



ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าทำคดีมีกฎ ระเบียบ ที่นั้นย่อมต้องมีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ดังนั้นการทุจริตในหน้าที่การงานไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือราชการย่อมปรากฏให้เห็นได้อยู่เสมอ โดยเฉพาะความสำคัญของข้าราชการหรือผู้ที่มีอำนาจในทางปกครองนั้นมีมาแต่สมัยโบราณแล้ว ดังจะ เห็นว่ามีบทลงโทษโดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มีอำนาจในทางปกครองและการใช้อำนาจบาตรใหญ่ของข้าราชการนั้นก็ เป็น เรื่องที่ต้องดูแลควบคุมเป็นอย่างดี จึงพบว่าในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงนั้น บทมาตราส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอันมิถูกต้องของ เหล่าผู้ที่มีอำนาจนั้นเอง อาทิเช่น ในมาตรา 34 ส่วนที่ว่าด้วยโทษ จะเป็นโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้มีศักดิ์นา ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

"มาตรา 34 ผู้ใดทลงศักดิ์สำหรับข้าราชการหรือเจ้าพนักงานเรือนท่าน เอาพวกพ้องข้าคนเถื่อหอกดาบ เชนเสโรหลวงแลหลนเครื่องศาตราวุธไปกันโรกบ้านท่านลับพันเรือนท่าน เอาหอกทวนดุกั้มแล แห่เรือนท่านพันหลายเรือนท่านเสียกดี ยื้อชักผลักโสท่านเอาไปมัดผูกคบดองดีด่า จำชื่อคาโรชร่ทรวนาส์ปลอก เอาโรชร่ทรวนปลอกเข้ามาเทียบเทียบเอา เชือกสอดศอกผูกดินผูกมอกดีดี ธิราชบาทว์เก็บเอาทรัพย์สินของสิ่งใดของท่านมาเป็นอาญาประโยชน์แห่งคนกดี ช่มเหงเอา ท่านมาเป็นเอาไพร่ข้าคนคนกดี ทำอกคะดิพิโรธดังนี้ ท่านว่ามีผู้ร้ายกันโรกเบียดเบียไฟพร่ ฟ้าย้ำแผ่นดินท่านแตกฉานช่านเชินาป ำหลังโรช 6 สฐาน..."

1 อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, "สิทธิของผู้ต้องหาในประเทศไทย" ใน สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 33.

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่แปลกอันใดที่แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 66 จะบัญญัติว่า "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐบาลอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ พึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ" อันเป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พุทธศักราช 2518 ขึ้นมา และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้บัญญัติแนวนโยบายดังกล่าวไว้ในมาตรา 58 และได้เน้นให้ดำเนินการอย่างจริงจังและโดยเฉียบขาด ทำให้เห็นได้ว่าความผิดชนิดนี้เป็นความผิดที่สมควรจะต้องจัดการด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ในปัจจุบันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกิดขึ้นในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปกว่าก่อนด้วยจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องจากประเทศไทยได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐก็เพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและการให้บริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้ต้องอยู่ในความควบคุมดูแลและการตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นเพิ่มขึ้นด้วยในขณะเดียวกันและแม้ลักษณะกว้าง ๆ ของการทุจริตและประพฤติมิชอบจะยังคงเป็นเช่นเดิม เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติโดยเรียกหรือรับสินบน แต่โดยที่ขอบข่ายการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกว้างขวางยิ่งขึ้น มูลเหตุของการทุจริตมีอยู่หลายประการ และจากการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถจะแยกออกได้เป็น 2 ประการ คือ มูลเหตุหลักและมูลเหตุรอง

1. มูลเหตุหลัก

- 1.1 การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต
- 1.2 อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่หาประโยชน์โดยมิชอบ
- 1.3 ยักยอกเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ
- 1.4 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ คือ
 - 1.4.1 ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุและระเบียบการคลัง

- 1.4.2 ทรัพย์สินโดยไม่สุจริต เช่น เบิกค่าเข้าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล
ค่าพาหนะ เดินทาง ค่าเบี้ยเลี้ยง
- 1.4.3 ใช้นโยบายการไปประกอบอาชีพส่วนตัว
- 1.4.4 ใช้ทรัพย์สินของทางราชการโดยมิชอบ
- 1.4.5 ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาโดยมิชอบ
- 1.5 มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ
- 1.6 ความผิดลักษณะอื่น ๆ

ลักษณะการกระทำความทุจริตและประพฤติมิชอบดังปรากฏอยู่นี้ อาจพอทำให้วิเคราะห์
เป็นแนวทางว่า บัณฑิต เบื้องต้นหรือมูลเหตุหลักที่เอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำผิดเหล่านี้ น่าจะ
ได้แก่²

- (1) ช่องทางหรือโอกาสในการกระทำความผิด
- (2) สิ่งจูงใจให้กระทำความผิด
- (3) ขนาดของความเสียหาย
- (4) ความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคล

สำหรับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตกลงใจทำการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่นั้น บัณฑิต
ทั้งสี่ประการนี้จะต้องมีอยู่อย่างครบถ้วน เพื่อให้การกระทำนั้นลุกลงไปได้โดยไม่มีใครสามารถรู้
ซึ่งอาจพิจารณาแต่ละข้อได้ดังต่อไปนี้

² คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,
รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2528 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้ง
กรุ๊ป จำกัด, 2529), หน้า 77 - 80.

(1) ช่องทางหรือโอกาสในการกระทำคามผิด

เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ต้องติดต่อกับประชาชนมีโอกาสในการกระทำผิดอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่สูง แต่อย่างไรก็ตามช่องทางการกระทำคามผิดนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะการใช้อำนาจหน้าที่เท่านั้น จากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับพบว่า การที่เจ้าหน้าที่ทุจริตโดยอาศัยการใช้สิทธิของข้าราชการก็มีเป็นจำนวนมากไม่น้อยเช่นกัน

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อการดูแลทุกข์สุขให้บริการแก่ประชาชน และเพื่อความสงบเรียบร้อยของรัฐสำหรับเจ้าหน้าที่บางรายนั้นแทนที่จะใช้อำนาจหน้าที่ไปตามจุดประสงค์ที่วางไว้ กลับนำไปใช้เพื่อให้ได้ประโยชน์ของตนเอง โดยอาจเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยตรง เช่น ใช้อำนาจข่มขู่ กลั่นแกล้ง บีบบังคับ เพื่อเรียกเอาประโยชน์ที่มีชอบหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยเห็นแก่บุคคลอื่น เนื่องจากได้ผลประโยชน์ตอบแทนหรือมีผลประโยชน์รวมอยู่ด้วย เช่น การออกใบอนุญาต การให้สัมปทาน หรืออาจเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของการละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหน้าที่และฝ่าฝืนระเบียบต่าง ๆ เพื่อเรียกร้อง จูงใจหรือรับเอาผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ โดยมีชอบ และนอกจากนี้เจ้าหน้าที่จะทำการทุจริตโดยตนเองแล้ว ยังมีการรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมให้ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของตน เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอีกด้วย เช่น ผู้มาติดต่อจะต้องเสียเงินให้แก่นายหน้าเพื่อที่จะได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่โดยรวดเร็ว

ช่องทางอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต ได้แก่ การที่มีข้อกำหนดมากมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง การกระทำผิดที่เป็นเหตุให้มีการร้องเรียนกล่าวหา ได้แก่ การใช้สิทธินั้นไปในลักษณะของการบังหลวง เพื่อให้คนมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดโดยที่ไม่มีสิทธิหรือมีสิทธิน้อยกว่าที่อ้าง การใช้สิทธิโดยมิชอบนี้อาจเกิดขึ้นทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ และเกิดขึ้นทั้งในเจ้าหน้าที่ระดับต่ำและระดับสูง

(2) สิ่งจูงใจในการกระทำความผิด

สิ่งจูงใจนับเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอยู่ในรูปผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับจากการกระทำผิดของตน ซึ่งอาจจะ เป็นทรัพย์สินเงินทอง สิทธิหรือประโยชน์อื่นใด เมื่อเจ้าหน้าที่คิดว่าใคร่ครวญคิดว่าควรจะทำ การทุจริตประพฤติกมิชอบหรือไม่นั้น ขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการทุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับโทษที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับหากถูกจับได้หรือการทุจริตนั้นถูกเปิดเผยออกมาจะเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจในการกระทำทุจริตประพฤติกมิชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

มีความจริงอยู่ประการหนึ่งว่า ความยากจนมิได้เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตประพฤติกมิชอบ เพราะจากเรื่องร้องเรียนที่ บ.บ.บ. ได้รับก็ยังไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ระดับสูงทำการทุจริตอยู่เป็นจำนวนมากน้อย แม้ว่ามีก็ไม่ปรากฏหลักฐานแจ้งชัดก็ตาม อีกทั้งในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าหรือมีความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ก็ยังปรากฏมีการทุจริตประพฤติกมิชอบอยู่นั่นเอง แม้จะมีจำนวนน้อยกว่า จึงอาจกล่าวได้ว่าการตกลงใจที่จะกระทำทุจริตนั้นขึ้นอยู่กับแรงจูงใจที่มีต่อเจ้าหน้าที่เป็นประการสำคัญ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีฐานะทาง เศรษฐกิจเช่นใดก็ตาม

(3) ขนาดของความเสียหาย

ความเสียหายไม่ได้หมายถึง เฉพาะภัยซึ่ง เป็นโทษที่เจ้าหน้าที่จะได้รับตามกฎหมายอันเป็นผลมาจากการกระทำทุจริต แต่หมายความรวมถึงโทษที่จะได้รับจากสังคมด้วย เช่น คำตำหนิติเตียนต่าง ๆ ในหน่วยงานที่อัตราความเสียหายในการกระทำทุจริตมีอยู่สูงมาก โดยอาจจะเป็นเพราะมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่รัดกุม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีความสุจริตอยู่บ้างก็จะสามารถยับยั้งั้งใจรักษาความสุจริตของตนไว้ได้ ไม่เผลอไปพลไปกับสิ่งที่เย้ายวนโดยง่ายในการที่จะทำการทุจริตประพฤติกมิชอบนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เอนเอียงไปในทางไม่สุจริตจะทำการเปรียบเทียบระหว่างผลได้กับผลเสีย หากพบว่าผลประโยชน์จากการทุจริตมีมากพอหรือคุ้มค่ากับความเสียหายต่อการถูกลงโทษแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะลงมือทำการทุจริต

(4) ความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคล

การประกอบกันของช่องทางหรือโอกาส สิ่งจูงใจและความเสี่ยงภัย แม้ว่าจะมีอยู่ครบถ้วนทั้งสามประการแล้วก็ตาม แต่การทุจริตนั้นก็จะไม่เกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแน่นเหนียว มีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยที่ตลอดระยะเวลาอันยาวนานมีโอกาสที่จะทุจริต ทั้งมีสิ่งจูงใจและความเสี่ยงภัยก็มีน้อยมากในการที่จะถูกตรวจพบแต่ก็ยังปฏิเสธที่จะทำผิด เพียงเพราะเหตุว่ามันไม่เป็นการสุจริตเท่านั้นเอง ส่วนราชการแห่งใดมีผู้นำที่เข้มแข็ง และยึดมั่นในจริยธรรม ส่วนราชการนั้นก็จะมี การทุจริตน้อย และการทุจริตจะพบได้มากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถควบคุมให้เจ้าหน้าที่ผู้น้อยฯ หนีพ้นต่อความเย้ายวนของสินบนได้

2. มูลเหตุรอง

เมื่อได้พิจารณาถึงมูลเหตุหลักหรือปัจจัยเบื้องต้นที่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตประพฤติกมิชอบแล้ว ก็น่าจะ ได้พิจารณาถึงมูลเหตุรองอันได้แก่สภาวะแวดล้อมโดยทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการใคร่ครวญถึงโอกาส สิ่งจูงใจ และความเสี่ยงภัยในการที่จะกระทำทุจริตนั้น จะต้อง มีสภาพแวดล้อมภายนอกที่มากกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเกิดความประสงค์ขึ้นมาเสียก่อน องค์ประกอบที่กระทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความปรารถนาและช่วยส่งเสริมให้กระทำการทุจริตได้มากขึ้นนั้นน่าจะ ได้แก่

2.1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้ประชาชนทั่วไปมีรายได้เพิ่มขึ้นตามความสามารถของแต่ละบุคคล แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรายได้เพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างจะไม่ทันกับอัตราค่าครองชีพซึ่งทวีสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นหนทางหนึ่งและเป็นหนทางที่ง่ายที่สุดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการแก้ปัญหาค่าครองชีพให้แก่ตนและครอบครัว ก็ได้แก่การกระทำทุจริตประพฤติกมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือโอกาสที่เอื้ออำนวยที่ตนเองอย่าง เบบางที่สุดก็อาจเป็นการเอาเวลาราชการไปหารายได้พิเศษอื่น ๆ เอาทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

สำหรับในด้านประชาชนนั้น ยิ่งความก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจ เพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความต้องการของประชาชนในด้านการบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ความไม่มีประสิทธิภาพและความ เชื่องช้าในการทำงานก็จะปรากฏขึ้นเด่นชัด ทำให้ประชาชนและนักธุรกิจ ซึ่ง เวลาเป็นเงิน เป็นทอง และต้องการความสะดวกเร็วในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ จึงตัด ความรำคาญด้วยการมอบสินบนให้เจ้าหน้าที่ เพราะเวลาย่อมมีค่ากว่าเงินที่ต้องเสียไป และ เมื่อได้ปฏิบัติ เช่นนี้บ่อยครั้ง เขาก็กลับกลายเป็นธรรมเนียมนิยมประเพณีว่า การติดต่อกับเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องมีการจ่ายค่าสินบนน้ำชา เพื่อเป็นการซื้อความสะดวก

2.2 ความบกพร่องในการบริหารราชการ กฎหมายและระเบียบ

ระบบการบริหารราชการที่สลับซับซ้อน มีกฎหมายและระเบียบ คำสั่ง ต่าง ๆ เป็นจำนวนมากนั้น เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจอย่างมากมาใช้ในการปฏิบัติ ต่อประชาชน และเป็นตัวการที่ทำให้เกิดการฟ้อ่นฝั้นหรือ เข้มงวด การขอความกรุณา ฯลฯ อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมไปในทำนอง เป็นนายประชาชนและสามารถเลือกปฏิบัติได้ และยังกฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นไม่มีความรัดกุม ไม่ได้ปรับปรุงให้ทันกับเหตุการณ์ มีช่องทางให้บังคับการได้หลายอย่าง เจ้าหน้าที่ผู้ไม่สุจริตก็จะมีโอกาสแสวงหาประโยชน์จากช่องทาง เหล่านี้ได้มากขึ้นอีกยิ่ง เป็นสังคมที่ระบบการบริหารราชการไม่เป็นแบบอย่าง เดียวกันทั่วประเทศ การทุจริตก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะในตัว เมืองจะมีความทันสมัย มีสำนักงาน และระบบบริหารที่ก้าวหน้า ในขณะที่ในชนบทห่างไกลยังมีความขาดแคลนทุกสิ่งทุกอย่าง การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันย่อมทำได้ยาก และ เปิดโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตมีช่องทางหาประโยชน์ได้

2.3 ค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี

มูลเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การทุจริตเพิ่มมากขึ้นนั้น ได้แก่ การที่ สังคมในปัจจุบันดำรงอยู่ในความฟุ่มเฟือย มีช่องทางที่จะใช้จ่ายเงินทองได้เป็นจำนวนมาก เมื่อ ประกอบกับค่านิยมของสังคมไทยที่นิยมยกย่องคนมั่งมีไม่ว่าจะได้มาโดยสุจริตหรือไม่ก็ตาม หนทาง เดียวที่จะทำได้มาซึ่งความมั่งคั่ง เช่นนั้น สำหรับผู้ที่เข้าราชการแล้วก็มีเพียงอาศัยการทุจริต ประพฤติมิชอบอย่าง เดียวเท่านั้น ทั้งค่านิยมของสังคมไทยอีกประการหนึ่งก็ได้แก่การยกย่องคนมี

อำนาจวาสนา ซึ่งการจะเป็นเช่นนั้นได้จะต้องมีลูกน้อง เป็นจำนวนมาก มีเงินเลี้ยงดูเพื่อให้เกิดความจงรักภักดี และหนทางเดียวที่เจ้าหน้าที่จะบรรลุถึงจุดประสงค์ได้ก็โดยอาศัยการทุจริตเท่านั้น

