

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย
ในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย



นาย กมล สกลเคชา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2525

ISBN 974-560-936-6

007112

I 16040698

CORRUPTION IN PUBLIC SECTOR : A LEGAL ANALYSIS
OF ITS DEFINITION AND APPLICATION IN LAWS

Mr. Kamol Sakoldacha

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1982

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทาง
กฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย

โดย นาย กมล สกลเคชา

ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ พิเศษ เสตเสถียร

นาย สุธี อากาศฤกษ์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาคำหลักผู้ทรงปริญูญามหาบัณฑิต

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิมฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการ สอววิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุลบุศย์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน)

..... กรรมการ
(นาย สุธี อากาศฤกษ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ พิเศษ เสตเสถียร)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทาง
 กฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย

ชื่อนิสิต นาย กมล สกลเคษา

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ พิเศษ เสตเสถียร
 นาย สุวี อากาศฤษ์

ภาควิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2524



บทคัดย่อ

ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนกลางระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นผู้นำ
เอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ เมื่อใดที่ข้าราชการและ
พนักงานของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมจะนำความเดือดร้อน
มาสู่ประชาชน เกิดความเสื่อมเสียแก่รัฐ และบางครั้ง เป็นเหตุให้ประเทศชาติประสบกับ
ความหายนะถึงกับสูญเสียดอกราชและอธิปไตย

รัฐบาลในปี พ.ศ. 2518 ได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการขึ้น ก็ด้วยเหตุที่ว่า "...เนื่องด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายสำคัญสำหรับรัฐบาล
จะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง..." พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้
มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการ
(คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติก
มิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้พระราชบัญญัติดังกล่าว จะได้กำหนดให้คณะกรรมการ
 ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
 มิชอบในวงราชการก็ตาม แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ที่ได้ให้การวิเคราะห์
 ศัพท์หรืออธิบายความหมายของการ "ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไม่ ใน
 ทางปฏิบัติ การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมุ่งไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความ
 ผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือวินัยเป็นประการสำคัญ

แต่โดยเหตุที่ การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นพฤติกรรมทางสังคม ซึ่งอาจ
 ที่จะปรากฏออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ในการศึกษาจึงมุ่งที่จะศึกษา
 เปรียบเทียบถึงขอบเขตของถ้อยคำตามกฎหมายที่เป็นอยู่ กับแนวทางของการใช้กฎหมาย
 ที่ควรจะเป็น เพื่อให้มีการปรับใช้กฎหมายได้เหมาะสมกับสถานะความเป็นจริง ถึงแม้ถ้อยคำ
 ในกฎหมายที่เป็นอยู่ จะมีความหมายสมบูรณ์และครอบคลุมการกระทำผิดได้กว้างขวาง
 ก็ตาม ก็ยังมีบางส่วนที่จะต้องพิจารณาแก้ไขให้ชัดเจนรัดกุมยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงาน
 ของรัฐใช้ดุลพินิจมีส่วนสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพราะเหตุว่ากฎหมายได้ให้
 อำนาจแก่เจ้าพนักงานอันเป็นการเอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด ตลอดจนเปิดช่องว่าง
 ของการใช้ดุลพินิจไว้จึงทำให้เกิดเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง
 ราชการขึ้นได้

มีผู้กล่าวว่า กฎหมายเป็นบ่อเกิดของการคอร์รัปชัน เพราะการคอร์รัปชันเกิดจาก
 การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยทุจริตและโดยมิชอบ อำนาจเหล่านี้
 ได้มอบให้แก่บุคคลเหล่านี้ด้วยกฎหมาย การใช้กฎหมายเข้าแก้ปัญหาคอร์รัปชันและประพฤติ
 มิชอบในวงราชการนี้จึงจำต้องอาศัยกฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพเท่านั้น ที่จะแก้ปัญหานี้ได้
 การปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและชัดเจนข้อบกพร่องทั้งหลายที่มีอยู่จึงเป็นวิถีทางที่จะทำให้
 บรรลุถึงเจตนารมณ์ดังกล่าว

Thesis Title Corruption in Public Sector : A Legal Analysis
 of Its Definition and Application in Laws

Name Mr. Kamol Sakoldacha

Thesis Advisor Mr. Pises Sethsathira
 Mr. Suthee Argaslerksh

Department Law

Academic Year 1981

ABSTRACT

Civil servants and state employees stand astride the State and the general public in applying the Law, regulations and government policy. Whenever they fail to do their duty in good faith, this causes trouble for the population and is detrimental to the State. In some cases, the damage incurred by the State leads to loss of independence and sovereignty.

