

บทที่ 3

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

การศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีความสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตัวของมันเองนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งสามารถนำความเสื่อมโทรม และมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร ความมั่นคง ซึ่งยังผลให้เกิดการศึกษาถึงสาเหตุและหาหนทางป้องกันป้อมให้ได้อย่างจริงจัง ส่วนประการที่สอง ทำให้ทราบว่าบุคคลที่ร่วมอยู่ในสังคมแต่ละแห่งมีความคิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นประการใด และมีความแตกต่างกันอย่างไรเพราะบุคคลที่อยู่ในสังคมที่แตกต่างกันหรือแม้กระทั่งบุคคลที่อยู่ร่วมในสังคมเดียวกัน อาจมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในมุมมองที่แตกต่างกันได้กล่าวคือในพฤติกรรมเดียวกันคนในสังคมหนึ่งอาจถือว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่อีกสังคมหนึ่งถือว่าเป็นไม่เป็น หรือคนในสังคมเดียวกันก็อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันในลักษณะดังกล่าวได้เช่นกัน ตามนัยนี้ การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จะยังผลให้เกิดการกำหนดกรอบ หรือการให้นิยามของการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมแต่ละแห่ง ทั้งจะยังผลให้เกิดความรู้ ความเข้าใจและการร่วมมือกันดำเนินการป้องกันและปราบปรามและประพฤติมิชอบอย่างได้ผลด้วย

ตามนัยดังกล่าว การศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงอาจเป็นไปในลักษณะของการศึกษา หรือพิจารณา ได้ทั้งในทางกว้างและแคบ สำหรับในทางกว้าง การคอร์รัปชันคือการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นการพิจารณา รวมถึงการเสื่อมโทรมทางศีลธรรมของสังคมโดยรวม ส่วนความหมาย ในทางแคบ เป็นการพิจารณาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นการเฉพาะด้าน เช่น การทุจริตและประพฤติมิชอบหรือ การคอร์รัปชัน ในทางการเมือง (political corruption) หรือในทางการบริหารราชการแผ่นดิน (bureaucratic corruption) เป็นต้น ทั้งนี้และทั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่าการศึกษาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น เราจะต้องการแสวงหาคำตอบประการใด และวิธีการแสวงหาความจริงจากคำตอบจะทำได้อย่างไร ดังที่ James C. Sott ได้กล่าวไว้ว่า การคอร์รัปชันมีแง่มุมที่หลากหลาย แต่ละแง่มุมต่างมีคำถามและคำตอบโดยวิธีการของมันเอง¹

¹James C. Scott, Comparative Political Corruption (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1972), p. 2.

ความหมายของคำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

การศึกษาเรื่อง การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นการเฉพาะด้านเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะในบางกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในด้านหนึ่งอาจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอีกด้านหนึ่ง แต่ก็เป็นไปได้ที่จะแยกการศึกษาเรื่อง การทุจริตและประพฤติมิชอบในด้านการบริหารด้านการเมืองออกจากกัน ดังที่ Ledivina V. Carino กับ A.T.R. Rahman ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า Although corruption practices in different areas are sometimes closely, for analytical purpose. It is possible to separate one kind of corruption, bureaucratic corruption, from another kind, political corruption.²

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยการศึกษาจากแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ ในสังคมแต่ละสังคม อาจนำไปสู่การให้คำนิยามคำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับความประสงค์ของสังคม ที่จะทำให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นไปในลักษณะใดหรือมีขอบเขตแค่ไหน

อย่างไรก็ตาม ผาสุก พงษ์ไพจิตร³ กล่าวว่าในทัศนะของนักวิชาการที่มีต่อการคอร์รัปชัน มักมีความเห็นหลากหลายมากทั้งในด้านของวิธีการศึกษาและทัศนคติ สำหรับวิธีการศึกษานั้น แยกออกเป็น 3 ทางด้วยกัน คือวิธีการศึกษาของนักศิลปกรรม วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ และวิธีการศึกษาของนักพัฒนา คือนักศิลปกรรม ได้เชื่อมโยงการคอร์รัปชันเข้ากับหลักศิลปกรรมของแต่ละบุคคล วิธีการศึกษาของนักศิลปกรรมจะเน้นพฤติกรรมของแต่ละบุคคล โดยที่มีได้เชื่อมโยงเข้ากับบริบททางสังคม วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น หลักของประสิทธิภาพหรือหลักการกระจายรายได้มาวิเคราะห์การคอร์รัปชัน วิธีการศึกษาแบบนี้มีแนวโน้มที่วิเคราะห์แบบตายตัว กล่าวคือ นักวิเคราะห์ในสำนักนี้ไม่สนใจนำเอาการคอร์รัปชันเข้ามาวิเคราะห์ ให้มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงในบริบททางเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการในกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นนักเศรษฐศาสตร์ทั้งหมด บางส่วน

²Ledivina V. Carino and A. T. R. Rahman, Negative Bureaucratic Behavior and Development : An Introduction to Asia (Quezon City : JMC Press, 1986), p.1.

³ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย : การกินเมืองและเช็กของขวัญ," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องคอร์รัปชันกับการเมืองไทย ณ หอประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2536, หน้า 3-4.

เป็นนักภูมิศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์ นักวิชาการที่ใช้วิธีการพัฒนาจะเชื่อมโยงการคอร์ปชั่นเข้ากับกระบวนการพัฒนา “คอร์ปชั่น” เป็นพฤติกรรมที่มีความเชื่อมโยง โดยตรงกับขั้นตอนหรือระดับของการพัฒนาของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมนักวิชาการเหล่านี้พยายามที่จะมองว่า “คอร์ปชั่น” เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม มากกว่าเป็นพฤติกรรมชนิดหนึ่งของแต่ละบุคคล และปฏิเสธที่จะพิจารณาจากศีลธรรมจากหลักศีลธรรมและพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการที่จะวิเคราะห์การ “คอร์ปชั่น” บนหลักของประสิทธิภาพและการกระจายรายได้เท่านั้น นักวิชาการสำนักนี้สนใจที่จะเชื่อมโยงระหว่างการคอร์ปชั่นกับการพัฒนาทางการเมืองมากกว่า

1. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สำหรับคำว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” เป็นคำที่ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 คือ นอกเหนือจากปรากฏตามชื่อกฎหมายฉบับนี้แล้ว ยังเป็นคำที่มีปรากฏในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้อีกหลายมาตรา เช่น

มาตรา 4 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” ประกอบด้วยประธานกรรมการและอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน กับเลขาธิการเป็นคณะกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

มาตรา 10 ให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ป.” มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ

แต่ในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวครั้งแรก คือ ตามพระราชกฤษฎีกาเบกษาเล่มที่ 92 ตอนที่ 52 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 3 มีนาคม 2518 กฎหมายฉบับนี้มีได้บัญญัติหรือให้คำนิยามคำว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” ไว้ ด้วยเหตุนี้ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในขณะนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงได้กำหนดความหมายของคำดังกล่าวไว้ดังนี้⁴

⁴สุธี อากาศฤกษ์, “การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ,” เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมวิทยา (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525), หน้า 36.

“การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ การอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวโดย มิชอบ หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบ ด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติอย่างไรในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่ ดังกล่าวโดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน หรือคำสั่ง ไม่ว่าจะการ ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ นั้น จะเป็นการทุจริตหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ให้รวมถึงการประมาทเลินเล่อใน หน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงด้วย

ตามนัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการป.ป.ป. ได้พิจารณาถึงการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับ “อำนาจหน้าที่” ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ “สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” “ในส่วนของ” อำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ในขณะที่ เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับ “สิทธิ” ตามกฎหมาย หรือระเบียบที่มีกำหนดไว้ เช่น สิทธิใน การเบิก ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง เป็นต้น ในขณะที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้สิทธิไปในทางที่ เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ก็เป็น “การ ทุจริตในวงราชการ” ในขณะที่เดียวกันถ้าการกระทำได้กล่าวเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ กฎหมาย หรือข้อกำหนดของระเบียบแบบแผน คำสั่ง ซึ่งลักษณะของการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน นั้น อาจเป็นผลเนื่องมาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเกิดจากการกระทำที่ไม่เป็นการ ทุจริต เช่น การไม่ทราบ ไม่เข้าใจ ประมาทเลินเล่ออันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง ร้ายแรง ก็เป็น “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” ตามนัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้กำหนดไว้

แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่า “ทุจริตในวงราชการ” และคำว่า “ประพฤติมิชอบในวงราชการ” ไว้ด้วย คือ⁵

⁵ราชกิจจานุเบกษา 104 (28 ตุลาคม 2530).

“การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หรือละเว้น ไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือในหน้าที่เพื่อ แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หรือ ละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อันเป็นการ ผ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งหมายจะ ควบคุม ดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึง “การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย”

คำจำกัดความของคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” และ “การประพฤติมิชอบในวง ราชการ” ตามความในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการ บางอย่างทีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

ในส่วนของคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” เป็นเรื่องของการปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ ปฏิบัติการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยมิได้รวมเรื่อง ที่เกี่ยวกับ “การใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ” ไว้ด้วย อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 4) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า บทนิยาม “การทุจริตในวงราชการ” ตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ การไว้สองลักษณะ คือ การปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการในตำแหน่งอย่างหนึ่ง และการปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ปฏิบัติการในหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง การเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ เดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกัน เป็นการใช้สิทธิของ ข้าราชการ เพราะเงินดังกล่าวเป็นเงินที่กฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการเบิกได้จึงถือได้ว่าเป็นการ ปฏิบัติการในตำแหน่ง เพราะถ้าบุคคลนั้นไม่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่มีสิทธิที่จะเบิก ได้ ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเบิกเงินดังกล่าวเป็นเท็จจึงเป็นการปฏิบัติการในตำแหน่งโดย ทุจริต และอยู่ในความหมายของบทนิยาม“การทุจริตในวงราชการ”ตามมาตรา 3 แห่งพระราช บัญญัติดังกล่าว”⁶

⁶สำนักงาน ป.ป.ป., “รวมความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ. ป.ป.ป.” (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 132.

สำหรับคำว่า "ประพฤติมิชอบในวงราชการ" ได้เน้นในเรื่องการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในลักษณะของการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี ที่มุ่งหมายจะควบคุม ดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น

ตามนัยดังกล่าว ถ้าการกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นการกระทำในลักษณะที่ไม่เกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน และการกระทำนั้นไม่ได้เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นแล้วแต่ถ้าการกระทำนั้น ๆ ยังผลทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะต่างๆ เช่น สินน้ำใจ เช็คของขวัญ จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาเหมือนกันว่า การกระทำที่ยังผลให้ได้รับผลประโยชน์ในลักษณะเหล่านี้ จะอยู่ในกรอบของ "การทุจริตในวงราชการ" หรือ "ประพฤติมิชอบในวงราชการ" หรือไม่

นอกเหนือจากบทนิยามของคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ที่ได้กำหนดกรอบ หรือให้ความหมายคำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไว้แล้วถ้าจะพิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 กรอบหรือความหมายของคำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ยังถูกกำหนดหรือถูกจำกัดตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราอื่น ๆ อีก คือ

ก. การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 นอกจากจะได้กำหนดกรอบหรือความหมายของคำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" โดยพิจารณาจากพฤติกรรมแล้วยังมีการกำหนดกรอบให้พิจารณาถึงตัวบุคคลด้วย คือ บุคคลต้องเป็น"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามนัยความหมายดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น คือต้องเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

องค์ประกอบของการเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นอกจากการพิจารณาในเรื่องตำแหน่งแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงควมมีตำแหน่งอยู่ในส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

เกี่ยวกับความเป็นหรือไม่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คณะกรรมการได้เคยวินิจฉัยและพอจะนำมาเป็นตัวอย่างดังนี้

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มิได้เป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงไม่มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”⁷

นายกราชบัณฑิตยสถาน และเลขาธิการราชบัณฑิตยสถาน เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ทั้งนี้เฉพาะเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นอนุกรรมการ อ.ก.พ. ซึ่งมีหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้เท่านั้น ส่วนอุปนายกราชบัณฑิตยสถานไม่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”⁸

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มีเจตนาที่จะดำเนินการในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่านั้น อำนาจดำเนินการในเรื่องกล่าวหาหรือเรียนผู้ที่พ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วเท่านั้น ถ้าไม่มีการกล่าวหาหรือเรียนไว้ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ จะพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดก่อนคณะกรรมการป.ป.ป. ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการสืบสวนและสอบสวน เพราะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะที่กระทำการกับขณะที่ถูกกล่าวหาหรือเรียน ได้ขาดตอนไปแล้ว⁹

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” จะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบของการเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วยโดยเหตุนี้ มีเรื่องที่น่าพิจารณาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินได้เพียงใด เพราะตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมืองและเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วย แต่โดยที่ประเทศไทยเราได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ และด้วยสาเหตุ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

ต่าง ๆ เช่น การปรับคณะรัฐมนตรี การยุบสภา รวมไปถึงการปฏิวัติ เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหา รัฐมนตรีคนใด แต่รัฐมนตรีคนนั้นหมดสภาพจากการเป็นรัฐมนตรีนั้นไปแล้ว เช่น เพราะเหตุยุบสภา รัฐมนตรีคนนั้นก็ไม่ใช่ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" อีกต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ กับรัฐมนตรีคนนั้นได้ แม้ว่าต่อมารัฐมนตรีคนนั้นได้รับเลือกตั้งและได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และเพราะเหตุ "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ถูกจำกัดให้อยู่ในกรอบของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในกรณีที่มีข่าวในทำนองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุจริตและประพฤติมิชอบเช่น กรณีของบงกชลาย ในกรณีเหล่านี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เองก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ไปดำเนินการใด ๆ แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ"

ข. เรื่องที่กฎหมายห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับหรือยกขึ้นพิจารณา

การกำหนดกรอบของคำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ยังถูกจำกัดตามลักษณะของเรื่องด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 13 ทวิ เรื่องดังต่อไปนี้ห้ามมิให้คณะกรรมการรับหรือยกขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และนายกรัฐมนตรีรับทราบแล้ว เว้นแต่กรณีที่เป็นการดำเนินการตามมาตรา 19 เบื้อง

(2) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการดำเนินการตาม มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ มาตรา 21 ตรี

มาตรา 13 ตรี เรื่องดังต่อไปนี้คณะกรรมการจะไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณาก็ได้

(1) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา ร้องเรียน และคณะกรรมการเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

(2) เรื่องที่คณะกรรมการเห็นว่า ไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(3) เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่มีพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนต่อไปได้

มาตรา 13 จัตวา เรื่องใดที่คณะกรรมการไม่รับหรือไม่ยกขึ้นพิจารณาตามมาตรา 13 ทวิ หรือมาตรา 13 ตี (1) หรือ (2) หรือ (3) ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรจะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการทราบก็ได้

ค. ความร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณา วินิจฉัยเบื้องต้นก่อน ว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการ จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน ตามมาตรา 23 ไว้แล้ว ให้คณะกรรมการนำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมา พิจารณาประกอบด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติตามวรรคหนึ่งว่า พฤติการณ์ หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการสืบสวน สอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงต่อไป ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงต่อไป ในการ สืบสวนสอบสวนนี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้กรรมการอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใด ดำเนินการ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการทราบก็ได้

มติคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" นั้นจะถูกจำกัด กรอบไว้ 2 ประการคือ ประการแรก การจำกัดกรอบตามพฤติกรรม ซึ่งเป็นกรณีของการให้ คำนิยามคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" และคำว่า "ประพฤติมิชอบในวงราชการ" และประการที่ สองเป็น การจำกัดกรอบโดยการพิจารณาจากตัวบุคคลว่ามีความเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หรือไม่

ส่วนกรณีของความร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น จะถูกกำหนดอยู่ ในกรอบทั้งในส่วนของความเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" และในกรอบของการมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า "ร้ายแรงผิดปกติ" หรือ "มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ"

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ เช่น

มาตรา 20 วรรคหนึ่ง มิใช่กฎหมายที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.ดำเนินการสอบและ

สั่งการในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก่อนการพิจารณา ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.¹⁰

ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2531 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งพักงาน อันมีผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินหนึ่งปีตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 จัตวาแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.ดำเนินการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็น“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนต่อไป¹¹

ส่วนคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หรือ “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ”นี้กฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามไว้ว่ามีความหมายเพียงใด แต่ตามมาตรา 21 ทวิ ได้บัญญัติไว้ว่า

เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตามมาตรา 21 แล้ว หากพิจารณาวินิจฉัยว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตนได้มาโดยชอบให้ถือว่า ผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ตามนัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความ “ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” นั้นเป็นกรณีที่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีทรัพย์สินอยู่ในครอบครองแล้ว แต่ไม่สามารถชี้แจงหรือแสดงว่าตนได้ทรัพย์สินเหล่านั้นมาโดยชอบ และกฎหมายให้ถือว่ามีการมีพฤติการณ์เช่นนี้เป็น “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” ด้วย

2. การฉ้อราษฎร์บังหลวง

การฉ้อราษฎร์บังหลวง จากรายงานการวิจัยของสภาวิจัย เรื่องการทุจริตในวงราชการของสภาวิจัยแห่งชาติว่าเป็นคำที่เอามาจากกฎหมายตราสามดวงมีความหมายว่าเป็นการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับทั้งราษฎรและหลวง ในการกระทำผิดแก่ราษฎรก็มีความหมายกว้างขวาง มิใช่เพียงเรื่องทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงการผิดศีลธรรมอีกด้วย เช่น ไปกระทำความผิดกับลูกเมียเขา สำหรับการกระทำความผิดต่อทางราชการหรือเกี่ยวกับหลวงนั้นก็มุ่งทั้งในเรื่องทรัพย์สินและการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่¹²

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189-190.

¹² คณะกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, “รายงานการวิจัยเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509), หน้า 8-9.

ความในกฎหมายตราสามดวง¹³ มีเช่นนี้

"49 มาตราหนึ่ง ผู้ใดทงศักดิ์สามหาเวหนเมียท่านเหนลูกสาวท่านเอา พักพวกไปย้อยักชักเอามาเป็นเมียก็ดี เปนข้าก็ดี แลทำทุราจารให้เขาเสียตัวก็ดี..."

"29 มาตราหนึ่ง สรรพสิ่งของช้างม้าโคกระบือก็ดี แพ้ไม้ทรวงศ์กรือชวานาวา สรรพ ผู้คนสิ่งใดในพระเจ้าอยู่หัวท่านมอบไว้ให้ข้าไทรักษาพยาบาล ถ้าผู้ใดบังอาจ เอาของหลวงไปแต่อาเพอใจ..."

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" ในทำนองว่า มีความหมายเดียวกับคำว่า "การคอร์รัปชัน" เพราะนอกจากเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา เช่น การเรียกรับ หรือยอมรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดย ทุจริตแล้ว ยังเป็นความผิดทางวินัยของข้าราชการอีกหลายกรณี อย่างไรก็ตามมีผู้ทรงคุณวุฒิ บางท่านมีความเห็นว่าคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" มีความหมายแคบกว่าคำว่า "คอร์รัปชัน" เพราะคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" อาจจะมี ความหมายเฉพาะการเบียดบังยกยอกทรัพย์สินของ หลวงและของสาธารณะเท่านั้น แต่บางท่านมีความเห็นว่าคำนี้รวมถึงการกินสินบน และการ แสวงหาอำนาจ โดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมด้วย เช่นเดียวกับคำว่า Corrruption ในภาษา อังกฤษ¹⁴

3. การกินสินบวตราคดสินบน

ในรายงานการวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงราชการ โดยสภาวิจัยแห่งชาติ ได้กล่าวว่า ด้วยเหตุที่คำว่า "คอร์รัปชัน" มีความหมายถึง การให้และรับสินบน ซึ่งน่าจะตรงกับคำที่เคยใช้กัน ว่า "การกินสินบวตราคดสินบน"

Lertporn Parasakul¹⁵ ได้กล่าวว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ไม่มีความหมายรวมถึง การกินสินบวตราคดสินบน ซึ่งเป็นเรื่องที่ทั้งผู้ให้และผู้รับ ต่างได้ประโยชน์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงตราสามดวง

¹⁴ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง (พระนคร : โรงพิมพ์ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 2.

¹⁵ Lertporn Parasakul, "Crruption in Thai Buraucrary," (Unpublished Ph.D. Dissertattion, University of Queensland, 1982), pp.10-11

The Thai term did not include the act of bribery in which both parties, the briber and the bribe official, benefits from this act. This may be the Thai had separate term for bribery, "tit sin bon", the act of which benefitted both the giver and the receiver while "chor-rat-bang-luang" benefitted only the official"

4. การคอร์รัปชัน

เมื่อกล่าวถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว คำที่คนไทยนิยมใช้มากที่สุด คือคำว่า "corruption" ภรณ์ กิริติบุตร ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "คอร์รัปชัน" ตามนัยคำจำกัดความของ J. S. Nyle ที่ว่า การคอร์รัปชัน หมายถึงพฤติกรรมใดซึ่งผิดแผกไปจากหน้าที่ ๆ เป็นทางการของผู้ที่มีบทบาทต่อสาธารณะด้วยเหตุผลส่วนตัว ไม่ว่าจะ เป็นเพื่อผลตอบแทนทางการเงินหรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไปในทางที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับซึ่งกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน¹⁶

Lertporn Parasakul¹⁷ กล่าวว่า คำจำกัดความคำว่า "คอร์รัปชัน" ของ J. S. Nyle น่าจะเหมาะสมที่สุด เพราะได้รวมถึงการยกยอก ฉ้อฉล การเล่นพวกและการติดสินบนเอาไว้ด้วย ดังนี้

Corruption is behaviour which deviates from the normal duties of a public role because of private regarding (family, close private clique) pecuniary of status gang; or violates rules against the exercise" of certain type of private-regarding influence. This includes such behaviour as bribery (use of rewards to pervert the judgement of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit: and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses)"

¹⁶J. S. Nyle, "Corruption and Development : A Cost-Benefit" Development Digest (October 1968), 100 อ้างจาก ภรณ์ กิริติบุตร, "Bureaucracy : ระบบราชการที่ปลอดภัยจากการคอร์รัปชัน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม 2520), หน้า 335.

¹⁷Parasakul, "Corruption in Thai Bureaucracy," pp. 9-10.

John Gardiner¹⁸ กล่าวถึงความพยายามที่จะให้คำจำกัดความคำว่า "คอร์รัปชัน" ว่าเป็นเรื่องที่มีปัญหาที่สำคัญหลายประการคือประการแรก การ"คอร์รัปชัน" มีรูปแบบมีรูปแบบที่หลากหลายแต่ก็มักจะมีความสัมพันธ์กัน ประการที่สอง ทักษะของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับของประชาชนที่เกี่ยวกับการ "คอร์รัปชัน" มักจะมีลักษณะแตกต่างกัน ประการสุดท้าย ในแต่ละชาติ มักจะให้คำนิยามคำว่า "คอร์รัปชัน" ในลักษณะที่แตกต่างกัน ในกรณีดังกล่าว John Gardiner ได้จำแนกการให้คำนิยามของคำว่า"คอร์รัปชัน"ไว้เป็นลักษณะ คือ¹⁹

(1) คอร์รัปชันและปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้อง (Corruption and related public problems) ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1.1) การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำจำกัดความของคำว่าคอร์รัปชันในทัศนะนี้ จะให้การยอมรับตามคำจำกัดความของ Joseph S. Nyle นักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ซึ่ง Nyle เองได้ให้ความสำคัญถึงบทบาทสาธารณะ (public roles) ที่มีการขัดแย้งในด้านผลประโยชน์

(1.2) การปฏิบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติโดยมิชอบหมายถึง การใช้บทบาทไปในทางที่ผิด (misuse) หรือกระทำการใดที่ไม่เหมาะสม (to do something improper) Kenneth Gibbons นักรัฐศาสตร์ชาวแคนาดา กล่าวว่า มีพฤติกรรมหลายอย่างที่ประชาชนเห็นว่าเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบ เช่น

- ข้าราชการพลเรือน บรรจุแต่งตั้งญาติของตน โดยไม่สนใจว่าคนอื่นมีความเหมาะสมมากกว่า
- พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง แล้วโยกย้ายเจ้าหน้าที่เดิมที่มีอยู่แต่เป็นพวกที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอื่น (opposition party) (ระบบพวกพ้อง)
- สมาชิกสภาที่เป็นเจ้าของกิจการบริษัททำน้ำแร่ ออกเสียงให้การสนับสนุนกฎหมายที่จะให้ภาษีการสัมปทานแก่บริษัท (ความขัดแย้งในผลประโยชน์ตามกฎหมาย)
- ข้าราชการใช้ความรู้และให้คำปรึกษาแก่ห้างหุ้นส่วน ให้คำแนะนำแก่ลูกค้าที่เป็นเอกชน (การขัดแย้งผลประโยชน์กับทางราชการ)

¹⁸ John Gardiner, *Defining Corruption, Coping with Corruption in a Borderless World : Proceeding of Publishers* (Boston : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993), p.21.

¹⁹ Ibid., pp.21-35.

อีกนัยหนึ่ง การคอร์รัปชัน จะมีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะในส่วนที่เป็นบทบาท
 สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ส่วนที่เป็นพฤติกรรมที่เป็นส่วนตัวแล้วไม่ถือว่าเป็นการ
 คอร์รัปชัน และสาระสำคัญอีกประการหนึ่งตามความเห็นของ Nyle ก็คือ ในส่วนที่เป็นพฤติกรรม
 ที่เกิดขึ้นเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ตามปกติ หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ระเบียบ
 ต่างๆ ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า แต่ละชาติหรือแต่ละประเทศได้วางกฎเกณฑ์การ
 ปฏิบัติ (conduct) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นประการใด เช่น ในบางประเทศอาจถือว่าการ
 ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ (normal duties) อาจรวมไปถึงการรับของขวัญ หรือการวินิจฉัยใน
 เรื่อง (ระบบอุปถัมภ์)

(1.3) การคอร์รัปชันในทางธุรกิจ ฉ้อโกง ลัก ปฏิบัติโดยมิชอบผิดพลาด
 และเสียเปล่า (business corruption, fraud, theft, abuse, error, and waste) สิ่งที่ไม่เหมาะสม
 เหล่านี้ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเหตุว่าเป็นการ
 กระทำที่เกิดจากบุคคลที่ไม่มีตำแหน่งในทางราชการ และส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องการคอร์รัปชันใน
 ทางธุรกิจหรือการให้เงินใต้โต๊ะ (kickbacks) เช่น การเสนอให้เงินเพิ่มพิเศษในกรณีที่สินค้าของ
 ตนได้รับการเลือกซื้อ หรือทำให้การขนส่งสินค้ารวดเร็วยิ่งขึ้น ในกรณีเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องคำนึง
 ว่าการกระทำเช่นนั้น เป็นการเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมตามที่กฎหมายจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
 การปฏิบัติ และผู้ใดจะเป็นผู้รับเงินพิเศษหรือไม่

ส่วนการฉ้อโกงนั้นสามารถพิจารณาได้ จากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 นำเงินออกจากที่เก็บโดยไม่มีอำนาจหน้าที่เราสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการนำเอาไปโดยมิชอบ
 หรือเป็นการคอร์รัปชัน บุคคลหรือประชาชนที่ตั้งใจจะฉ้อฉลเพื่อที่จะทำให้ตนได้รับมากยิ่งขึ้น
 หรือเกินไปกว่าประโยชน์ที่รัฐจะได้ เราเรียกการกระทำนี้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน เช่น การให้ได้รับ
 การสงเคราะห์ที่เกิดจากการให้ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง

รูปแบบของการปฏิบัติที่ไม่ชอบอื่น ๆ เช่น ถ้าไม่ใช่อุบายเพื่อให้ได้
 ผลประโยชน์ที่ไม่ชอบ เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการลัก (thift) การปฏิบัติโดยมิชอบ เป็นกรณี
 ที่เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ที่ได้รับ หรือได้ใช้ไปในทางที่ผู้กำหนดหรือบริหารแผนงานต่าง ๆ ไม่มี
 ความตั้งใจแต่ไม่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เช่น อาจเป็นการชอบด้วย
 กฎหมายที่นักศึกษาจะใช้เงินทุนการศึกษาที่ได้รับจากรัฐบาลไปซื้อรถ แทนที่จะใช้ในการเรียน
 การสอน ถ้าสิ่งนั้นไม่ผิดกฎหมาย แต่ก็เป็นการจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามความประสงค์ จึงเป็น
 เรื่องการปฏิบัติไม่ชอบ (abuse) ส่วนคำว่า "โดยพลาด หรือ สูญเปล่า" (error or waste) นั้น
 เป็นเรื่องที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ซึ่งอาจเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจของเจ้าหน้าที่
 หรือผู้มาติดต่อ (client) ก็ได้ การสูญเปล่าเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่าทำให้เกิดการใช้จ่ายที่ไม่
 จำเป็น

(2) คำนิยาม "คอร์รัปชัน" ตามนัยของกฎหมายผลประโยชน์ของประชาชนและทัศนะของประชาชน James C. Scott แห่งมหาวิทยาลัยเยลกล่าวว่าไว้อย่างชัดเจนว่า เราอาจเห็นพ้องต้องกันว่า การคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่กำหนด ด้วยเหตุนี้สิ่งที่เราต้องคำนึงในเบื้องต้นก็คือมาตรฐานที่ว่านี่คืออะไร (Corruption, we would all agree, involves a deviation from certain standards of behaviour. The first question arises is, what criteria shall we use to establish those standards?)

(2.1) คำจำกัดความตามกฎหมาย จากนัยความความเห็นของ Scott เราอาจจะกล่าวได้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กระทำการใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐบาลเราอาจถือว่าการกระทำนั้นเป็น "คอร์รัปชัน" ถ้าเป็นการไม่ตรงห้ามตามกฎหมายที่เวลานี้ก็ไม่มี "คอร์รัปชัน" แม้ว่าจะเป็นการละเว้นหรือขัดต่อจริยธรรม

(2.2) คำจำกัดความตามผลประโยชน์สาธารณะการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปในลักษณะที่ผิดกฎหมาย แต่ถ้าจะยังผลให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะแล้ว การกระทำนั้นอาจจะถือว่าไม่เป็นการคอร์รัปชันก็ได้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองรับเงินจากคนยิวแล้วปล่อยให้คนยิวออกนอกประเทศ ทั้งที่กฎหมายห้าม การกระทำดังกล่าวคนทั่วไปจะมองว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการไม่ชอบ และเป็นการกระทำของผู้มีจริยธรรม

(2.3) คำนิยามตามความเห็นของมหาชน ประชาชนในประเทศจะมีทัศนะต่อการคอร์รัปชันเป็นประการใด เหตุใดเราจึงให้ความสำคัญต่อความเห็นของประชาชนในกรณีนี้ ถ้าเรายอมรับเอาความเห็นของประชาชนเป็นการแน่นอนว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายจะต้องปฏิบัติตัวให้เป็นไปตามวัฒนธรรมท้องถิ่น ยิ่งกว่าการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายซึ่งอาจนำไปสู่การฝ่าฝืนกฎหมายมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการต่อต้านการคอร์รัปชันจะกระทำได้ดีลำบากถ้าไม่เป็นการสอดคล้องกับความเห็นของประชาชน เพราะเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือพนักงานฟ้องคดี ย่อมตระหนักดีว่าถ้าประชาชนให้ความสนใจกับการคอร์รัปชันแล้ว เป็นการแน่นอนว่าประชาชนจะให้ความร่วมมือได้เป็นอย่างดีในการรายงาน หรือแจ้งกรณีการคอร์รัปชันให้ทางราชการทราบ รวมทั้งการให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ อีกมากมาย