แต่ไม่ใช่เฉพาะในสังคมไทยเท่านั้นที่มีค่านิยมดังกล่าว ชาวตะวันตกส่วนใหญ่มักมีทัศนคติว่า ความสัมพันธ์ต่อญาติพี่น้อง และมีตรสหายนั้นสำคัญกว่าความสัมพันธ์ต่อรัฐ เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตนั้นก็เพื่อเอาเงินไปเลี้ยงดูครอบครัวนั่นเอง ซึ่งมักจะถือว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้ว ในประเทศด้อยพัฒนาในประเทศนั้นมักจะถือว่าการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน เป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจอย่างหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็นสิ่งชั่วร้ายแต่อย่างใด

ในสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้นั้นก็ เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ประชาชนที่ไม่รู้หนังสือย่อมไม่ทราบว่าการติดต่อกับเจ้าหน้าที่จะต้องทำอย่างไรบ้าง การจดทะเบียนจะต้องทำเช่นไร กฎหมายนั้น ๆ จะมีผลต่อตนประการใด หนทางที่ดีที่สุดนั้นก็คือมอบสินน้ำใจให้เจ้าหน้าที่เพื่อให้ความช่วยเหลือตน และเจ้าหน้าที่นั้นหากเป็นผู้ไม่มีความสุจริตแล้วก็ย่อมหาทางเรียกร่องได้ต่อไปอีก

ธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมกับวิธีการปกครองแบบใหม่ก็ทำให้เกิดการทุจริตได้เช่นเดียวกัน เช่น การให้ของขวัญแก่กัน ซึ่งเป็นธรรมเนียมของไทยที่จะต้องให้ของขวัญตอบแทนบุญคุณแก่ผู้ที่ทำประโยชน์ให้ เมื่อต้องติดต่อกับทางการ คนไทยจึงมักมอบสิ่งของบางอย่างตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ และการกระทำเช่นนี้เมื่อดำเนินติดต่อกันเป็นเวลานาน สิ่งที่ได้รับแก่เจ้าหน้าที่นั้นก็กลายรูปมาเป็นสินบน

จากที่กล่าวมาถึงมูลเหตุของการทุจริตและประพฤตินิยมของบิณฑการทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหานั้นยังอยู่ในสถานะที่สามารถดำเนินการให้ได้ผลอย่างจริงจังได้ แต่จะดำเนินการให้ได้ผลมากนักก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคคลแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะความร่วมมือจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอื่นที่จะหาหนทางป้องกันทุกวิถีทางที่จะมิให้มีการทุจริตและประพฤตินิยมของบิณฑการเกิดขึ้น

สภาพความซับซ้อนของการทุจริตและประพฤติกุศลที่สามารที่จะพบได้นั้น ความผิดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกี่ยวกับทางวินัยหรือทางอาญาก็ตาม จึงมีความเกี่ยวพันกับบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งที่ใช่และมีใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นตัวการร่วม ผู้สนับสนุน ผู้จ้างวาน ฯลฯ ซึ่งผู้ที่อยู่ในวงการกระบวนการยุติธรรมย่อมประสบเสมอว่าการดำเนินคดีกับกลุ่มคนเหล่านี้ทำได้ยาก เพราะขาดพยานหลักฐาน และพยานหลักฐานก็มักจะได้มาจากคำชี้ชัดทอดของผู้ต้องหาด้วยกันเอง เพราะความร่วมมือกันนั้นเขาทำในที่ลับตาคน รู้เห็นเฉพาะผู้กระทำการด้วยกันเอง เท่านั้น และพยานมักจะไม่ให้การตามที่ควรจะให้ ทำให้ไม่สามารถเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้แม้แต่คนเดียว หากเป็นกรณีคดีอาชญากรรมคาที่ชั้นศาลในทูลวันนี้ การเป็นพยานกันปากต่อปากในการพิจารณาสำนวนอัยการนั้นก็มิข้อยควรคำนึงอยู่เหมือนกันที่ว่า คดีดังกล่าวหากมีคำสั่งฟ้องผู้จ้างวานแล้วในชั้นศาลจะมีพยานหลักฐานมานำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยหรือไม่ ถ้าไม่มีหรือมีแต่เบาบาง ก็ไม่มีทางที่ศาลจะรับฟัง อัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้จ้างวาน

ฉะนั้น ในทางปฏิบัติอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีผู้จ้างวานใช้เป็นจำนวนมาก เพราะพยานหลักฐานไม่พอพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาล ทั้งที่ความจริงอัยการก็รู้เหมือนพนักงานสอบสวน หรือรู้เหมือนชาวบ้านทั่วไปว่า ผู้ต้องหาคนนี้เป็นคนจ้างวานแน่ แต่การวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการนั้นจะต้องวางตัวเป็นกลางเหมือนศาล จะนำข้อเท็จจริงนอกสำนวนหรือความรู้สึกเชื่อเป็นการส่วนตัวมาเป็นเหตุผลในการสั่งคดีไม่ได้ เป็นอันขาด³

แนวทางแก้ไขที่มีอยู่สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันก็คือ การกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยาน ซึ่งก็ยังไม่มียุทธวิธีที่แน่นอนชัดเจน แต่เป็นการปฏิบัติโดยอาศัยดุลพินิจของพนักงานสอบสวนกับอัยการ โดยมีระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีที่ออกมารองรับวิธีการ

³ กุลพล พลวัน, "จ้างยิง" ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ต.สุวรรณ พลวัน (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2526), หน้า 93.



เท่านั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ก็คือปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้ต้องหาหรือพยาน ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังคำพยาน และปัญหาเกี่ยวกับพยานกลับคำให้การหรือไม่ให้การตามที่ควรจะให้ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

สืบเนื่องจากความสำคัญของความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และแนวแก้ไขที่ชี้ในคดีทั่ว ๆ ไป รวมไปถึงปัญหาในเรื่องดังกล่าว ทำให้เกิดความคิดเห็นขึ้นมาว่า หากมีการนำวิธีการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิด เป็นพยานมาปรับใช้ในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดกับการใช้วิธีการดังกล่าวโดยพนักงานสอบสวน และอัยการแล้ว น่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้บรรลุผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

ทั้งนี้ มีข้อคิดบางประการที่ขอนำมาเสนอในเรื่องของการขัดแย้งกันระหว่างสิทธิมนุษยชน (หมายถึง สิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องหาและพยาน) กับความมั่นคงของชาติ เราควรจะให้ความสำคัญกับสิ่งใดมากกว่ากันอย่างไร เพราะว่าการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยานนั้นอาจจะไปกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหา หรือพยานได้

"งานทางปฏิบัติแล้วสิทธิมนุษยชนกับความมั่นคงของชาติเกิดการขัดแย้งกันได้เสมอ เพราะสิทธิมนุษยชนนั้นเน้นหนักไปในเรื่อง "เอกชน" ส่วนความมั่นคงของชาตินั้นเน้นหนักไปในเรื่อง "มหาชน" และเราคงจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป หากเราสนใจแต่ในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากเกินไป ความมั่นคงของชาติอาจเกิดอันตรายได้ และถ้าความมั่นคงของชาติเกิดความคลอนแคลน สิทธิมนุษยชนของคนในชาติก็อาจเกิดอันตรายได้เช่นเดียวกัน"⁴

4 กุลพล พลวัน, "ความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน" ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ต.สุวรรณ พลวัน (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2526), หน้า 176.

สำหรับปัญหาการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226⁵ นั้น ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นเสมอว่า พยานหลักฐานที่สามารถแสดงว่าจำเลยไม่ผิด หรือบริสุทธิ์นั้นอาจได้มาโดยไม่ชอบ และหากได้มาโดยไม่ชอบศาลจะยอมรับฟังมากน้อยเพียงใด หากศาลยอมรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เท่ากับยอมรับโดยทางอ้อมมาให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าศาลไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบเลย และพิพากษายกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไปก็กระทบกระเทือนต่อมาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่สังคม ผู้ที่กระทำความผิดก็หลุดรอดจากการลงโทษไปง่าย ๆ

อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ได้มุ่งจะสนับสนุนการโต้แย้งสิทธิของผู้ต้องหาหรือพยานในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยไม่คำนึงถึงองค์กรอื่น เพราะสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพิสูจน์ได้ว่า การนำหลักวิธีการต่าง ๆ มาใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดก็คือ "การพิจารณาโดยรอบคอบและด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ" แล้ว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหลักการกันตัวผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นพยานที่มีใช้อยู่ทั้งทางบทบัญญัติและทางปฏิบัติกับการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และหลักต่างประเทศบางหลัก

5 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 บัญญัติไว้ว่า "พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานชนิดที่มีได้เกิดขึ้นจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกหลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น..."

2. เพื่อศึกษาข้อดีข้อเสีย รวมไปถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยานมาปรับใช้ในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

3. เพื่อศึกษาถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำหลักการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยานมาใช้ในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และผลกระทบต่องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สมมติฐาน

1. การกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานจะช่วยให้ผู้ร่วมกระทำผิดให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง รวมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดมากขึ้น

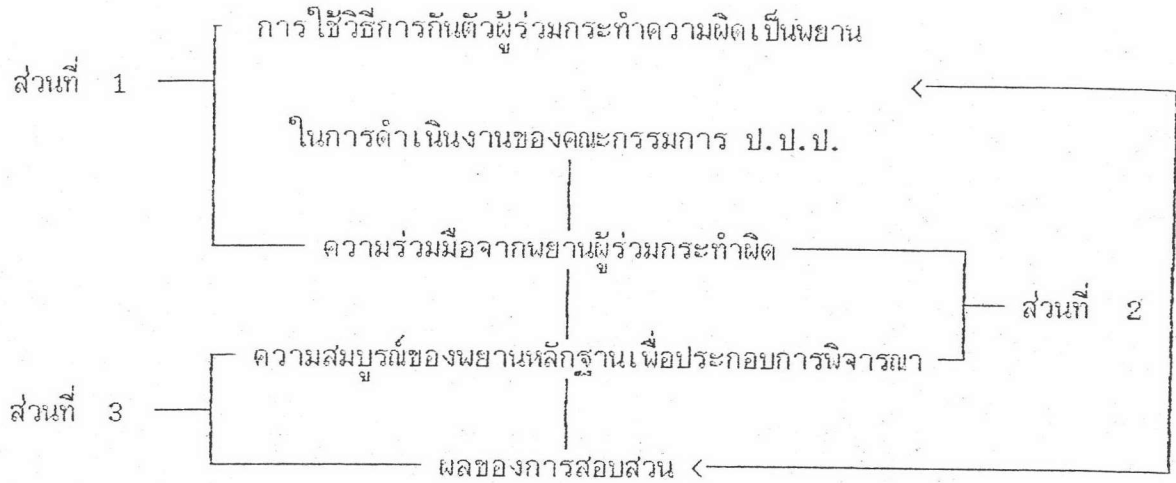
2. ความร่วมมือของผู้ร่วมกระทำผิดที่ถูกกันตัวไว้เป็นพยานยังมีมาก จะยังทำให้พยานหลักฐานที่จะใช้ประกอบในการพิจารณาชี้มูลความผิดสมบูรณ์และแน่นหนายิ่งขึ้น

3. พยานหลักฐานยังมีความสมบูรณ์และแน่นหนามากขึ้น การสอบสวนก็ยิ่งได้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

การพิสูจน์สมมติฐาน

เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นเป็นงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่มีการพิสูจน์อย่าง เป็นระบบระเบียบแบบวิทยาศาสตร์ โดยมีการเชื่อมโยง เหตุและผลของแต่ละหัวข้อ เข้าด้วยกัน จึงขอเสนอรูปแบบการพิสูจน์สมมติฐานดังนี้

รูปแบบการพิสูจน์สมมติฐาน



ตามรูปแบบข้างต้น เป็นการพิสูจน์ทีละขั้นตอน ซึ่งเมื่อมองกลับไปแล้วก็จะพบว่า การนำวิธีการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยานมาใช้ในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะทำให้ผลการสอบสวนดีขึ้นนั่นเอง และนี่ก็คือรูปแบบของการวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในแง่ของการพิสูจน์สมมติฐานที่กำหนดไว้ โดยมีสาระสำคัญของแต่ละส่วนคือ

ก. วิธีการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิด

1. ลักษณะของบุคคลที่จะนำเข้ามาสู่การดำเนินการ (เป็นผู้ร่วมกระทำผิดระดับใด ตัวการ ผู้สนับสนุน ฯลฯ)
2. ลักษณะของคดีหรือเรื่องราวที่สมควรใช้วิธีการกันตัว
3. บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักกฎหมายที่ส่งผลทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ องค์การที่ทำหน้าที่

