

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตนั้น เมื่อมีการกล่าวถึงการทุจริตคอร์รัปชัน มักจะมีแต่ผู้นึกถึงแต่เฉพาะการทุจริตในวงราชการเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการฉ้อฉล เบียดบังผลประโยชน์ของรัฐด้วยความพยายามหาประโยชน์โดยมิชอบในการประมุขงานของทางราชการ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้างโดยการสมยอมระหว่างข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกับผู้รับจ้าง การรับสินบนจากผู้ขอรับบริการ ตลอดจนจนถึงการซื้อขายตำแหน่ง

แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี 2540 และผลจากการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติดังกล่าว พบว่าฝ่ายเอกชนก็มีส่วนในการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยไปกว่าการทุจริตในภาครัฐเพียงใดเลย โดยเมื่อพิจารณาจากความเสียหายมูลค่ามหาศาลในภาคการเงินของประเทศส่วนหนึ่งมาจากการทุจริตในอำนาจผสมผสานกันระหว่างอำนาจทางการเมืองกับผู้บริหารสถาบันการเงิน พฤติกรรมที่ปรากฏยากที่จะปฏิเสธว่าผู้บริหารสถาบันการเงินกระทำผิดต่อหน้าที่โดยทุจริตและฉ้อฉลโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับ

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยโดยรวมสรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เกิดวิกฤติศรัทธาต่อสังคมไทยทั้งจากคนไทยด้วยกันเองและคนต่างชาติ โดยจากการสำรวจความคิดเห็นขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ระบุว่าประเทศไทยติดอันดับเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอันดับที่ 68 จาก 99 ประเทศ แม้ว่าในปี พ.ศ. 2543 จะได้ถูกประกาศให้อยู่ในอันดับที่ 60 จาก 90 ประเทศ และในปี พ.ศ. 2544 จะอยู่ในอันดับที่ 61 จาก 91 ประเทศก็ตาม แต่คะแนนที่ได้รับเท่าเดิม คือ 3.2 ซึ่งคะแนน 10 คือคะแนนที่ไม่มีปัญหาคอร์รัปชัน นั่นก็หมายความว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของไทยไม่ได้ลดน้อยลงเลยในแต่ละปี¹ ดูได้จากตาราง ดังนี้

¹ พุทธทรัพย์ มณีศรี, "ประเทศไทยใสสะอาด," วารสารข้าราชการ 45 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2543): 73.

ผลการจัดอันดับความโปร่งใสของประเทศไทย

ปี	ได้คะแนน (CPI)*	จำนวนประเทศ ที่สำรวจ	อันดับ ความโปร่งใส	อันดับ การทุจริต
2538	2.79	41	34	8
2539	3.33	54	37	18
2540	3.06	52	39	14
2541	3.00	85	61	25
2542	3.20	98	68	31
2543	3.20	90	60	31
2544	3.20	91	61	31

*ค่าคะแนนของ CPI เริ่มตั้งแต่ 0 คะแนน ถึง 10 คะแนน

โดย 0 คะแนน เป็นคะแนนต่ำสุดหมายถึงภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงสุดหรือมีความโปร่งใสต่ำสุด

ส่วน 10 คะแนน เป็นคะแนนสูงสุดหมายถึงภาพลักษณ์คอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือมีความโปร่งใสสูงสุด

ประการที่สอง คือ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากไม่รีบเร่งสกัดกั้น โอกาสที่จะขยายตัวลุกลามออกไปจนกลายเป็น “วิกฤติ” ที่จะจุดรั้งการฟื้นตัวของประเทศย่อมเป็นไปได้มาก

แม้ในอดีตได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดมาในการที่จะป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยนับตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายควบคุมเฉพาะข้าราชการประจำ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนบทบาทของ ป.ป.ป.เป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยขยายกรอบของการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันให้ครอบคลุมถึงฝ่ายข้าราชการการเมือง หรือการให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของแผ่นดินให้มากขึ้นจากเดิม เป็นต้น แต่องค์การดังกล่าวเหล่านี้ ก็ยังมีได้กำหนดบทบาทในการปราบปรามคอร์รัปชันให้ครอบคลุมถึงภาคเอกชน²

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นที่ว่า การทุจริตในภาคเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมากมายไม่ถึงหย่อนไปกว่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตในภาครัฐการ ดังนั้นจึงสมควรที่จะให้มีผู้ที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้ ซึ่งผู้ที่เหมาะสมมากที่สุดคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะเหตุที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นหลักอยู่แล้ว เพียงแต่มีขอบข่ายอยู่เฉพาะแต่ในวงราชการและวงการเมืองเท่านั้น จึงน่าจะมีการเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกไปให้ครอบคลุมถึงการทุจริตในภาคเอกชนด้วยอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้สมกับเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงลักษณะการทุจริตในภาคเอกชน ทั้งการทุจริตที่เอกชนทำกับเอกชนและการทุจริตที่เอกชนทำกับภาครัฐการ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการและแนวทางที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศใช้ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน
- 1.2.4 เพื่อศึกษาถึงมาตรการและแนวทางที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยควรใช้ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน
- 1.2.5 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของบุคคลเหล่านั้น ในกรณีจะนำมาใช้กับการกระทำทุจริตในภาคเอกชน โดยทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศควบคู่กันไป เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของประเทศไทย

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การทุจริตในภาคเอกชน เช่น การทุจริตในสถาบันการเงิน ทั้งตลาดเงินและตลาดทุน และการทุจริตในบริษัทมหาชน ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของชาติ แต่ที่ผ่านมาเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากหน่วยงานต่างๆที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนมักถูกรวบงำจากฝ่ายอื่นๆทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ในฐานะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะ จึงอาจมีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนได้ เหมือนเช่นที่ได้ดำเนินการมาแล้วในต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผลดีที่ปัญหาการทุจริตในภาคเอกชน จะได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาและปราบปรามอย่างจริงจัง จากบุคคลและหน่วยงานที่มีความเหมาะสม

1.5 วิธีการในการดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เช่น ตำรา หนังสือ วารสาร ตีพิมพ์กฎหมาย บทความ รายงาน การสัมมนาทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เช่น ความเห็นของนักนิติศาสตร์ โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปและประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

- 1.6.1 เพื่อทราบและเข้าใจถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 1.6.2 เพื่อทราบถึงลักษณะการทุจริตในภาคเอกชน ทั้งการทุจริตที่เอกชนทำกับเอกชน และการทุจริตที่เอกชนทำกับภาครัฐ
- 1.6.3 เพื่อทราบถึงมาตรการและแนวทางที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศใช้ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน
- 1.6.4 เพื่อทราบถึงมาตรการและแนวทางที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยควรใช้ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน
- 1.6.5 เพื่อทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน