการป้องกันและปราบปรามแต่ไม่จริงจังหรือไม่ถูกวิธี ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศชาติและสังคมเป็นส่วนรวม ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีผู้กล่าวว่า การทุจริตและประพฤตินิชอบนี้จะมีผลพลอยได้อยู่บ้างบางประการก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลเสียแล้ว การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการได้นำความเสียหายมาสู่เศรษฐกิจ สังคม การบริหารงาน และการเมืองของประเทศอย่างร้ายแรงมาก ทำให้เสื่อมเสียต่อเกียรติคุณของประเทศชาติในสายตาของบุคคลทั่วไปและประเทศอื่น ๆ ทำให้ประเทศชาติไม่สามารถพัฒนาให้เจริญรุดหน้าไปเท่าที่ควร เนื่องจากเกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณและทำให้สิ้นเปลืองเงินงบประมาณโดยใช่เหตุ นอกจากนี้ ยังทำให้ระบบบริหารงานของประเทศล้มเหลว ซึ่งเมื่อเกิดผลเสียมาก ๆ ขึ้นอาจเป็นเหตุให้ประเทศชาติหายนะก็เป็นได้

ในค่านการศึกษาเกี่ยวกับคำเรียกพฤติกรรมอันเลวร้าย ซึ่งมีคำเรียกอยู่หลายคำไม่ว่าจะเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบน, Corruption, bribery, graft เป็นต้นนั้น ผู้ที่ให้ความสนใจศึกษาและให้ความหมายไว้มากมายหลายท่าน ทั้งชาวไทยและต่างประเทศ มีความแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่าจะอ้างอิงจุดอ้างอิงใดและพิจารณาความหมายไปในทางใด บางท่านอาจอธิบายไปในทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และอื่น ๆ สำหรับคำว่าทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และได้มีการแปลเป็นคำภาษาอังกฤษว่า corruption

สำหรับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้นได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และมีผลบังคับใช้ในวันถัดจากวันประกาศในกิจจานุเบกษา ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่สำคัญไว้ประการหนึ่งคือ การสืบสวนและสอบสวน กรณีมีข้อกล่าวหาว่ามีผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่ไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีคำนิยามศัพท์ไว้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีความหมายไว้เป็นประการใด

จากการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของการนิยามศัพท์ที่ต้องการจำกัดความหมายของคำให้แคบลงหรือกว้างขวางขึ้นจากที่เข้าใจกันทั่วไป ดังนั้นการที่ไม่มีการบัญญัติคำนิยามศัพท์คำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็น่าเป็นเพราะว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องการให้มีความหมายและความผิดของการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วสรุปได้ว่า

1. เหตุผลในการประกาศใช้เพราะถือว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล จึงมอบภาระให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. และเนื่องจากเหตุผลดังกล่าวพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการต่อความผิดในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์เป็นสำคัญ เพราะความผิดในเรื่องทั่ว ๆ ไปก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานสอบสวนอยู่แล้ว มิจำเป็นจะต้องมีการกำหนดหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบให้ซ้ำซ้อนอีก
2. กฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัยที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า "ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีภาระในการพิสูจน์" จึงได้มีการกำหนดให้ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ ต้องแสดงให้เห็นว่าร้ายขึ้นในทางที่ชอบ และหากไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าร้ายขึ้นในทางที่ชอบก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและ

ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก ดังนั้น หลักการนี้ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 20 จึงถือว่าเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติฉบับนี้

3. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีเจตนารมณ์ที่จะ เสริมและกระตุ้นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางอาญา ในกรณีที่มีผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามที่มอบหมายไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็อาจเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัย กรณีผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต

ในการวิเคราะห์เพื่อหาความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คำว่า "การทุจริต" ได้ถือเอาความหมายของคำว่า "โดยทุจริต" ตามประมวลกฎหมายอาญา คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนคำว่า "ประพฤติมิชอบ" คือ การที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มิชอบ อันเป็นเรื่องที่มีใช้การทุจริต ทั้งนี้รวมถึงกรณีร้ายแรงผิดปกติกและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายขึ้นในทางที่ชอบด้วย สำหรับคำว่า "ในวงราชการ" นั้นพิจารณาจากการกระทำของบุคคล อันได้แก่ ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาว่าตามสภาพของกิจการงานราชการนั้นอยู่ในวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และหน้าที่ราชการที่มีอยู่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีประการใด ซึ่งรวมถึงกรณีโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ใช้โอกาสนั้นกระทำการในกิจการซึ่งตนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย อย่างไรก็ตามในเรื่องที่เป็นส่วนตัวหรือที่เกี่ยวกับศีลธรรม เช่น การคบขู้ขี้สาว การประพฤติคนเสเพล การมีหนี้สินล้นพ้นตัว การไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ การละทิ้งหรือขาดราชการ ฯลฯ ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "ประพฤติมิชอบในวงราชการ" ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เพราะความผิดเหล่านี้เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการและเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการลงโทษได้อยู่แล้ว

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของ "การทุจริตในวงราชการ" ได้ว่า "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และรวมถึงกรณีอาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ใช้โอกาสนั้นแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในกิจการซึ่งตนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย" สำหรับ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" หมายความว่า "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มีขอบแม้ว่าการดังกล่าวมิใช่เป็นการทุจริตตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ ทั้งนี้รวมถึงกรณีร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายวร้ายชั้นในทางที่สมควรด้วย"

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ตามปกติแล้วเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและ/หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการที่มีโทษทางวินัย ซึ่งจะเป็นความผิดตามกฎหมายใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าได้กระทำโดยเจตนาอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ ถ้าเป็นก็เป็นการกระทำผิดตามกฎหมายอาญา หากเป็นเพียงแต่ฝ่าฝืนกฎหมายแต่เป็นกฎหมายที่ไม่มีการลงโทษทางอาญาหรือฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนข้อบังคับหรือคำสั่งของทางราชการที่สมควรด้วยกฎหมาย ก็อาจเป็นความผิดเพียงทางวินัย อย่างไรก็ตาม หากเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาจนได้รับโทษถึงที่สุดให้จำคุกก็มักจะเป็นความผิดทางวินัยด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเกือบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติไว้

ความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อได้ทำการศึกษาในลำดับต่อมา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับความหมายของพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันตามความหมายของกฎหมายบางประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของไทย กฎหมายของประเทศเหล่านั้น ได้แก่ กฎหมายของอังกฤษ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินเดียน จีนและเกาหลีใต้ ปรากฏว่าความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ได้ศึกษามาแล้วมีความครอบคลุมการกระทำผิดคล้ายคลึงกับกฎหมายต่างประเทศข้างต้น

ซึ่งสำหรับกฎหมายต่างประเทศซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นกฎหมายที่มีบัญญัติถึงความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นเรื่องทรัพย์สินและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามในกฎหมายของบางประเทศมีหลักการบางอย่างที่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของไทยโดยตรงทั้งทางอาญาและทางวินัย เช่น ในกฎหมายอังกฤษ มีบทบัญญัติความผิดในการซื้อขาย ต่อรองราคา เพื่อตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ การขายตำแหน่งในกองทัพด้วยการติดต่อบริษัทหรือยินยอมขายหรือซื้อให้หรือรับสิ่งตอบแทนอันมีค่าในการเลื่อนตำแหน่ง หรือการปลดออกจากกองทัพหรือการจ้างใด ๆ ในกองทัพ ซึ่งในลักษณะความผิดดังกล่าว เรื่องที่มีทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่อื่น เห็นได้ว่าเป็นไปโดยมิชอบ อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยทุจริตตามนัยประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญาอื่น ๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ในกฎหมายสาธารณรัฐจีนที่มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดที่ไต่สวนเห็นหรือปกปิดการกระทำผิดของผู้ไต่สวนบังคับบัญชา เป็นความผิดอาญาด้วย ปรากฏว่าในหลักการนี้ไม่มีบทบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาในกฎหมายของไทย ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำการดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญา แต่อย่างไรก็ตามอาจเป็นความผิดทางวินัยได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเกือบทุกฉบับ ได้มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาได้ส่งเสริมให้ผู้ไต่สวนบังคับบัญชาได้ปฏิบัติตามวินัยเคร่งครัดอยู่เสมอและเมื่อรู้ว่าผู้ไต่สวนบังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ดังนั้น จึงว่าเป็นหลักการที่เพียงพอแล้ว

สำหรับเรื่องการรับสินน้ำใจ สิ้นจ่างรางวัล ในกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ปรากฏว่าในกฎหมายของไทยอันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานรับสินบนอยู่แล้ว เช่น ในมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญาโดยไม่จำกัดสินบนนั้นจะมีมูลค่ามากน้อยเพียงใดอย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นการรับสินน้ำใจ ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดการกระทำผิดขึ้นหรือเป็นการรับตามประเพณี ปรากฏว่า กฎหมายฟิลิปปินส์ได้บัญญัติให้เป็นความผิดในกรณีที่มีมูลค่าเกินสมควรนั้นตามกฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติไว้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอาญาอื่น ๆ

กรณีอาจเป็นเรื่องความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการได้โดยถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป โดยอาศัยความรู้ลึกของมวลชนและประเพณีแห่งวิชาชีพประกอบด้วย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว ความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีความหมายครอบคลุมการกระทำความคิดได้สมบูรณ์พอสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับความหมายการกระทำในประเทศต่าง ๆ บางประเทศ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากจะนำความหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปเปรียบเทียบกับความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนี้ย่อมแคบกว่า เพราะหลาย ๆ ด้านได้นำเอาความประพฤติส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ก็มองถึงพฤติกรรมในแง่ที่กว้างขวางมาก และอีกประการหนึ่งเป็นเพราะว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความชัดเจนแน่นอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนมากพอสมควรจึงมีความแข็งกระด้างอยู่ในตัวเอง สำหรับความเห็นของนักวิชาการย่อมมีพลวัตภาพ (dynamism) อยู่เสมอสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมได้ง่ายกว่า

ในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ปรากฏว่าผู้เป็นเจ้าพนักงานนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งสรุปแล้วจะมีอำนาจและหน้าที่อยู่ 2 ประการคือ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจตราดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของทางราชการและอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ย้อนผัน การดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าว มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป

ในบรรดาอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานมีอยู่ประการหนึ่งเรียกว่า "อำนาจใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน" ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าพนักงานได้ใช้ดุลพินิจนี้อำนวยความยุติธรรมเป็นการ เฉพาะกรณีให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามปรากฏว่า อำนาจใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานนี้เองที่เป็นมูลเหตุที่สำคัญอันนำไปสู่การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ โดยแยกพิจารณาได้เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการและการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การประพฤตินิชอบในวงราชการ

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการหมายถึง การที่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจโดยทุจริต คือ แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งในลักษณะนี้การใช้ดุลพินิจเป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งของการทุจริตในวงราชการ สำหรับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การประพฤตินิชอบในวงราชการนั้นหมายถึง การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่สุจริต ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แล้วต่อมาได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ในทางที่มิชอบ คือ ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับรองรับไว้ ในลักษณะนี้การใช้ดุลพินิจจึงมิใช่เป็นการประพฤตินิชอบโดยตรงเหมือนการใช้ดุลพินิจโดยทุจริต

เมื่อพิจารณาแล้วการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอย่างหนึ่งในตำแหน่งหน้าที่อันจะนำไปสู่การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ จึงมีสาเหตุจากการที่มีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยให้กระทำผิด ทั้งนี้เนื่องจากการที่กฎหมายได้มีการบัญญัติให้เจ้าพนักงานได้มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ไม่มากนักน้อย และนอกจากนี้ในกรณีการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการ ยังพบว่ามีมูลเหตุหรือสาเหตุที่กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือบกพร่องอยู่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา มาตรา 38 (1) และ (2) มาตรา 142, พระราชบัญญัติอาชญาบัตร เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่มีการวางระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เสร็จตามกำหนดเวลา ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำเรื่องให้ช้าหรือเร็วก็ได้ หรืออย่างเช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน, ประมวลกฎหมายรัชฎาการ ที่ไม่มีการวางระเบียบ จำกัดการใช้ดุลพินิจหรืออำนาจ จำกัดการใช้ดุลพินิจแต่ก็ยังมีช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจัดเวลาในการปฏิบัติ ราชการและจำกัดเรื่องการศึกษา
"ผ่อนผัน" ให้ตามสมควรอันเป็นเหตุให้เกิดการวิ่งเต้นใช้ผลประโยชน์เข้าจูงใจพนักงาน
เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจที่ทุจริตอยู่เสมอ ๆ

ปัญหา

จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ กล่าวคือ

1. ความหมายของ "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ตามเจตนารมณ์
ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีความแตกต่างกับความหมายตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.
ได้ให้คำจำกัดความไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งปรากฏว่าคำจำกัดความของ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะคำจำกัดความ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ"
กว้างขวางมากไม่จำกัดเฉพาะความผิดอันเกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์ แต่ครอบคลุม
ถึงความผิดที่อยู่ในวงราชการที่เป็นทางวินัยเกือบทั้งหมด กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป.
ได้ให้คำจำกัดความของ "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไว้ดังนี้

"การทุจริตในวงราชการ" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ
หรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง
ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์
ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

"การประพฤติมิชอบในวงราชการ" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง
ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนหรือคำสั่ง หรือประมาท
เลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะการปฏิบัติ
หรือไม่ปฏิบัตินั้นจะ เป็นการทุจริตหรือไม่ก็ตาม

โดยหลักการแล้วการกระทำที่ถือว่าเป็นการทุจริตตามพระราชบัญญัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวกับตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้คำจำกัดความไว้ มาจากหลักการเดียวกัน คือ เป็นการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง อย่างไรก็ตาม มีส่วนปลีกย่อยบางประการที่แตกต่างกันระหว่างความหมายของ "การทุจริตในวงราชการ" จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้กับคำจำกัดความที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้กล่าวคือ เกี่ยวกับเรื่อง "การใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ" ในความหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเรื่องของการใช้อำนาจในตำแหน่งอยู่แล้ว เนื่องจากการที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะต้องมีอำนาจมีสิทธิบางประการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดไว้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะกำหนดเพิ่มเติมขึ้นอีก นอกจากนี้การเพิ่มข้อความ "รวมถึงกรณีอาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ใช้โอกาสนั้นแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในกิจการ ซึ่งคนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย" ขึ้นมา ซึ่งไม่มีอยู่ในความหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดไว้ ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การกระทำดังกล่าวอยู่ในวงราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้น "วงราชการ" มีความหมายสำคัญที่ตัวบุคคลอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจึงมาพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยมิได้จำกัดเฉพาะหน้าที่ราชการโดยตรงเท่านั้น

สำหรับความหมายของ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ความหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้กว้างขวางมากเกินกว่าที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้ การให้หมายรวมถึงกล่าวทำให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ย่อมเพิ่มทวีตามไปด้วย แม้ในเรื่องที่ไม่ค่อยมีความสำคัญหรือเป็นกรณีที่ยุ้งคับบัญชาสามารถดำเนินการได้ก็โดยตรงอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอร่างกฎหมายขอแก้ไขพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยได้กำหนดคณพนิยามทั้ง "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" โดยมีวัตถุประสงค์จะกำหนดขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ให้แคลง ปรากฏว่าคณะที่ปรึกษากฎหมายนายกรัฐมนตรี้ได้หักท้วงไว้ว่าสำหรับความหมายของ "การประพาศมิชอบในวงราชการ" นั้นกลับมีความหมายที่ค่อนข้างกว้างขวางและไม้อาจกำหนดขอบเขตที่แน่นอนได้ เช่นที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ในการกำหนดบทนิยามดังกล่าวขึ้น¹

2. เกี่ยวกับความผิดตามความหมายของ "การประพาศมิชอบในวงราชการ" ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ในปัจจุบันมีคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 เรื่อง การปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ได้กำหนดข้อห้ามและข้อพึงปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ไว้ก็ตามโดยเฉพาะในข้อ 7 ที่ว่า "ไม่พึงรับเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนราคาแพงจากผู้ใดบังคับบัญชาหรือบุคคลที่มีไซ้เป็นญาติสนิท" ซึ่งยังไม่มีการตราว่า "ราคาแพง" นั้นมีมูลค่าเท่าใดและข้อพึงปฏิบัติดังกล่าวมิได้ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรณีใดโดยทั่วไป

3. ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตและประพาศมิชอบในวงราชการ ปรากฏว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานนั้น เป็นอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้นจึงนำไปสู่การทุจริตและประพาศมิชอบได้ง่าย โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจโดยทุจริต ปรากฏว่ามีกฎหมายบางฉบับที่เปิดช่องนำไปสู่การทุจริตในวงราชการ

4. และเกี่ยวเนื่องกับการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตและประพาศมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการประพาศมิชอบในกรณีร้ายแรงผิดปกติ ปรากฏว่า ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2524 ปรากฏว่าในขณะนี้เวลาได้ล่วงเลยมา 1 ปีเศษแล้ว แต่ยังไม่มีการคำสั่งของคณะรัฐมนตรีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์หรือหนี้สินแก่ประการใด

¹บันโน สุขทรศนีย์, "คำบรรยายหลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนสอบสวน...",

ข้อเสนอแนะ

1. จากปัญหาการตีความขอบเขตของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งในขณะนี้ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้วางไว้กว้างขวางมากโดยเฉพาะความหมาย "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" มิได้จำกัดเฉพาะกรณีที่มีได้เป็นการทุจริตแต่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น จึงควรได้มีการกำหนดความหมายไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นคำนิยามศัพท์จะถือว่าเป็นลักษณะการกระทำผิดเป็นมาตรา ๆ ซึ่งจะให้ความหมายที่แคบกว่าเพื่อกำหนดขอบเขตที่แน่นอนไว้ และถ้าหากจำกัดโดยความหมายตามที่ได้ศึกษาไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ก็จะทำให้ขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอันเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลที่แท้จริง

2. ในเรื่อง "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือสินน้ำใจนั้น ควรจะได้กำหนดเป็นข้อห้ามโดยมติของคณะรัฐมนตรีโดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดโดยให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

ก) ห้ามมิให้รับเงิน ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนมีมูลค่าเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้จากผู้ใดบังคับบัญชาหรือบุคคลที่มีโชญาติสนิทและมีใจเป็นการรับตามประเพณีนิยม

ข) ในกรณีที่ได้รับทรัพย์สินมาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือรับไว้ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การรับถ้วยรางวัลในการแข่งขัน ของที่ระลึกในนามกระทรวง ทบวง กรมและอื่น ๆ ต้องนำส่งไว้เป็นทรัพย์สินของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยเร็วมิให้เก็บรักษาไว้เป็นสมบัติส่วนตัว

การที่กำหนดเป็นข้อห้ามนี้โดยมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ทำให้มีการยึดหยุ่นเกี่ยวกับการออกเป็นกฎหมายซึ่งจะมีปัญหาที่แก้ไขได้ยากทำให้ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์

และประโยชน์ที่จะได้รับจากการกำหนดข้อห้ามนี้ก็คือ เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดขอบเขตของการประพฤติมิชอบในวงราชการได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามก็อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับทรัพย์สินและผลประโยชน์ในทางที่มีมิชอบได้ และเป็นความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติของคณะรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นกรณีประพฤติก้าว ซึ่งมิตรงประเด็นนักอย่างในปัจจุบัน

3. ในกรณีเจ้าพนักงานมีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำ ความผิดนั้น แม้จะเป็นที่ยอมรับอำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่สำคัญในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีสมกับเจตนารมณ์ที่กฎหมายได้วางไว้ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจให้ตกอยู่กับคนคนเดียว โอกาสจะก่อให้เกิดการผิดพลาดได้ง่าย หากจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีการปฏิบัติงานหน้าที่ความรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการก็ช่วยผ่อนคลายปัญหานี้ได้มาก โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจอันได้แก่การอนุมัติ อนุญาต การผ่อนผัน ทั้งนี้ก็ต่อกรณีระวางในเรื่องการล่าช้าในการปฏิบัติราชการด้วย

ในเรื่องการที่กฎหมายและระเบียบมีช่องว่างหรือบกพร่องนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานในการดำเนินการควบคุมดูแล การดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับและคำสั่งของทางราชการ ซึ่งก็ต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาอำนาจใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานนี้ควรจะได้มีการวางแนวปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกัน โดยออกมาในรูปกฎหมายที่ย่อยลงมาจากกฎหมายหลัก หรือออกมาในลักษณะที่เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่มีผลใช้บังคับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะปัญหาอำนาจใช้ดุลพินิจในเรื่องเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจอันได้แก่ การอนุมัติ อนุญาต การผ่อนผัน เป็นต้น สิ่งที่สำคัญที่ควรกำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ เรื่องระยะเวลาในการดำเนินการ และเรื่องวิธีการที่มีขั้นตอนรายละเอียดสำคัญ ๆ ที่เป็นการเปิดเผยและรู้ได้กันทั่วไป

4. ในเมื่อถือว่ามาตรา 20 เป็นหัวใจของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 มาเป็นเวลาปีเศษแล้ว ควรได้เร่งรัดให้มีการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกว้างที่สุดและพร้อมกับมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในงานนี้ขึ้น

เท่าที่ได้ศึกษามาโดยตลอดนี้จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นมาตรการพิเศษในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่มีหลักการที่ดียิ่ง โดยเฉพาะเจตนารมณ์ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการที่ให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่ไม่ใช่เป็นการทุจริตที่อาจไม่มีความผิดทั้งอาญาและทางวินัยเลยก็ได้ แต่เป็นการที่ "มิชอบ" คือเป็นเรื่อง "หวานพืชร่วงผล" ในคำณูผู้ให้และค่านผู้รับคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ปลอบใจตัวเองว่าไม่ได้เรียกร้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเป็นเชื้อของการทุจริตได้และนอกจากนี้ยังมีกรณีอื่น ๆ อีก ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าวถึงแม้ในขณะนั้นจะไม่เป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย ก็สามารถเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าวได้โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อธิปฏิบัติต่อไป ซึ่งถ้าหากฝ่าฝืนก็ต้องมีความผิดทางวินัยหรือออกเป็นกฎหมายมาใช้บังคับตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตามในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเพียงการพิจารณาในแง่กฎหมายซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น ปรากฏว่ายังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตและประพฤติมิชอบอีกหลายประการไม่ว่าจะเป็นค่านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมือง การบริหารหรือแม้กระทั่งในค่านกฎหมายที่นอกเหนือจากที่ได้ศึกษามา นี้ อาทิเช่น เกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสามารถใช้อำนวยความสะดวกการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้เพียงใด ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ควรจะให้ทำการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจให้ดีขึ้นเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอันจะเป็นประโยชน์ในการร่วมมือร่วมใจกัน "กำจัดคอร์รัปชันให้สิ้น เพื่อแผ่นดินไทยอยู่รอด" ต่อไป