ข. ความร่วมมือของพยานผู้ร่วมกระทำผิด

1. ลัทธิที่จะไม่ให้การเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง

2. การทำให้ความคุ้มกันพยาน
 3. การกลับคำให้การของพยานที่ถูกกดดันไว้
- ค. ความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาและผลการสอบสวน
1. การชี้มูลความผิด
 2. ผลทางวินัย
 3. ผลทางอาญา

ซึ่งจะได้มีการชี้แจงรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แยกการปฏิบัติหน้าที่ราชการออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ด้านปราบปรามในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
2. ด้านปราบปรามในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

ซึ่งลักษณะความผิดของ เรื่องที่กล่าวหา ร้องเรียนในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจะแบ่งเป็น ความผิดทางอาญา ความผิดทางวินัย และการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ส่วนลักษณะความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นเรื่องที่ไม่เน้นหนักในด้านความผิดทางอาญา ดังนั้น การนำวิธีการกันตัวผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นพยานมาปรับใช้ในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในทางอาญาจึงส่งผลต่อกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมากกว่ากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ อีกทั้งการร่ำรวยผิดปกติเกือบทุกรายจะเป็นพฤติการณ์ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นที่จะพิจารณานำมากดดันไว้เป็นพยาน และพยานหลักฐานที่จะเอาผิดในกรณีนี้

มักจะไปเข้าพยานบุคคลอีกด้วย (คือเป็นการชี้แจง แสดงทรัพย์สิน ซึ่งปกติจะมีหลักฐานเป็นหนังสือ) วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงพิจารณาในส่วนของทางทฤษฎีและประพจน์มิชอบในวงราชการเป็นหลัก แม้ว่างานของ ป.ป.ป. จะมีจุดเริ่มจากการดำเนินการทางวินัยก็ตาม โดยมุ่งศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยบนพื้นฐานของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิธีการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยาน ทั้งหลักของประเทศไทยซึ่งจะเน้นหนักในส่วนของพนักงานสอบสวน และหลักของต่างประเทศบางหลักที่คาดว่ามีความเหมาะสมที่มีประโยชน์ รวมทั้งความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับจากส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อได้มาซึ่งข้อดีข้อเสียในวิธีที่ได้มีการใช้ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาในความแตกต่างของลักษณะการกระทำผิด ตัวผู้ร่วมกระทำผิด และความคุ้มกันที่ให้แก่พยาน ตลอดจนถึงผลของการใช้วิธีการที่เกิดขึ้น

วิธีรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมเพื่อการศึกษาครั้งนี้แยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ได้จากการวิจัยเอกสารและส่วนที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม

1. การวิจัยเอกสาร เป็นส่วนที่รวบรวมข้อมูลโดยทำการศึกษาค้นคว้าจากตำราเกี่ยวกับทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากหลักฐานเอกสารของทางราชการ และบทความหรือวิทยานิพนธ์ที่ผู้รู้และนักวิชาการได้เขียนขึ้นไว้

2. การวิจัยภาคสนาม ทำการรวบรวมข้อมูลโดยจะมีการออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์โดยจะมีการออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์ พนักงานสอบสวน อัยการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เพื่อทราบข้อคิดเห็นอันจะเป็นแนวทางการเสนอให้นำเอาหลักการกันตัวผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยานมาปรับปรุงใช้ในการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

โดยสามารถจัดข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เคยปรากฏในหลักการ และที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในภายหน้า ด้วยเหตุผลและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการเปรียบเทียบและวิเคราะห์วิจัยที่ได้กล่าวมานี้

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะพิจารณาถึงการสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งในด้านอาญาและด้านวินัย แต่ก็จะไม่ก้าวล่วง เข้าไปถึงดุลพินิจของอัยการในลำดับถัดมา เพราะอาจจะยากแก่การปฏิบัติและกลายเป็นการกระทบกระเทือนคดีไม่จำเป็น จึงเป็นแต่เพียงพยายามแสดงหลักฐานและความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เท่านั้น

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ทั้งหมดได้ใช้วิธีการเชิงพรรณนาจากหลักฐานทางเอกสาร ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายประกอบความเห็นจากเนื้อหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาวิจัยนี้จะ เป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในแง่ของการใช้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับและวิธีปฏิบัติในการสืบสวนสอบสวนที่ยังอยู่ในปัจจุบันของสำนักงาน ป.ป.ป.