In 1975, the Government promulgated the Anti-Corruption Act in respect of the Civil Service, because "Anti-Corruption within the Civil Service is an important policy for the Government which shall be implemented effectively." This Act established the Anti-Corruption Commission for the Civil Service, and such Committee is responsible for the investigation of corruption on the part of state officials.

However, although the said Act established the Anti-Corruption Commission vesting it with various powers against corruption and illegal acts within the Civil Service, a provision defining the term or explaining the meaning of "corruption" is lacking in the self-same Act. In practice, the work of the Anti-Corruption Commission concentrates mainly on breaches of the criminal law or code of conduct.

As corruption emanates from acts within a society manifesting themselves broadly in various forms, this study aims to compare the scope of several existing legal terms with the perspective of how the Law ought to be implemented so as to ensure that the appropriate law is applied to the reality of the situation. Even though the existing legal terms are extensive in meaning and cover wide areas of misconduct, there are still certain aspects which need reappraisal for the sake of clarity and precision.

Moreover, from this piece of research, it is apparent that the Law provides state officials with the opportunity of exercising discretion in connection with corruption, thereby vesting them with powers conducive to misconduct and resulting in lacunas in the exercise of such discretion. Thus, this may give birth to a certain form of corruption within the Civil Service.

There are some who assert that the Law is the fons et orige of corruption since corruption is the fruit of the dishonest and illegal exercise of powers inherent in the position of officials and vested in them by law. The application of the Law with regard to the problem of corruption within the Civil Service, therefore, depends upon the enlightened and all-embracing nature of the Law. The improvement of the quality of the Law and rectification of its present defects are essential means for realising the aim mentioned.



กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะว่าผู้เขียนได้รับความเมตตาการุณา และความช่วยเหลือเป็นอย่างดียิ่งจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์ พิเศษ เสกเสถียร ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ เป็นคนอย่างสูงที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาแนะนำ และตรวจแก้ไขร่าง วิทยานิพนธ์อย่างเต็มที่

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. อุทิศ มงคลนาวัน และ อาจารย์ สุธี อากาศฤกษ์ ที่เมตตาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นอันเป็นแนวทางในการ ศึกษาวิเคราะห์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุศลบุศย์ คณบดีคณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครื่องงาม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุเมานิต มั่นสุข ตลอดจนผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ได้มีส่วนสำคัญทำให้ การศึกษาค้นคว้าและการจัดทำวิทยานิพนธ์ดำเนินไปด้วยดี

และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. ที่ได้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเอกสาร ข้อมูล และรายละเอียดต่าง ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์นี้ ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

กมล สกนเคชา

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฅ
บทที่	
1. บทนำ	1
ความนำ	1
วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์	3
ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา	5:
-ลักษณะของการศึกษา	5:
-ขอบเขตของการศึกษา	5
ข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์	6
ความเข้าใจโดยทั่ว ๆ ไป	7
ความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	13
-สมัยสุโขทัย	13
-สมัยอยุธยา	16
-สมัยธนบุรี	19
-สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	19
-สมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบัน	24



2. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : พิจารณา	
คำมูลเหตุหรือสาเหตุและผลกระทบ	30
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : พิจารณา	
คำมูลเหตุหรือสาเหตุ	30
- มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในผู้กระทำ	30
- มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม	31
- มูลเหตุหรือสาเหตุทางวัฒนธรรมธุรกิจและ	
การครองชีพ	32
- มูลเหตุหรือสาเหตุด้านการเมือง	35
- มูลเหตุหรือสาเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม	40
- มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาด	
ประสิทธิภาพ	43
- มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากกฎหมายหรือ	
ระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง	47
- มูลเหตุหรือสาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่	
เว้ออำนวยการกระทำผิด	51
- มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากการตกอยู่ในภาวะ	
แวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต	53
- มูลเหตุหรือสาเหตุอื่น ๆ	56
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : พิจารณา	
ในชั้นผลกระทบ	57
- ผลพลอยได้จากการทุจริตและประพฤติมิชอบ	
ในวงราชการ	58

สารบัญ (ต่อ)



บทที่

๑

หน้า

- ผลเสียของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	60
- ผลเสียทางเศรษฐกิจ	60
- ผลเสียทางสังคม	63
- ผลเสียทางการบริหาร	64
- ผลเสียทางการเมือง	65
3. ความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการใน ทัศนะโดยทั่วไป	68
- คำในภาษาไทย	70
- การฉ้อราษฎร์บังหลวง	70
- การกินสินบน	74
- การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือผู้อื่นด้วยประการอื่น ๆ	75
- การทุจริตในวงราชการ	76
- การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	78
- คำในภาษาต่างประเทศ	81
- Corruption	81
- ความหมายตามพจนานุกรม	81
- ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ	83
- ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ ต่างประเทศ	83
- ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการไทย	89
- Bribery	91
- Graft	93

สารบัญ (ต่อ)



บทที่

๖
หน้า

4. ความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤตินิชอบ	
ในวงราชการ	95
- ที่มาของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	96
- เหตุผลของการไม่มีพินัยศาสตร์ของคำ "การทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ" ในตัวพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	99
- เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	102
- ความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤตินิชอบ ในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	106
- ความหมายในทางกฎหมายของ "การทุจริต"	112
- ความหมายในทางกฎหมายของ "การประพฤตินิชอบ"	125
- ความหมายในทางกฎหมายของ "ในวงราชการ"	127
- ความหมายในทางกฎหมายของ "การทุจริตในวงราชการ"	133
- ความหมายในทางกฎหมายของ "การประพฤตินิชอบ ในวงราชการ"	135
5. ความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤตินิชอบ	
ในวงราชการ	136
- บัญหาของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	136
- การดำเนินการก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	139
- กฎหมายพิเศษในลักษณะที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	145
- แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.	152

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

- ความหมายของการทุจริตตามความหมายของกฎหมาย ในบางประเทศและการเปรียบเทียบกับกรทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ	153
- กฎหมายอังกฤษ	154
- กฎหมายสิงคโปร์	158
- กฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	164
- กฎหมายปากีสถาน	171
- กฎหมายสาธารณรัฐจีน	177
- กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี	178
- กฎหมายอินเดีย	178
- ความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	179
- ปัญหาความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. สมบูรณ์ แล้วหรือไม่	179
- ความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.	184
6. การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ	186
- ความหมายของ "เจ้าพนักงาน"	186
- การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน	187
- การกำหนดหน้าที่ราชการ	190
- การกำหนดค้ำผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ	191

บทที่	หน้า
- ความทั่วไปเกี่ยวกับคุณพินิจ	195
- คุณพินิจคืออะไร	195
- ลักษณะของคุดพินิจ	196
- องค์ประกอบของคุดพินิจ	200
- ความสำคัญของคุดพินิจ	201
- ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพนักงานกับอำนาจการใช้ คุดพินิจตามกฎหมาย	202
- การใช้คุดพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตและ ประพฤติกมิชอบในวงราชการ	204
- การใช้คุดพินิจอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการ	205
- การใช้คุดพินิจอันนำไปสู่การประพฤติกมิชอบในวงราชการ	211
7. บทสรุปและข้อเสนอนแนะ	213
- บทสรุป	213
- ปัญหา	221
- ข้อเสนอนแนะ	224
บรรณานุกรม	228
ภาคผนวก	236
ประวัติผู้เขียน	252