(3) ความแตกต่างระหว่างประเทศ (Variation Among Nations) แต่ละประเทศอาจให้คำนิยามหรือความหมายของ "คอร์รัปชัน" ที่แตกต่างกันได้ ซึ่งหมายถึงคำนิยามนั้น ๆ ไม่สามารถนำไปใช้กับประเทศอื่นได้ ทั้งนี้และทั้งนั้น เป็นผลเนื่องมาจากการที่แต่ละประเทศได้รับผลกระทบ หรือประชาชนในประเทศมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่แตกต่างกันไปด้วย สิ่งที่สำคัญประการแรก ที่ทำให้แต่ละประเทศมีมุมมองการคอร์รัปชันที่แตกต่างกัน คือประเทศต่าง ๆ มีกฎหมายไม่เหมือนกัน เราจึงไม่อาจแสวงหาความเหมือนกันในคำนิยามของการคอร์รัปชันได้ ในประการที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่แตกต่างกัน คือ บางประเทศจะ

พิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ หรือรับสินบน แต่ในบางประเทศการคอร์รัปชันครอบคลุมไปถึงการอุปถัมภ์ การขัดแย้งในทางผลประโยชน์ บางประเทศอาจเห็นว่าการให้รางวัลเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ในขณะที่ประเทศอื่นจะกำหนดในรายละเอียดประมวลเป็นข้อกำหนด การปฏิบัติเป็นกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ประการที่สาม ในการพิจารณาถึงกรณีคอร์รัปชันที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแต่ละประเทศก็จะมีข้อสรุปที่แตกต่างกันแม้ว่าการกระทำนั้นมีลักษณะเดียวกันคือบางประเทศเห็นว่าเป็นผลให้เกิดความเสียหาย แต่บางประเทศเห็นว่าไม่เสียหาย

James C Scott ก็ได้กล่าวถึง "การคอร์รัปชัน" ว่าเป็นสิ่งที่เราต่างก็ยอมรับ "การคอร์รัปชัน" เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน มาตรฐานที่ว่านี้ก็คือ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ความคิดเห็นของมหาชนกับปทัสถานทางกฎหมาย²⁰

อย่างไรก็ตาม ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงแม้คำว่า "คอร์รัปชัน" จะมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย และเป็นที่ยอมรับกันพอสมควรว่า หมายถึงการใช้อำนาจในการแสวงหารายได้หรือประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในลักษณะที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อจริยธรรม แต่ก็ยังมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักวิชาการว่าพฤติกรรมที่เรียกว่า "คอร์รัปชัน" นั้นมีลักษณะอย่างไร เพราะในสังคมบางสังคมมีวัฒนธรรมประเพณี และค่านิยมที่ไม่ถือว่า พฤติกรรมที่สังคมอื่นถือว่าเป็นการ "คอร์รัปชัน" นั้นไม่เป็นความผิดดังกล่าว หากแต่เห็นว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติธรรมดา ๆ เท่านั้น

จากการศึกษาของ ทินพันธ์ นาคะตะ²¹ เรื่อง การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน พบว่า พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมราชการไทยบางลักษณะ เช่น ในเรื่องการบริหารของสมนาคุณ ประชาชนและข้าราชการส่วนใหญ่ไม่คิดว่าการที่ข้าราชการรับของสมนาคุณจากผู้ใต้ให้ประโยชน์จากการทำหน้าที่ปกติเป็น การคอร์รัปชันที่สมควรได้รับการลงโทษ

²⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทนำ." รวมเรื่องไทย เทศและทฤษฎีของการคอร์รัปชัน แปลโดย สิทธิพันธ์ พุททูน (กรุงเทพฯ : ส่องสยาม, 2531), หน้า 12.

²¹ ทินพันธ์ นาคะตะ, "การคอร์รัปชันในราชการไทย : การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน," พัฒนบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม 2520), หน้า 360.

มูลเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

กุนนาร์ ไมร์ดัล²² กล่าวถึง การแสวงหามูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือการคอร์ปชั่นในทางการเมืองว่า ไม่ใช่เป็นการค้นคว้าทางวิชาการที่ไร้ประโยชน์ นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่สันนิษฐานกันไว้ว่า ความเข้าใจในสาเหตุมูลฐานของการคอร์ปชั่น อาจจะนำไปสู่หนทางที่จะเอาชนะมัน หรืออย่างน้อยก็ช่วยบั่นทอนการปฏิบัติ และช่วยบรรเทาผลกระทบของมันให้ลดน้อยลง ในระดับที่ไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อวิถีชีวิตที่สงบของสังคม ตรรกข้อสันนิษฐานนี้เรียบง่าย นั่น คือ ถ้าการคอร์ปชั่นเป็นโรคร้ายของประเทศแล้ว การวินิจฉัยโรคที่ถูกต้อง ซึ่งหมายถึงความเข้าใจในสาเหตุการทำงาน และผลกระทบของโรคจะนำไปสู่การรักษาโรคให้หายได้

ในการศึกษาสาเหตุ หรือมูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีมาก แต่ที่สำคัญและสมควรนำมากล่าวในที่นี้มีดังนี้

1. คณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ ได้กล่าวว่า สาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามรายงานการวิจัยเรื่อง "การทุจริตในวงราชการ" เมื่อปี 2509 ไว้ว่าเกิดจากสาเหตุหรือมูลเหตุ 5 ประการ²³ คือ (1) ทางด้านเศรษฐกิจ (2) ทางด้านการเมือง (3) ทางด้านสังคม วัฒนธรรมและศีลธรรม (4) ทางด้านระบบราชการต่าง ๆ และ (5) ทางด้านอื่น ๆ

2. สุธี อากาศฤกษ์ ได้กล่าวถึงมูลเหตุของการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่ามี 8 ประการ คือ²⁴

²² กุนนาร์ ไมร์ดัล, "การคอร์ปชั่น : มูลเหตุและผลสืบเนื่อง," รวมเรื่องไทยเทศและทฤษฎีของการคอร์ปชั่น แปลโดย สิทธิพันธุ์ พุทฺทุน, หน้า 105.

²³ คณะกรรมการสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์, สภาวิจัยแห่งชาติ, "การทุจริตในวงราชการ", หน้า 28.

²⁴ สุธี อากาศฤกษ์, "การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ," หน้า 39.

- (1) ความเห็นเกี่ยวกับหลักการทางสรีระ อันเป็นองค์ประกอบความผิด (anatomy of corruption)
- (2) เศรษฐกิจและการครองชีพ
- (3) ความผันผวนและเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
- (4) กรณีแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม
- (5) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ
- (6) กฎหมาย หรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้ทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการได้
- (7) การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด
- (8) การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต หรือมูลเหตุจูงใจอื่น ๆ

3. คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการศึกษาปัญหาและสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของคณะอนุกรรมการศึกษาหาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งได้ศึกษาจากเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่สำนักงาน ป.ป.ป.ได้รับและที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้ชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ 2524-2527²⁵ พบว่า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มี 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง พฤติกรรมที่เป็นตัวสนับสนุนหรือโน้มนำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ "คิด" ใช้อำนาจหน้าที่หรือสิทธิในลักษณะต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วไปในทางที่ไม่ชอบ หรือเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งจะเกิดจากสาเหตุ เช่น สาเหตุด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ เกิดจากงบประมาณของรัฐเป็นสิ่งล่อใจ ราษฎรซื้อความสะดวกหรือสาเหตุด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ซึ่งเกิดจากการลงโทษทางวินัยมีความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐาน เป็นต้น

²⁵คณะอนุกรรมการศึกษาหาสาเหตุและวิจัยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ} สำนักงาน ป.ป.ป., "รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" (สำนักงาน ป.ป.ป.), หน้า 420-421.

ลักษณะที่สอง พฤติกรรมที่มีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจ “กระทำ” การทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งประกอบด้วยสาเหตุทางด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม คือ เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความเป็นธรรมประจำใจ หรือสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากความเกรงใจและเกรงกลัวผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

ลักษณะที่สาม พฤติกรรมที่เกี่ยวกับ “การตรวจสอบ” การใช้อำนาจหน้าที่ หรือสิทธิต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะมีสาเหตุ เช่น สาเหตุด้านระบบบริหารราชการ โดยเกิดจากผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัย เป็นต้น

นอกเหนือจากการศึกษาถึงสาเหตุ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของบุคคล หรือคณะบุคคลดังกล่าวแล้ว จากการศึกษาของ เดวิด เจ กูลด์ และ ไฮเซ่ อะมาโร เรย์ส เรื่องที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศด้อยพัฒนา²⁶ พบว่า การคอร์รัปชันไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะของประเทศด้อยพัฒนา คือ การคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่ทั่วไป ทั้งในระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว และในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการซื้อขาย การคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ลึกซึ้งและปรากฏอยู่ทั่วไป แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ทุกประเทศจะมีระดับของการคอร์รัปชันเหมือนกันหมด ในทางปฏิบัติ ปัญหาหนึ่งในการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการคอร์รัปชันก็คือ ขนาดและภูมิหลังของการคอร์รัปชัน รูปแบบต่าง ๆ ของการคอร์รัปชัน และผลของการต่อการบริหารราชการ และการพัฒนานั้น จะมีความแตกต่างกันไปในเวลา และสถานที่ต่างกันไป ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มีบทบาทร่วมกันในการก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน

สำหรับการคอร์รัปชันในประเทศด้อยพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นประเทศในเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา มีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันได้ คือ



²⁶เดวิด เจ กูลด์ และไฮเซ่ เอ อะมาโร เรย์ส, “ผลกระทบของการคอร์รัปชันต่อการบริหารราชการ : กรณีประเทศด้อยพัฒนา,” รวมเรื่องไทย เทศและทฤษฎีของการคอร์รัปชัน แปลโดย สิทธิพันธุ์ พุทฺทฺน, หน้า 426-460.

(1) บทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสังคม คือรัฐบาลจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นมากอยู่ตลอดเวลาเพื่อการพัฒนาประเทศการป้องกันความเสียหาย อันเกิดจากการตกต่ำของราคาสินค้า การป้องกันการสูญเสียวัตถุของชาติ ทำให้มีการ กำหนดระเบียบและโครงการต่าง ๆ มากมาย ซึ่งยังผลให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ที่สำคัญคือการขยายบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ทำให้ระบบราชการอยู่ในฐานะ ของการผูกขาด และเป็นการเพิ่มโอกาสที่จะตัดสินใจในการบริหารได้มากขึ้น การมีกฎเกณฑ์ ระเบียบมากเกินความจำเป็น ประกอบกับการมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารได้มากขึ้น การมีกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการจัดสรรทรัพย์สิน และบริการของทางราชการเพื่อเรียกร้องค่า ตอบแทนจากกลุ่มเอกชนต่าง ๆ ที่แข่งขันกันเพื่อทำสัญญาประมูลจากรัฐบาล

(2) ระบบการเมือง ในประเทศด้อยพัฒนาความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ ชาติยังมีน้อย ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกสับสนกับสถาบันต่าง ๆ ของรัฐและการที่สถาบันมีพื้นฐาน มาจากตะวันตกทำให้เกิดความเคลือบแคลงว่า สถาบันมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองของคน ต่างชาติและเป็นเครื่องมือในการกอบโกยทุจริต มากกว่าเครื่องมือในการส่งเสริมผลประโยชน์ ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การขาดระเบียบวินัยของสังคม ที่เห็นได้ชัดคือการขาดประสิทธิภาพของ ข้าราชการ การที่ข้าราชการละเลยระเบียบและคำสั่ง การร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล อำนาจปกครองตกอยู่ในมือของชนชั้นสูง ซึ่งแทนที่จะใช้อำนาจ ไปในทางสร้างความเป็นธรรมในสังคม การปฏิรูปสังคม กลับละเว้นการใช้อำนาจในลักษณะ ดังกล่าวเพราะจะทำให้พวกตนได้รับประโยชน์มากกว่า

(3) สภาพเศรษฐกิจและสังคม อัตราการว่างงาน ความยากจนและความไม่ เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีมาก ในสภาพสังคมเช่นนี้ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ข้าราชการ คอรัปชั่นมีสูงมาก ความยากจนไม่เพียงทำให้บุคคลต้องทนกับการคอรัปชั่น ยังทำให้บุคคลริเริ่ม ขึ้นในที่ ๆ ไม่เคยมีและหาประโยชน์จากมันในที่ ๆ มีการคอรัปชั่นอยู่แล้ว

(4) วัฒนธรรม ในประเทศด้อยพัฒนาข้าราชการมักจะต้องเผชิญกับค่านิยม สองแบบ ในแบบหนึ่ง ข้าราชการซึ่งได้รับการอบรมในแนวคิดการบริหารงานแบบสมัยใหม่จึง ยึดถือมาตรฐานการคัดเลือก และการรับคนเข้าทำงานอย่างเป็นทางการ แต่ในส่วนตัวมักจะมี ค่านึงถึงแนวปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณี และแม้ว่าข้าราชการจะอ้างว่าไม่มีความเชื่อถือใน ค่านิยมตามประเพณี แต่ก็จะถูกแรงบังคับอยู่ตลอดเวลา ให้ต้องยอมรับอิทธิพลของค่านิยมตาม ประเพณีดั้งเดิมเหล่านั้น

(5) สภาพการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ปัจจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีผลให้เกิดการคอรัปชั่นได้ คือ

ประการแรก การที่มีโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจที่เคร่งครัดและรวมศูนย์มากเกินไป ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปได้อย่างล่าช้า ทำให้ผู้มาติดต่อราชการ หันมาใช้การให้สินบนและค่าตอบแทน เพื่อจะทำให้ธุรกิจของตนไม่ต้องประสบกับอุปสรรคมากมาย จากระเบียบกฎเกณฑ์ที่ยุ่งยากและความไม่กล้าตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเคร่งครัดของระเบียบกฎเกณฑ์ทางราชการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ไม่กล้าริเริ่ม หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมา และเป็นอุปสรรคต่อการที่ระบบบริหารจะเรียนรู้ หรือปรับตัวให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลง โดยที่ข้าราชการระดับสูงต้องมาพิจารณาตัดสินใจในงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ส่วนเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดเป้าหมายแห่งชาติ การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ และยุทธศาสตร์ที่จะใช้ มักถูกละเลยเพิกเฉย

ประการที่สอง การที่ข้าราชการขาดประสบการณ์ ทำให้เขามองข้ามขั้นตอนต่าง ๆ ได้

ประการที่สาม การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในระดับท้องถิ่น นับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ในการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความสามารถ

ประการที่สี่ การขาดระบบการติดตาม และควบคุมการปฏิบัติราชการ ประกอบกับการขาดการมอบอำนาจอย่างถูกต้องในระดับท้องถิ่น เพื่อการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ทำให้มีการปกปิดการคอร์รัปชันได้อย่างไม่ยากนัก ยิ่งกว่านั้นความแตกต่างในระดับเงินเดือนของข้าราชการชั้นสูงและข้าราชการชั้นผู้น้อยทำให้ฝ่ายหลังไม่พอใจและผิดหวัง

เมื่อพิจารณาถึงมูลเหตุหรือสาเหตุ ของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามแนวความคิดของบุคคล หรือคณะบุคคลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเกิดจากปัจจัยพื้นฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ความแตกต่างในแนวความคิดเหล่านั้นที่มีอยู่ก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของแต่ละบุคคล หรือคณะบุคคลว่ามีมุมมองในเรื่องนี้เป็นประการใด ตามนัยนี้พอจะจำแนกการพิจารณาถึงสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการออกได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นการแสวงหาสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขในสาเหตุนั้น ๆ ที่สอง เป็นการศึกษาดึงเงื่อนไขที่ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการกลายเป็นปัญหาในสังคม

กล่าวโดยสรุปคือ ในประการแรก เป็นการพิจารณาถึง “ปัจจัย” ที่ทำให้เกิดการการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น แต่ในประการที่สองได้พิจารณาศึกษาในลักษณะที่ว่า แม้จะมี “ปัจจัย” ต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้เกิด การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกิดขึ้นได้ก็ตาม ความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในกรณีนั้นอาจจะระงับ หรือถูกยับยั้งไม่ให้เกิดขึ้นได้ จึงพอจะกล่าวถึงมูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการออกได้เป็น 2 ประการดังกล่าว คือ

ประการแรก การพิจารณาถึง สาเหตุหรือปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ มีหลายประการ แต่พอจะกล่าวรวม ๆ กันได้ ดังนี้²⁷

1. สาเหตุทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ได้แก่

1.1 ปัญหาค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี สภาพสังคมที่นิยม การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ประกอบกับค่านิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ โดยไม่คำนึงว่า ความมั่งมีและอำนาจนั้นจะได้มาโดยวิธีทางที่ชอบหรือไม่ สภาพเช่นนี้ส่งเสริมให้คนเกิดความต้องการหรือแข่งขันในการเสพและบริโภค ละทิ้งหลักธรรมในเรื่องความสำรวมและสันโดษ และกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่ต้องการ นอกจากนี้ในสังคมจารีตประเพณี ซึ่งเป็นสังคมที่อยู่ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบนเป็นการแยกไม่ออก และในสมัยก่อนข้าราชการที่มีรายได้จากตำแหน่งหน้าที่โดยไม่มีระเบียบข้อบังคับ และการควบคุมมากนัก ไม่มีเงินเดือนที่แน่นอน แต่มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายสินค้า และบริการในท้องถิ่น ตำแหน่งราชการจึงเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ โดยธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวการรับสินบนจึงเป็นเสมือนค่าธรรมเนียมที่ช่วยให้ดำเนินไปได้

1.2 ปัญหาเรื่องรายได้ สมัยสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ภาวะสงครามทำให้เครื่องอุปโภค บริโภคในประเทศขาดแคลนและมีราคาแพง รัฐบาลได้พิมพ์ธนบัตรออกใช้เป็นจำนวนมาก แต่เงินทุนสำรอง และความสามารถในการผลิตทางเศรษฐกิจไม่เพิ่มขึ้น ทำให้ค่าของเงินตกอย่างมากมาย ข้าราชการมีเงินเดือนไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก จึงได้รับผลกระทบจากเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ทำให้ได้รับความเดือดร้อนในการครองชีพ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการค้ามากขึ้น ทำให้ข้าราชการมีบทบาทที่จะให้คุณให้โทษแก่ประชาชนได้มากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการ สามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองได้เพิ่มขึ้น แม้ในเวลาต่อมาจะได้รับเงินเดือนเพิ่มสูงขึ้นและสถานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แต่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็มีได้ลดลง ในทัศนะของประชาชนเห็นว่า เมื่อเริ่มเข้ารับราชการก็มีฐานะเพียงพอมีพอกิน แต่เมื่อมีตำแหน่งสูงขึ้น มักจะมีฐานะร่ำรวยผิดปกติ ทั้งนี้เป็นเพราะตำแหน่งราชการระดับสูงสามารถให้ผลประโยชน์

²⁷ อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 16-24.

ตอบแทนแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งในเรื่องอำนาจ ชื่อเสียงเกียรติยศและในเรื่องทรัพย์สินเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งรัฐมนตรีมีช่องทางแสวงหาประโยชน์ได้มากที่สุด

1.3 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนามีบทบาท ในฐานะผู้ควบคุมผู้ผลิต และผู้บริโภค ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในแง่โครงสร้างการทำงานของรัฐบาล ในการติดต่อกับรัฐบาล ผู้ประกอบการทางธุรกิจจะต้องเผชิญกับระเบียบข้อบังคับของรัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับเหล่านี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกันเอง จึงเป็นการง่ายที่ผู้ประกอบการทางธุรกิจจะต้องแสวงหาความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัย ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือทรัพย์สินเงินทองเป็นเครื่องมือ นอกจากนี้บทบาทของรัฐบาลในฐานะที่เป็นกลไกในการจัดการทางธุรกิจ หรือทางเศรษฐกิจ ได้กลายเป็นแหล่งที่มาของสิทธิ พิเศษอันได้แก่ การอนุญาตนำเข้าสินค้า การส่งออกสินค้าสิทธิบัตร การออกใบอนุญาตและการให้ความคุ้มครองสำหรับธุรกิจบางประเภท สิทธิพิเศษเหล่านี้มีมูลค่ามหาศาลสำหรับผู้ที่ได้ไปจึงทำให้เกิดโอกาสที่จะมีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้

1.4 สาเหตุทางการเมือง ในประเทศไทย ฐานะของการอุปถัมภ์คือ การบรรจบบุคคลเข้ารับราชการทั้งในฝ่ายพลเรือน และทหารเนื่องมาจากไม่มีกลุ่มเจ้าของที่ดินใหญ่ อย่างในประเทศอังกฤษ ที่สามารถให้ความอุปถัมภ์ผู้อยู่ในบังคับบัญชาได้เป็นจำนวนมาก ในประเทศไทย จึงต้องอาศัยอำนาจอันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในตำแหน่งที่สำคัญซึ่งสามารถใช้ อิทธิพลออกคำสั่งเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ให้ความดีความชอบและการมอบหมาย ตำแหน่งหน้าที่ให้ไปดำรงตำแหน่งในและสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งให้เป็นประโยชน์กับตนเอง การที่ผู้บังคับบัญชาทั้งหลายเข้ากลุ่ม ก็เพราะเห็นแก่ประโยชน์เป็นสำคัญ ดังนั้นถ้าผู้นำกลุ่มระดับสูงพ้นจากตำแหน่ง กลุ่มก็อาจจะสลายลงไป โครงสร้างทางการเมืองแบบพวกพ้องได้มีส่วนส่งเสริมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่มีรูปแบบเฉพาะ"พวก"ในฐานะเป็นหน่วยในการแข่งขันทางการเมือง ได้รับการจัดตั้งขึ้นและขยายตัวโดยอาศัยสิทธิพิเศษอันเกิดจากตำแหน่งทางราชการการแต่งตั้งบุคคล ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ทำให้มีโอกาสได้รับประโยชน์และสิทธิพิเศษ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเป็นสาระสำคัญของ การแข่งขันทางการเมือง และการให้ได้มาซึ่งพรรคพวก ดังนั้น การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

2. สาเหตุทางกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการดูแลทุกข์สุขและการให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ แต่ผู้ใดก็ตามที่ถืออำนาจมักมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นมักกฎหมายและระเบียบ คำสั่งต่างๆ เป็นจำนวนมากที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจ ซึ่งกฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นไม่รัดกุม ก็ยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ได้ง่ายขึ้น แต่แม้มีกฎหมายหรือระเบียบดีเพียงใด หากขาดมาตรการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังคงเกิดขึ้นได้เสมอ

2.1 กฎหมายเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุม กำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายกรณี กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งเหล่านั้นเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างมากมาย ที่จะวินิจฉัยสั่งการ โดยอาจวินิจฉัยสั่งการในทางที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ยิ่งกว่านี้ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว หรือถ่วงให้ช้าก็ได้ การที่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำเภอใจเช่นนี้ก็เป็นที่น่าเป็นห่วง ซึ่งทำให้ประชาชนมีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว อาจต้องมอบประโยชน์บางอย่างให้ เพื่อให้เรื่องของตนได้ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอย่างรวดเร็วขึ้น หรือการที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและการตรวจสอบหลายขั้นตอน ก็มีผลทำให้เกิดการล่าช้าขึ้น เพื่อให้ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดเร็วขึ้นได้เสมอ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในการวินิจฉัยว่าจะใช้กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับอย่างไรหรือไม่กับใคร และเมื่อใดโดยที่มีได้ปฏิบัติตามกฎหมายกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และถ้ารัฐบาลมีกฎหมายที่กระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลมาก เช่น กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการค้า ภาษีศุลกากร รวมทั้งกฎหมายที่ออกมา เพื่อการควบคุมกิจกรรมที่แพร่หลายและมีผลกำไรสูง โอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะใช้ดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปในทางทุจริตย่อม เป็นไปได้มาก เพราะการวินิจฉัยหรือปฏิบัติอย่างหนึ่ง อย่างใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมกระทบถึงผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษก็ได้

2.2 ขาดมาตรการควบคุม ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในหลายกรณี กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจดุลพินิจ กระทำการไปตามที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่า เป็นธรรม และเหมาะสม ถ้ารัฐบาลมีมาตรการทางกฎหมาย ที่จะควบคุมตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจ หรือ การปฏิบัติหน้าที่เช่นนั้นได้ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้บังคับบัญชาถ้าได้กระทำอย่างเคร่งครัด ก็น่าจะเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้เป็นอย่างดีถ้าผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลย หรือเป็นตัวอย่างของการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการเสียเอง ปัญหาการควบคุมตรวจสอบย่อมทำได้ยาก ประเทศในยุโรปหลายประเทศได้ตรากฎหมายกำหนดมาตรการ ที่จะป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ หรือใช้อำนาจ ในตำแหน่งหน้าที่ตามอำเภอใจด้วยการบัญญัติวิธีพิจารณาก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ที่ให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าคำสั่งในทางปกครองต้องมีส่วนที่แสดงถึงเหตุผลแห่งการออกคำสั่ง รวมทั้งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ซึ่งจะต้องได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเอกสารราชการ โดยฝ่ายปกครองไม่อาจอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้เป็นการเฉพาะ

ประการที่สอง การพิจารณาเงื่อนไขจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่
ได้เกิดขึ้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การมองสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
ในประการแรก เป็นการมองถึง “ปัจจัย” ที่จะนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
ส่วนในประการที่สองนี้เป็นการมองหรือการพิจารณาในแง่ที่ว่า แม้จะมี “ปัจจัย” ดังกล่าวก็อาจมี
เงื่อนไขประการอื่น ที่สามารถยังยั้ง มิให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกิดขึ้นได้
แนวความคิดดังกล่าวสามารถศึกษาได้จากเอกสารการวิจัยของ สุธี อากาศฤกษ์ กับเอกสารการ
วิจัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนี้

1. สุธี อากาศฤกษ์²⁸ ได้กล่าวในเรื่องของหลักการว่าการที่การทุจริตและประพฤติ
มิชอบ จะเกิดขึ้นได้ ตัวผู้กระทำการย่อมต้องพิจารณาความเป็นไปได้ คือสามารถกระทำความ
ผิดได้สำเร็จ หากเห็นว่าการกระทำผิดไปไม่ได้ตลอด หรือถูกจับได้ในภายหลังก็คงไม่คิดทำ
เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีองค์ประกอบที่จะต้องพิจารณา 4 ประการ เรียกว่า anatomy of corruption ซึ่ง
อาจถือเป็นมูลเหตุได้ คือ

1.1 โอกาส (opportunitiny) คือบุคคลใดที่คิดจะทำการทุจริตและประพฤติมิ
ชอบในวงราชการ จะต้องดูว่า มีโอกาสหรือไม่ คือหมายถึงโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด
เมื่อทำแล้วจะต้องไม่ถูกจับได้เป็นประการสำคัญ

1.2 มีสิ่งจูงใจเพียงพอหรือไม่ (incentive) เมื่อมีโอกาสนี้แล้วยังจะต้องคาด
คะเนผลได้ที่เป็นสิ่งจูงใจ คือพิจารณาถึงสิ่งจูงใจ เมื่อประโยชน์ที่จะได้รับมีค่าควรแก่การเสี่ยง
ก็จะเป็นส่วนประกอบให้พิจารณาว่าควรกระทำหรือไม่

1.3 ความเสี่ยงภัย (risk) เมื่อมีโอกาสนี้ มีสิ่งจูงใจความเสี่ยงภัยมีน้อย
โทษเบา ปราศจากการตรวจสอบ หรือควบคุม หรือการปกครองบังคับบัญชาหละหลวม ก็
จะเป็นเหตุอีกอย่างหนึ่งในการตัดสินใจที่จะกระทำความผิด

²⁸ สุธี อากาศฤกษ์, “การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
มิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ,” หน้า 40.

1.4 ความซื่อสัตย์สุจริต (honesty) ความซื่อสัตย์สุจริตของคนมีส่วนสำคัญมาก หากมีช่องหรือโอกาส มีสิ่งจูงใจหรือประโยชน์ที่จะได้รับค่อนข้างสูงและความเสี่ยงภัยมีไม่มาก ประกอบกับความซื่อสัตย์สุจริตมีไม่พอหรือมีน้อยก็จะเป็นทางชักจูงให้คนเรากระทำความผิด

ในองค์ประกอบทั้งสี่ประการดังกล่าวสามข้อแรกคือโอกาส สิ่งจูงใจ และความเสี่ยงภัย ทั้งสามประการนี้มีทางที่จะป้องกัน หรือหาทางยับยั้งได้ กล่าวคือถ้างานใดมีช่องทาง มีโอกาสก็พิจารณาหาทางปิดกั้นช่องหรือโอกาสนั้น งานใดที่มีประโยชน์หรือมูลค่าที่จะได้ค่อนข้างสูงเป็นการล่อหรือจูงใจคน ก็อาจขจัดประโยชน์หรือไม่ให้คนเข้าใกล้ประโยชน์นั้นก็ย่อมทำได้ หากมีความเสี่ยงภัย มีน้อยก็อาจเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับ การควบคุม การปกครอง การบังคับบัญชา การลงโทษ เพิ่มโทษหรือกำหนดอัตราโทษให้สูงคน ก็ย่อมจะเกรงกลัวมากขึ้นเป็นธรรมดา แต่เรื่องของความซื่อสัตย์สุจริตเป็นเรื่องยากที่จะแก้ไข หรือสร้างความสำนึกให้เกิดแก่บุคคลได้ง่าย เว้นแต่บุคคลนั้นจะมีความสำนึก ในตัวของตัวเอง รวมตลอดถึงค่าสำนึกในสังคม หากค่านิยมในสังคมส่วนมากรักความซื่อสัตย์สุจริต เกลียดการทุจริต การคดโกงต่าง ๆ เหตุแวดล้อมกรณีดังกล่าวก็จะเป็นเครื่องปรามสังคน และส่งผลให้คนมีความรักเกียรติและชื่อเสียงไม่ทำการทุจริต

2. ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เกี่ยวกับมูลเหตุหรือสาเหตุทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนี้ มีปรากฏในรายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าว คือ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเกี่ยวเนื่องกับพฤติกรรม 3 ลักษณะ อันประกอบด้วยพฤติกรรมที่มีปัจจัยหรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ "คิด" กระทำการพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้ "ตัดสินใจ" กระทำการและพฤติกรรมที่เกี่ยวกับ "การตรวจสอบ" ตามนัยนี้หมายความว่า แม้มีปัจจัยที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ "คิด" และ "ตกลงใจ" กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไปแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะทำให้การกระทำนั้น เป็นความผิดสำเร็จทุกกรณีไป โดยเฉพาะ ถ้าการกระทำนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติราชการ ที่จะต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือต้องผ่านระบบการตรวจสอบภายในด้วย ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตัดสินใจกระทำการทุจริต เช่น การตกลงใจตรวจรับงานจ้างก่อสร้างอาคารที่ไม่ถูกต้องตามรายการที่กำหนดไว้ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้าง การพิจารณาอย่างรอบคอบของผู้บังคับบัญชาเอง หรือระบบการตรวจสอบภายในที่มีจะทำให้ไม่มีการอนุมัติการจ่ายเงินค่าจ้างตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอมา

การพิจารณาสาเหตุ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยการศึกษาจากพฤติกรรมในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าว จะมีความแตกต่างกันบ้าง กับการศึกษาจากองค์ประกอบของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่สำคัญ คือ การศึกษาจากพฤติกรรมเป็นการ

พิจารณา “กระบวนการ” การกระทำความผิดที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว ส่วนการศึกษาสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบจาก “องค์ประกอบ” ความผิด จะให้ความสำคัญในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลมากที่สุด คือเป็นองค์ประกอบตัวสุดท้ายที่มีผลต่อการตัดสินใจของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในการกระทำหรือไม่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

แต่ในการศึกษาถึงพฤติกรรมกระทำความผิด จะพิจารณาว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เกิดขึ้นนั้น นอกจากจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดธรรมประจำใจ และอื่น ๆ เช่น ความเกรงใจ และเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังเป็นเพราะระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ เช่น เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัย เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการโดยการพิจารณาพื้นฐาน 6 ประการ อันประกอบด้วยปัญหาด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ด้านการเมือง ด้านระบบบริหารราชการ ด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา และด้านอื่น ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วปรากฏว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจะเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ คือ

ลำดับที่หนึ่ง ด้านระบบบริหารราชการ ซึ่งเกิดจากผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบ

ลำดับที่สอง ด้านสังคม วัฒนธรรมและศีลธรรม เกิดจากสาเหตุที่สำคัญสองประการ คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดธรรมประจำใจ และจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ทุจริตแล้วไม่ถูกจับกุม เป็นตัวอย่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยทำตาม

ลำดับที่สาม ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ เกิดจากสาเหตุที่สำคัญสองประการ คือ งบประมาณของรัฐเป็นสิ่งล่อใจ กับเกิดจากราษฎรซื้อความสะดวก

ลำดับที่สี่ ด้านกฎหมายเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วยสาเหตุการลงโทษทางวินัย มีความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐานพิสูจน์การทุจริตต้องมีพยานหลักฐานชัดเจน ผู้บังคับบัญชาช่วยปกป้องผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา และสาเหตุทางกฎหมายระเบียบมีช่องว่างทำให้เกิดการทุจริต

ลำดับที่ห้า ด้านอื่น ๆ คือเกิดจากสาเหตุความเกรงใจ และเกรงกลัวผู้บังคับบัญชา สาเหตุการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์และสาเหตุจากการไม่ศึกษาและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ส่วนสาเหตุทางการเมือง จากการศึกษาพบว่าเป็นสาเหตุทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีไม่ถึงร้อยละ 5 ของสาเหตุต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปแล้วข้าราชการการเมืองมีจำนวนน้อยกว่ามาก สภาวะการเมืองการปกครองในช่วงที่ศึกษา

วิจัยไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตได้มากนัก หรืออาจจะมีการทุจริตเกิดขึ้นมาก แต่เป็นไปในลักษณะของการประสานประโยชน์ หรือสมประโยชน์ทั้งสองฝ่ายทำให้ไม่มีการกล่าวหาร้องเรียนเกิดขึ้น²⁹

การพิจารณา สาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยการศึกษาจากพฤติกรรมการกระทำความผิด นับว่ามีส่วนสำคัญและ ทำให้การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ผลอย่างยิ่ง เพราะการพิจารณาจาก “ปัจจัย” ที่ก่อให้เกิดการการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องยาก ที่จะทำให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุม ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ได้ผลอย่างจริงจัง เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและเป็นภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรัฐบาล และเอกชนที่จะต้องดำเนินการแก้ไขในปัญหาเหล่านี้

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในทางการเมือง

“การเมือง” เป็นที่ทราบกันแล้วว่า หมายถึง กิจกรรมของมนุษย์และสถาบันที่ได้ก่อตั้งขึ้น เพื่อจัดปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ³⁰ และการคอร์ปชั่นก็เป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการของระบบการเมือง (an informal political system) เพราะไม่ว่าระบบการเมืองจะมีรูปแบบเป็นประการใด การคอร์ปชั่นก็จะมีสาเหตุ รูปแบบ และผลที่เกิดขึ้นเหมือนกัน³¹

²⁹ คณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุและวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, คณะกรรมการ ป.ป.ป. “ปัญหาและสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 421-422.

³⁰ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, “แนวความคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 10.

³¹ Scott, *Comparative Political Corruption*, p. 3.

สำหรับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือการคอร์รัปชันในทางการเมือง วิคเตอร์ ที เลอไวน์³² ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรทางการเมืองและหรือสินค้าทางการเมืองของสาธารณะเพื่อจุดมุ่งหมายส่วนตัว หรือไม่ได้กำหนดไว้ก่อน

การคอร์รัปชันในทางการเมืองที่มีแบบแผนทางการ โดยแฝงอยู่ในสถาบันการปกครองต่าง เช่น นิติบัญญัติ บริหาร ศาล ระบบราชการ และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ๆ สถาบันเหล่านี้จะดำเนินงาน หรือบริหารแบบที่ไม่เป็นทางการของระบบทางการเมือง (an informal political actions) ตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎเกณฑ์และข้อบังคับทั้งที่เป็นและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร สถาบันต่าง ๆ จะประกอบด้วยบุคคล ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ แบบกลุ่มแบบอนุกรม หรือแบบสายการบังคับบัญชา แต่ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแบบใด ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่จะทำงานตามข้อกำหนดและความคาดหวังที่เป็นไปตามตำแหน่งหน้าที่นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ "การเมือง" จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับองค์ประกอบทางโครงสร้าง และมนุษย์ ระบบการเมืองที่มีแบบแผนทางการ และการคอร์รัปชันทางการเมือง คือการคอร์รัปชันที่จำเป็นต้องเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในระบบการเมืองที่มีแบบแผนทางการ

"สินค้าทางการเมือง" คือ สิ่งที่เป็นที่ต้องการอย่างยิ่ง ที่รัฐบาลจะทำการแจกจ่ายโดยผ่านตัวแทนที่อยู่ในฐานะพิเศษ เช่น เงิน ไฟฟ้า แห่ล่งน้ำ ถนน ใบอนุญาตนำเข้า เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มิรูปธรรม และโอกาสที่จะได้มาซึ่งสถานะภาพสำหรับทรัพยากรทางการเมือง ทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใชทางการ เป็นแหล่งรวมของสินค้าทางการเมือง ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งทางการเมืองสามารถเข้าถึงได้

ดังนั้น ในการปฏิบัติอันมิชอบในทางการเมืองและทางการเมืองปกครอง จึงมีความหมายได้หลายอย่าง เช่น การกินสินบนคาคดสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การทำสัญญาในนามของรัฐบาลกับบริษัท ห้างร้าน หรือส่วนบุคคล โดยเห็นแก่หน้า และการที่ข้าราชการอนุญาตให้มีที่ดินหรือสิทธิพิเศษ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินเป็นรางวัลตอบแทน ซึ่งมักจะปรากฏอยู่เสมอ ๆ ในประวัติศาสตร์ แต่ปัจจุบันหมายถึง การโกงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง³³ ในส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความหมายหลายประการ แต่นัยสำคัญประการหนึ่งคือ "การเลือกตั้ง

³² วิคเตอร์ ที เลอไวน์, "การคอร์รัปชันทางการเมือง : คำโครงของตัวแบบชนิดหนึ่ง," เรื่องไทย เทศและทฤษฎีของการคอร์รัปชัน, หน้า 27-29.

³³ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," หน้า 12-13.

เป็นกระบวนการทางการเมืองในระบอบการปกครองที่ยอมรับอำนาจสูงสุด ในการปกครองของประชาชน” นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการที่สร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจผู้ปกครอง ซึ่งจะมีหรือเกิดมีขึ้น เมื่อประชาชนผู้อยู่ในสังคมยอมรับการอ้างอิงสิทธิดังกล่าว และจะสิ้นสุดเมื่อประชาชนแสดงความไม่พอใจ³⁴

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่มีสาเหตุทางการเมืองมีดังนี้³⁵

1. ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นมา ได้มีบุคคลบางคนก่อให้เกิดกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “นักการเมือง” กลุ่มบุคคลที่ว่านี้มี อำนาจวาสนา อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน และเมื่อมีอำนาจอย่างไม่มีขอบเขตแล้ว หลายคนในกลุ่มนั้นก็มักใช้อำนาจในทางแสวงหาประโยชน์อันเป็นมูลเหตุ สำคัญประการหนึ่งที่เป็นรากฐานหรือทำให้เกิดระบบการทุจริตในวงราชการขึ้นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตในวงราชการที่เกิดจากการกระทำของบุคคล ตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงไปจนถึงนักบริหารหลายระดับ

2. ระบบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการปกครองในระบอบได้กลายเป็นระบบพรรคพวก และแทนที่จะเป็นสถาบันที่มีอุดมการณ์อย่างเดียวกัน กลายเป็นการรวมกลุ่มบุคคลซึ่งแสวงหาประโยชน์อย่างเดียวกัน แทนที่จะเป็นการหากินอิสระรายตัว กลายเป็นการหากินเป็นกลุ่มก้อน

ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ได้มีผู้ให้ความเห็นในทำนองว่า การมีอำนาจวาสนาในทางการเมืองทุกยุคทุกสมัย ขึ้นอยู่กับลักษณะ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับพรรคพวกและบริวาร ซึ่งเป็นมูลเหตุอันสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต และเกิดความยุ่งยากในอันที่จะปราบปรามให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้เพราะนักการเมืองที่กำลังรุ่งโรจน์ต้องแสวงหาประโยชน์ให้กับพรรคพวกและบริวารของตน โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการและอิทธิพล เพื่อให้เกิดเป็นหนี้บุญคุณ และพร้อมที่จะรับใช้ในทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจึงต้องจ่ายเงิน เพื่อหาสมัครพรรคพวกที่ไม่เคยรู้จักหรือนับถือมาก่อนไว้ให้มาก เพื่อตนจะได้อยู่ในตำแหน่งโดยมั่นคง ประโยชน์ดังกล่าวก็คือ การให้ทำงานหรืออภิสิทธิ์ต่าง ๆ จะช่วยให้บริวาร หรือพรรคพวกนั้นไปแสวงหาพรรคพวกเพิ่มมากขึ้นต่อไป อีกชั้นหนึ่งพรรคพวกหรือบริวารย่อมจะเป็นรากฐานสำคัญตามแนวความคิดของคนไทย ถ้าผู้นำตกต่ำ พรรคพวก

³⁴ บุญเรือง บุรศักดิ์, “การเลือกตั้ง,” รัฐสภาสาร (กรุงเทพฯ : อักษรไทย, 2527), หน้า 46.

³⁵ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, “รายงานการวิจัยเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” หน้า 31-34.

หรือบริวารก็จะตกต่ำไปด้วย พรรคพวกหรือบริวารประเภทที่ฉวยโอกาสก็มีรวมอยู่ด้วยไม่น้อย ซึ่งจะติจากไป และสมัครเข้าเป็นพรรคพวกของผู้ที่เป็นดาวดวงใหม่ที่กำลังรุ่งโรจน์ขึ้นมาแทนที่ เพื่อรักษาตำแหน่งหน้าที่ของตนไว้การเมืองของประเทศไทยจึงขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของผู้นำทางการเมือง หาใช้ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองโดยแท้จริงไม่

3. สมาชิกของพรรค ถ้าทำตัวดีมีชื่อ หรือเป็นนักพูดนักพ่นที่เกาะกระแสวน จะกลายเป็นบุคคลที่มีราคาสูง พรรคอื่นจะพากันมาขอชื่อไป สมาชิกบางคนจึงไม่สังกัดพรรคอย่างจริงจัง สุดแล้วแต่การวิ่งเต้นและการประมูลราคากัน จนกระทั่งมีการกล่าวกันว่า นักการเมืองของเราไม่มีความแน่นอนเหมือนหญิงแพศยา

4. มีเป็นจำนวนไม่น้อย ที่นักการเมืองเข้าไปเล่นการเมืองไม่ใช่ว่าเป็นคนที่อึดแล้วเหมือนนักการเมืองในต่างประเทศ เช่น ในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา เราเล่นการเมืองเพื่อให้อึด แต่เขาเล่นการเมืองเพื่อหาชื่อเสียงเกียรติยศ แต่ทั้งนี้ก็มิได้หมายความว่าไม่มีนักการเมืองที่ดีเสียทีเดียว อีกประการหนึ่ง ประเทศของเรานั้นคนดีมีชื่อที่ชาวบ้านเคารพนับถือมากมักจะไม่วอมเล่นการเมือง เพราะการหาเสียงต้อง ลิ้นเปลือง และมีการว่ากันอย่างหยาบคาย นักการเมืองของเราบางครั้งก็มีคนที่ปากคอระสวนมีนักเลงหนุนหลัง และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เมื่อมีการลงทุนมากก็หวังที่จะได้ประโยชน์คืน

5. การเมืองไทย มีลักษณะที่รัฐบาลอาจล้มได้ทุกวันเพราะไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากไว้ได้ ย่อมเป็นบ่อเกิดของการทุจริต เพราะมีการล้มจะเอาเงิน ไม่ใช่ล้มด้วยอุดมคติของประชาธิปไตย และเมื่อรัฐบาลไม่มั่นคง ไม่มีเสถียรภาพ นักการเมืองกลุ่มใดมีพวกมากมีอำนาจมาก ก็คิดกอบโกย เพราะเห็นว่าอยู่ได้ไม่นานต้องรีบแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองเอาไว้ก่อน

6. ในต่างประเทศ นักการเมืองจะคิดคำนึงอยู่แต่เรื่องที่จะทำให้นตนเองได้รับการเลือกตั้งซ้ำ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเกียรติยศชื่อเสียง แต่สำหรับของเรา แนวความคิดในลักษณะนี้มีน้อย บางคนจะมีลักษณะของนักการเมืองที่ไม่มีอุดมคติ และคิดแต่จะแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบ

7. อำนาจอธิปไตยทั้งสาม ควรแยกกันให้ถูกส่วนตามที่เคยปรากฏมานั้น การทุจริตที่เกิดขึ้นมากเพราะอำนาจเหล่านี้ไปรวมอยู่ที่บุคคลหรือคณะบุคคลเดียวถ้าสภามีอำนาจมากเกินไปสภาก็อาจหลงอำนาจ ถ้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไปก็กลายเป็นเผด็จการ ถ้าตุลาการมีอำนาจมากเกินไปก็มักปฏิเสธกฎหมายของฝ่ายบริหาร การปล่อยให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเกินควร ย่อมเป็นบ่อเกิดการทุจริตได้นานาประการ

สรุป

คำที่ใช้เป็นกรอบการพิจารณาถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไป ในลักษณะของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งการกระทำในลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ มติต่าง ๆ อันเป็นผลเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามตำแหน่งหรือตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งไม่ว่าการกระทำนี้จะเป็นการทุจริตหรือประมาทเลินเล่อ พฤติกรรมในลักษณะนี้ปัจจุบันมีกฎหมายบัญญัติให้คำนิยามพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะนี้ ว่าเป็น "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" อันเป็นคำนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

การกระทำที่จะเป็น "การทุจริตในวงราชการ" หรือ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ตามกฎหมายดังกล่าว มีองค์ประกอบที่สำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วยคือ ผู้กระทำการนั้นจะต้องเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งเป็นคำที่กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติและได้ให้คำนิยามไว้เช่นกัน

จึงพอกกล่าวในชั้นนี้ได้ว่า บรรดาคำทั้งหลายที่มีความหมายในทำนองเดียวกันและนิยมใช้กันแพร่หลายในสังคมไทยตั้งแต่อดีตมา ไม่ว่าจะเป็นคำว่า การจ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบาทคาดสินบน และการคอร์รัปชันนั้น คำเหล่านี้เป็นเพียงคำที่มีผู้นิยมหรือได้ใช้ติดต่อกันมาเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบันก็ยังมีการใช้กันอยู่แพร่หลายก็ตาม แต่คำที่ใช้เป็นทางการและมีกฎหมายรองรับมีเฉพาะคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" เท่านั้น

การให้คำนิยามตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" หรือ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" และคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" มีสาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า การที่กฎหมายได้บัญญัติคำเหล่านี้ขึ้นมาและได้ให้คำนิยามตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้นั้น ได้มีการศึกษากันมากน้อยเพียงใดว่าเป็นคำที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของสังคมไทย ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ข้าราชการและประชาชนส่วนใหญ่ไม่คิดว่า การที่ข้าราชการรับของสมนาคุณจากการที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติไม่เป็นการคอร์รัปชันและไม่สมควรได้รับโทษ ถ้านำตัวอย่างจากกรณีนี้ไปเปรียบเทียบกับกรณีที่มีข้าราชการการเมือง ซึ่งอาจเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้รับของสมนาคุณเป็นเช็คของขวัญมีมูลค่านับร้อยล้านบาท จากการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ตามปกติ ในกรณีเช่นนี้ประชาชนยังยอมรับได้หรือไม่ว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นได้รับของสมนาคุณในลักษณะดังกล่าวไม่เป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือประชาชนทั่วไปจะยอมรับได้หรือไม่เพียงใดว่าการได้รับของสมนาคุณนั้นไม่ได้เกิดจากการที่นายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติ


ราชการตามอำนาจหน้าที่ตามปกติ แต่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะพิจารณาดำเนินการต่อไปอย่างไรได้เพราะเหตุว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นได้พ้นสภาพจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว

การคำนึงถึงความดีเห็นของประชาชนเป็นปัจจัยอันสำคัญในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพราะการดำเนินการตามนี้จะเป็นไปได้ยาก ถ้าปราศจากความร่วมมือของประชาชน เป็นความจริงที่ว่า การยอมรับเอาความเห็นของประชาชนจะทำให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตัวให้เป็นไปตามวัฒนธรรมท้องถิ่นยิ่งกว่าการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่กรณีนี้ก็ควรพิจารณาด้วยเช่นกันว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่มีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด และคนในท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจถึงพฤติกรรมของบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองจะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยสุจริตแค่ไหน มีกลไกหรือกระบวนการที่สามารถควบคุมหรือป้องกันบุคคลเหล่านี้ ไม่ให้มีโอกาสแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของ "การทุจริตในวงราชการ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" เป็นการแน่นอนว่า "การทุจริตในวงราชการ" เป็นเรื่องของความตั้งใจหรือจงใจที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ส่วน "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" เป็นเรื่องการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกระทำในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนนี้อาจเกิดได้ทั้งจากการตั้งใจหรือจงใจ และเกิดจากความประมาทเลินเล่อพลั้งเผลอ ในส่วนของข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนั้น ถ้ามีการกระทำในลักษณะที่เป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อ พลั้งเผลอ หรือเกิดจากความตั้งใจ ความประมาทเลินเล่อ พลั้งเผลอในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองนี้ ถ้าพิจารณาจากปัจจัยที่ทำให้เกิด "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" แล้ว อาจเกิดจากการใช้ดุลพินิจสั่งการผิดพลาด เพราะเหตุกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีมีมาก ซับซ้อน ไม่ชัดเจน แต่มีปัญหาว่าถ้าการวินิจฉัยสั่งการนั้นขัดกับกฎหมายอย่างชัดเจน แต่เป็นการวินิจฉัยสั่งการในการทางการเมือง ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าเป็น "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" หรือไม่

สำหรับการกระทำในลักษณะที่เป็นการจงใจหรือตั้งใจ ไม่ว่าจะ เป็น "การทุจริตในวงราชการ" หรือ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามความเห็นของ Nyle ที่ว่า การคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ตามปกติ หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเกิดจากความตั้งใจของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินคือคณะรัฐมนตรีนี้ จึงเป็นเรื่องของการมีโอกาที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่ อำนาจ ไปในทางแสวงหา

ประโยชน์โดยมิชอบ ประกอบการที่ข้าราชการการเมืองเหล่านี้ขาดความซื่อสัตย์สุจริต คือ เป็นเรื่องที่น่าจะได้พิจารณาว่าเป็นไปตามรายงานการวิจัยหรือไม่ที่ว่า มีจำนวนไม่น้อยที่นักการเมืองเข้ามาเล่นการเมือง ไม่ใช่ว่าเป็นคนที่อ้อมแล้วเหมือนนักการเมืองในต่างประเทศ เราเล่นการเมืองเพื่อให้อ้อม แต่เขาเล่นการเมืองเพื่อหาชื่อเสียงเกียรติยศ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีนักการเมืองที่ดีเสียทีเดียว อีกประการหนึ่งประเทศของเรามีคนที่ชาวบ้านเคารพนับถือมาก แต่มักจะไม่ยอมเล่นการเมือง เพราะการหาเสียงต้องสิ้นเปลืองและมีการว่ากันอย่างหยาบคาย นักการเมืองของเราบางคราวก็มีคนที่ปากคอระราน มีนักเลงหนุนหลังและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เมื่อมีการลงทุนมากก็หวังที่จะได้ประโยชน์คืน แม้ว่าการวิจัยเรื่องนี้ได้ศึกษาวิจัยมานาน แต่พฤติกรรมของนักการเมืองที่มีปรากฏอยู่ก็ไม่มี ความแตกต่างจากรายงานการวิจัยดังกล่าว.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย