

การยกเว้นโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับการรับหรือให้สินบนตาม
ประมวลกฎหมายอาญา



นายวิรัช เนติธรรมากิจมูข

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูทกรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2527

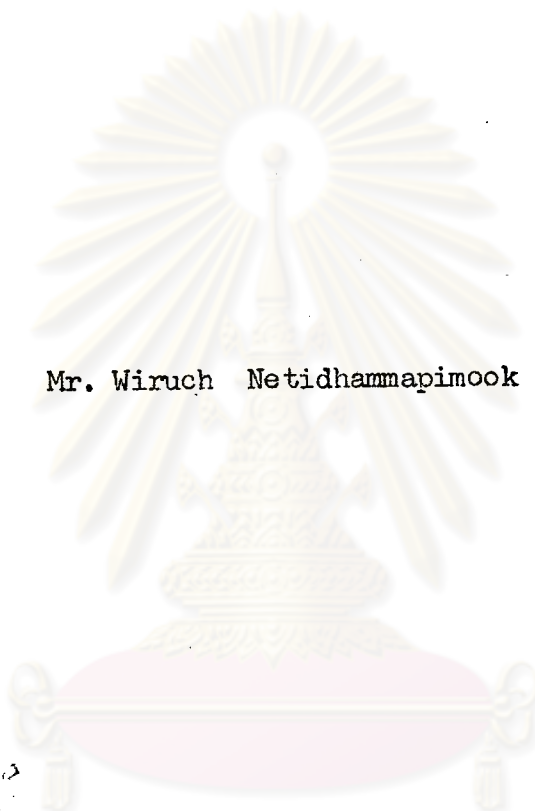
ISBN 974-563-329-1

010085

1 17371983

THE EXCULPATION OF CRIME OF MALFEASANCE

IN OFFICE IN PENAL CODE



Mr. Wiruch Netidhammapimook

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirments
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1984

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การยกเว้นโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับการ รับหรือให้สินบนตาม

ประมวลกฎหมายอาญา

โดย

นายวิรัช เนติธรรมาภิมุข

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิตศึกษา

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิมฐ์ บุณนาท)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิมลระวี วัฒนศิริกุล)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิรักษ์ เพ็ชรศิริ)

.....กรรมการ

(อาจารย์เข้มชัย ชุตินวงศ์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การยกเว้นโทษในฐานะความผิดเกี่ยวกับการรับหรือให้สินบน
ตามประมวลกฎหมายอาญา

ชื่อนิติกร

นายวิรัช เนติธรรมมาภิมุข

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ชาญวิทย์ ยอกมณี

ภาควิชา

นิติศาสตร์

ปีการศึกษา

2526



บทคัดย่อ

ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนกลางระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นผู้นำ
เอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติ เมื่อใดที่ข้าราชการ
และพนักงานของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมจะนำความเดือด
ร้อนมาสู่ประชาชน เกิดความเสื่อมเสียแก่รัฐและบางครั้ง เป็นเหตุให้ประเทศชาติประสบ
กับความหายนะถึงกับสูญเสียเอกราชและอธิปไตย

การรับสินบนเป็นส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่สำคัญของปัญหาดังกล่าว อันเป็นการ
ทำลายความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐและสภาพธรรมชาตินิติของความเป็นความผิดแล้ว เป็นความผิดที่
ยากแก่การป้องกันและปราบปรามเพื่อลดปัญหา เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาและ
กฎหมายอื่นที่มีบัญญัติคือการกระทำดังกล่าว เป็นความผิดโดยนิติบัญญัติเอาผิดและกำหนดโทษ
ไว้ทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนทำให้เกิดอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามเพื่อลดปัญหา
หลายประการ เช่น ปัญหาขาดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด เป็นต้น

โดยที่ปัจจุบันจุดประสงค์ของการลงโทษเปลี่ยนจากการแก้แค้น (Retribution)
มาสู่การป้องกันทั่วไป (General Prevention) ซึ่งหมายถึงสภาพบังคับของ
กฎหมายอาญาและกลไกของกฎหมายจะมีอิทธิพลต่อความรู้และทัศนคติของประชาชนทุกคน
ในสังคม ทำให้ทราบว่าควรประพฤติหรือไม่ประพฤติในสิ่งที่สังคมไม่พึงปรารถนาอย่างไร
การป้องกันทั่วไปจะบรรลุผล ถ้าประชาชนละเว้นการฝ่าฝืนกฎหมาย

โดยที่ไม่สามารถดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดได้ ด้วยเหตุผลของอุปสรรค
ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติของความผิดเอง การวิจัยนี้จึงมุ่งแก้ปัญหาดังกล่าวและพบ
ว่าเห็นสมควรยกเว้นโทษ (Excusation) ให้แก่ผู้กระทำความผิดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดฝ่ายตรงข้าม อันเป็นเหตุผล
ทางนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ที่สามารถกระทำได้เพื่อประโยชน์
ในการป้องกันและปราบปราม เพื่อลดปัญหาดังกล่าว และการที่รัฐสามารถลดโทษผู้กระทำ
ความผิดได้นั้น ทำให้ทฤษฎีข่มขู่ (Deterrence) อันเป็นแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังฐาน
ความผิดบรรลุลผล อันเป็นการป้องกันทั่วไป (General prevention) กล่าวคือ
การปราบปรามไม่ให้ผู้กระทำผิดนั้น คิดทำผิดขึ้นอีก และป้องกันไม่ให้คนอื่นเอาอย่าง
ทำผิดอย่างนั้นขึ้นมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title The Exculpation of crime of malfeasance in
 office in penal code

Name Mr. Wiruch Netidhammapimook

Thesis Advisor Mr. Chamvit Yodmanee

Department Law

Academic Year 1984

ABSTRACT

Official and civil servants are the axis between the Government and the people. If Government officials do not exercise the power properly and honestly, they will bring troubles to the people, causing damages and calamity to the country or even to lose its sovereignty because they are the ones who enforce laws, regulations, traditions as well as to implement Government's policies.

Corruption is one of the big causes of the problems. It erodes the Government's authority and it is a very difficult problem to suppress and to reduce. The Penal Code as well other legislations state their penalty both the one who gives and the one who takes bribe. And lack of evidence to prove the guilt is a big obstruction to suppression.

At present the aim of penalty changes from revenge to general prevention which means that the enforcement of the Criminal

laws and the mechanism of laws will influence the attitude of people from all walks of life to dictate them whether or not they should behave in a way undesirable to the society. Anyway, the prevention will be effective if people refrain from violating the law.

As no prosecution can be made against the guilty one as the obstruction of the nature of the corruption. This research is aimed at finding a solution and we see that an amnesty should be given to either party so as to obtain evidences to prove his guilt. For criminal policy, this can be done in order to suppress and reduce the said problems. If the Government can bring him to court for sentences, it could be a deterrent to threats which is a trend behind the action. It also serves as a general prevention, for instance, it can prevent the guilty person to repeat his wrong-deeds and to set sample for others not to follow.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ได้กรุณาแนะนำหัวข้อเรื่อง ตลอดจนเค้าโครงเบื้องต้นของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์มูรธา วัฒนะชีวะกุล และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์ผู้เขียนทั้งในค่านางเค้าโครงเรื่อง ค่านการศึกษาค้นคว้า การแนะนำแนวปัญหา และตรวจแก้ไข ตลอดจนให้กำลังใจผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้ด้วยดี ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวจะเกิดขึ้นมิได้ ถ้าหากไม่ได้รับความกรุณาดังกล่าวจากท่านทั้งสอง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เข้มชัย ชูทิวังศ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำในปัญหาประเด็นต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และทั้งได้ให้ความกรุณาตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

และสุดท้าย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมทำวิทยานิพนธ์ ทั้งได้ให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์ผู้เขียนทั้งในค่านการศึกษาค้นคว้า การพิจารณาแง่มุมแห่งปัญหา การตรวจแก้ไข ตลอดจนให้กำลังใจผู้เขียนอย่างดียิ่ง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้ด้วยดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทนำ	1
ความหมาย	1
ก. ความหมายตามพจนานุกรม	2
ข. ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ	4
ความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปราม เพื่อลดปัญหา	7
ก. สมัยสุโขทัย	7
ข. สมัยอยุธยา	9
ค. สมัยธนบุรี	10
ง. สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	10
จ. สมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงปัจจุบัน	14
ความเป็นมาและความสำคัญแห่งปัญหา	19
ขอบเขตและระเบียบวิธีวิจัย	20
แนวเหตุผล ทฤษฎีสำคัญ หรือสมมติฐาน	21
ข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์	22
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้	23

	หน้า
บทที่ 1	
คอร์ปชั่น : พิจารณาคานมูลเหตุและผลกระทบ	24
ความนำ	24
คอร์ปชั่น : พิจารณาจากคานมูลเหตุ	24
ก. มูลเหตุจากภายในขององค์กรฯ	24
ข. มูลเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม	25
1. มูลเหตุทางคานเศรษฐกิจและการ	
ครองชีพ	26
2. มูลเหตุทางการเมือง	28
3. มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม	32
4. มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาด	
ประสิทธิภาพ	34
5. มูลเหตุเกิดจากกฎหมายหรือระเบียบ	
มีช่องว่าง หรือมีขอบกพรอง	38
6. มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวย	
ต่อการกระทำผิด	39
7. มูลเหตุเกิดจากการตกอยู่ในภาวะแวดล้อม	
และอิทธิพลของผู้ทุจริต	41
8. มูลเหตุคานอื่น ๆ	42
คอร์ปชั่น : พิจารณาในคานผลกระทบ	44
ก. ผลเสียหายทางเศรษฐกิจ	44
ข. ผลเสียหายทางสังคม	47
ค. ผลเสียหายทางการบริหาร	48
ง. ผลเสียหายทางการเมือง	50

	หน้า
บทที่ 2 ความล้มเหลวในการป้องกันและปราบปรามเพื่อลด	
ปัญหาภายใต้บริบทพลแห่งกฎหมาย	51
ความน่า	51
สภาพความผิด : ทฤษฎีแนวป้องกัน	51
ความล้มเหลวในการปราบปราม	59
ก. ปัญหาเรื่องพยานหลักฐาน	60
1. ผู้รวมกระทำผิด	62
2. พยานหลักฐานอื่น	62
ข. ปัญหาเรื่องหลักการฟ้องคดี	67
1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจ	72
2. ปัญหาเรื่องพยานหลักฐาน	85
ความล้มเหลวในการป้องกัน	87
ก. บทบัญญัติมีลักษณะคลุมเครือ	87
ข. ขาดพยานเพื่อพิสูจน์ความผิดขั้นดำเนินคดี	88
บทที่ 3 ทฤษฎีแยกแยะความผิดและยกเว้นโทษ	91
ความน่า	91
โครงสร้างทางความผิดอาญา	92
ก. องค์ประกอบ	92
1. องค์ประกอบภายนอก	93
2. องค์ประกอบภายใน	95

	หน้า
ข. ความผิด	97
ค. ความชั่ว	98
ง. เจื่อนใจแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย	99
จ. เจื่อนใจแห่งการฟ้องร้อง	100
ทฤษฎีเกี่ยวกับความผิด	100
ก. กฎหมายจารีตประเพณี	101
ข. กฎหมายลายลักษณ์อักษร	102
1. การป้องกันโดยชอควยกฎหมาย	102
2. การกระทำกรณีคุณธรรมทางกฎหมาย	
ชั้กัน	104
3. การสละคุณธรรมทางกฎหมาย	105
4. การใช้สิทธิหรือกระทำการตามหน้าที่	
ตามกฎหมาย	107
ทฤษฎีเกี่ยวกับโทษ	109
ก. เหตุทางสภาวะจิตใจของผู้กระทำ	110
1. ความรู้สึกผิดชอบ	110
2. เหตุที่กฎหมายให้อภัย	113
3. เหตุไม่รู้อิโหน่อิเหน่	115
4. บันกาลโทษ	117
ข. ผลในทางแก้ไขคดีเสีย	118
1. ก่อนความผิดสำเร็จ	118
2. หลังความผิดสำเร็จ	119

ค. ผลในทางสังคม	120
ง. เหตุแห่งความจำเป็นทางนโยบายทางอาญา	121
1. เหตุบรรเทาโทษตามมาตรา 78	121
2. กรณียกเว้นโทษตามมาตรา 205	125
3. กรณียกเว้นโทษตามมาตรา 316	125
บทที่ 4 อรรถประโยชน์ของการยกเว้นการลงโทษ	134
ความนำ	134
การยกเว้นโทษ : เหตุผลทางนโยบายทางอาญา	134
อรรถประโยชน์ในการปราบปราม	136
ก. ปัญหาเรื่องพยานหลักฐาน	137
1. ผู้รวมกระทำผิดคดี	140
2. พยานหลักฐานอื่น	140
ข. ปัญหาเรื่องหลักการฟ้องตามดุลพินิจ	147
1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจ	148
2. ปัญหาเรื่องพยานหลักฐาน	150
อรรถประโยชน์ในการป้องกัน	151
ก. เรื่องบทบัญญัติมีลักษณะเข้มงวดไม่แท้จริง	154
ข. เรื่องขาดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดขั้น คำเนิ่นคดี	154
บทที่ 5 ข้อโต้แย้งและเหตุผลหักล้าง ผลเสียและแนวทางป้องกัน ผลเสียที่อาจตามมา	156
ความนำ	156

ขอโทษ	156
ก. ปัญหาความไม่แน่นอนในผล	156
1. ขอโทษ	156
2. เหตุผลหักล้าง	157
3. กฎหมายอาญาของต่างประเทศ	159
ข. ปัญหาส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดมากขึ้น	159
1. ขอโทษ	159
2. เหตุผลหักล้าง	159
ผลเสียและแนวทางป้องกันผลเสียที่อาจตามมา	162
ก. ปัญหาแบลคเมล	162
1. ผลเสีย	163
2. แนวทางป้องกันผลเสียที่อาจตามมา	163
ข. ปัญหาสินบนมือเปล่า	165
1. ผลเสีย	165
2. แนวทางแก้ไขผลเสียที่ตามมา	166
บทที่ 6 บทสรุปและขอเสนอแนะ	168
บทสรุป	168
ขอเสนอแนะ	174
บรรณานุกรม	177
ประวัติผู้เขียน	185



บทนำ

ในระบบราชการ ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นผู้นำเอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติ ฉะนั้น เมื่อใดที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐซึ่งเป็นกลไกของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมจะนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชน เกิดความเสื่อมเสียแก่รัฐและในบางประเทศเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสบความสำเร็จถึงสูญเสียเอกราชและอธิปไตยไปในที่สุด¹

David H. Bayley ได้กล่าวไว้ใน The Effects of Corruption in a developing Nation ในหนังสือ Political Corruption ของ Arnold J. Heidenheimer ว่า "คอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นไโดยมาก แต่ก็มีเค้ามูลความจริงอยู่บ้างเหมือนกัน และพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนามักจะถือว่าคอร์รัปชันเป็นส่วนประกอบชีวิตประจำวันของข้าราชการที่จะขาดเสียมิได้ และบรรดาข้าราชการทั้งหลายก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย"² และเป็นที่ยอมรับกันว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่เช่นเดียวกัน³

¹ "การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," ในการฉอราษ: รั้งหลวง, แผ่นดินไทย, เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : ทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 25.

² สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2518), หน้า 1.

³ กฎรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 58.

ความหมาย

สำหรับปัญหาการให้ความหมายของคำว่า "คอร์รัปชัน" (Corruption) นั้น เป็นเรื่องที่ยาก "เพราะคอร์รัปชันเป็นเรื่องหนักไปทางด้านความรู้สึก (Subjective) เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบคุณค่า (value system) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากต่อการกำหนด การที่จะบอกว่าอะไรคือคอร์รัปชันนั้น ย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (reference point) ที่ใช้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นคอร์รัปชันหรือไม่นั้น คงทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง นอกจากนี้หลักความคิด (concept) ที่ใช้เกี่ยวกับคอร์รัปชันนั้น จะใช้แบบสัมบูรณ์ (absolute concept) ไม่ได้ เพราะคอร์รัปชันไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตาม ย่อมมีพลวัตภาพ (dynamism) ในตัวเองนั่นคือความหมายของคอร์รัปชัน ย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่แบบกำหนด (norm) ของสังคมในขณะนั้น" ¹

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แห่งการวิจัย จำต้องมีการจำกัดขอบเขตเพื่อการทำการศึกษา และเนื่องจากคำว่า Corruption นั้นเป็นภาษาต่างประเทศ ดังนั้นจึงศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความหมาย ความพหุนานุกรมและความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ และจากการวิจัยดังกล่าวพบว่า "การรับสินบน" เป็นส่วนหนึ่งซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งของ Corruption

ก. ความหมายตามพหุนานุกรม

Webster's New World Dictionary of the American Language อธิบายว่า "Corruption" มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลาง และ

¹ วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, "การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน," วารสารสังคมศาสตร์ 10 (มกราคม 2516) : 44-45.

ภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่า คือ "Corruption" รากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "Corruptio" มีคำแปลและความหมายหลายนัย คือ 1. การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำการกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว 2. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม 3. การกินสินบน 4. เลื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย 5. สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด

Punk and Wagnals new standard dictionary of the English language ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบนค่าคดีสินบน

The shorter Oxford English Dictionary ให้คำอธิบายไว้ว่า "คอร์รัปชัน เป็นการทำให้เสื่อมความซื่อตรง โดยรับสินบนหรือช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติทุจริต หรือมีการปฏิบัติมิชอบ"

The Columbia Encyclopaedia ให้คำอธิบายไว้ว่า "การปฏิบัติมิชอบในทางการเมืองและการปกครอง มีความหมายหลายนัย เป็นต้นว่า การกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้านหรือเอกชน โดยที่ชอบพอกัน และการที่ข้าราชการยอมอนุญาตเกี่ยวกับที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัล ซึ่งได้เคยเกิดขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์ แต่สมัยปัจจุบันนี้คำนี้มักจะหมายถึงการฉ้อโกงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง..."

Encyclopaedia Britannica ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า "การปฏิบัติมิชอบ (Corrupt practices) เป็นคำกล่าวทั่ว ๆ ไป รวมถึงการกินสินบนและการใช้อิทธิพลเกินขอบเขต แต่มีความหมายเฉพาะในระบบเลือกตั้ง"

¹ สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ," (พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509), หน้า 11-12. (อัครสาเนา)

Black's Law Dictionary ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า "คอร์รัปชันคือการกระทำซึ่งมีเจตนาที่จะให้ผลประโยชน์บางอย่าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหน้าที่ราชการ และสิทธิของผู้อื่น การกระทำของข้าราชการหรือผู้ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งโดยมีขอบข่ายกฎหมายและไม่ถูกต้อง ใช้สถานภาพหรือหน้าที่หาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยขัดกับหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น"

ข. ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ

ในหนังสือ Political Corruption; Reading in Comparative Analysis โดย Arnold J. Heidenheimer ได้แบ่งแนวความคิดของนักสังคมศาสตร์เกี่ยวกับคำนิยามของ Corruption ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มความคิดเน้นถึงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ (Public Office Centered Definition) โดยได้จัดแนวความคิดของ David H. Bayley M. Mcmullan และ J.S. Nye อยู่ในกลุ่มนี้
2. กลุ่มความคิดเน้นทางเศรษฐกิจ (Market Centered Definition) โดยได้จัดแนวความคิดของ Jacob Van Klavaren และ Robert Tillman อยู่ในกลุ่มนี้

¹ Black's Law Dictionary, 5 th ed. (St. Paul Minn : West Publishing Co., 1979), p. 311.

3. กลุ่มแนวคิดเน้นทางผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Centered Definition) โดยได้จัดแนวความคิดของ Carl Friedrich และ Arnold A. Rogow และ H.D. Lasswell อยู่ในกลุ่มนี้¹

David H. Bayley ให้ความหมายว่า "คอร์รัปชัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งประโยชน์ส่วนตัวไม่จำเป็นจะต้องเป็นเงินตราเสมอไป"

M. McMullan กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A Theory of Corruption ว่า "ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดควยเหตุผลที่ไม่สมควร ถือว่าข้าราชการผู้นั้นคอร์รัปชัน"²

J.S. Nye ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การคอร์รัปชัน หมายถึง พฤติกรรมใดซึ่งผิดแผกไปจากหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้มีบทบาทต่อสาธารณะควยเหตุผลส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นเพื่อผลตอบแทนของการเงิน หรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไปในทางที่

¹ Arnold J. Heidenheimer, ed. "The Context of Analysis,"

Political Corruption : Reading in Comparative Analysis (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970), pp. 4-6.

² สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 5.

ชัคคอกูเกนท์ ระเบียบข้อบังคับซึ่งกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน" ¹

Jacob Van Klaveren ให้ความหมายว่า "ข้าราชการที่คอร์รัปชัน ถือว่า ตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นธุรกิจ ซึ่งคนอาศัยเป็นที่กอบโกยเอารายได้ให้มากที่สุด ตำแหน่งทำงานจึงกลายเป็นแหล่งทำรายได้หาประโยชน์ให้มากที่สุดไปขนาดของรายได้ที่ ข้าราชการจะได้รับขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของตลาด และความสามารถของคน ที่จะ ทำรายได้สูงสุดได้จากอุปสงค์ (Demand and Supply) หรือความต้องการของ ประชาชน ²

Robert Tillman ให้ความหมายว่า "คอร์รัปชัน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง การยกย้ายในรูปแบบที่มีการควบคุมราคา (Mandatory Pricing Model) มาเป็น ระบบตลาดการค้าเสรี (Free Market Model) กลไกในการรวมการจัดสรร ซึ่งเป็น กลไกในอุดมคติของระบบราชการสมัยใหม่ อาจใช้การไม่ได้ เพราะต้องเผชิญกับภาวะการณ์ ไม่สมดุลอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นระหว่างอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ลูกค้ายิ่งหลายจึงอาจตัดสินใจว่าคุ้มค่าที่จะเสี่ยงกับสภาพบังคับอันรุ่มรวยแล้ว และจะจ่ายเงิน เป็นจำนวนสูงกว่าเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนปรารถนา เมื่อกรณี เช่นนี้เกิดขึ้นแล้ว ระบบราชการก็จะยุติที่จะเป็นรูปแบบของตลาดที่มีการควบคุมราคา (Mandatory Market) และกลายเป็นตลาดเสรีไป"

Carl Friedrich ได้ให้ความหมายว่า "รูปแบบของคอร์รัปชันอาจจะ เกิดขึ้นได้ในเมื่อผู้ได้รับอำนาจ (Power Holder) ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น

¹ ภรณ์ กิริติบุตร, "Bureaucracy : ระบบราชการที่ปลอดจากคอร์รัปชัน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520) : 335-336.

² Heidenheimer, "The Context of Analysis," p. 5.

ให้เป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่การงานหรือรองตำแหน่งในอย่างใดถูกใจด้วยอำนาจเงิน หรือสินจ้างรางวัลอย่างอื่นอันมิควรได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้กระทำการต่าง ๆ อันเป็นคุณแก่ผู้ให้สินจ้างรางวัลนั้น และการกระทำเช่นว่านี้ เป็นที่เสียหายแก่สาธารณชนและส่วนใดเสียของประชาชน"

Arnold A. Rogow and H.D. Lasswell ให้ความหมายว่า "การคอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืนความรับผิดชอบในระเบียบแบบแผนของสาธารณะ หรือของประชาชน (public or civil order) ระบบใดระบบหนึ่งเป็นอย่างน้อย และเป็นการชักตอ (หรือทำให้เสียหาย) ระบบเช่นว่านั้น ระเบียบแบบแผนของสาธารณะหรือของประชาชน ทั้งสองระบบนี้ ยอมรับสนับสนุนให้ส่วนใดเสียร่วมกันอยู่เหนือกว่าส่วนใดเสียโดยเฉพาะอย่าง ฉะนั้นการละเมิดตอส่วนใดเสียร่วมกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยเฉพาะถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน"

สำหรับในหนังสือ Political Corruption; Reading in Comparative Analysis ได้ให้ความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน ตามความหมายของ ข้อ ข.) ดังกล่าวข้างต้นในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเห็นของนักวิชาการท่านต่าง ๆ

ความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามเพื่อลดปัญหา

ก. สมัยสุโขทัย

หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ปรากฏ "ข้อความในศิลาจารึกค่านที่ 1 บรรทัดที่ 19 ไปจนบรรทัดสุดท้ายค่านที่ 2 กับ 3 ทั้งหมด และค่านที่ 4 ตั้งแต่บรรทัดแรกจนบรรทัดที่ 16 ล้วนแต่เป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายบ้านเมืองว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของ

ประชุมและราษฎรพลเมือง¹ ความตอนหนึ่งว่า "...ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนนิลแล นิกแดก แสกวางกัน ส่วนคนแพะจึงแลงความแก่ชากยชื้อ บเขาผู้ลัก มิกผู้ชอน..."

หนังสืออธิบายจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่า นิกแดกแสกวาง หมายความว่า เกิดลอยความกัน ส่วน - ไท่สวน, แลงความ - คัดสิน, ไม่เข้าข้างผู้ลัก ไม่ลำเอียง ทางผู้ชอน

"...เห็นชาวทาบใครพิน เห็นสินทาบใครเคือค..."

หนังสืออธิบายจารึกว่า ไม่โลกมาก ไม่ต้องการลาภสักการะ พิน - นิน หมายความว่าถึงยินดี เคือคในที่นี้แปลว่า ใจฟุ้งซ่าน อยากรได้

ท่านศาสตราจารย์ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ อธิบายว่า ข้อความ 2 ตอนนี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะของผู้จะเป็นตุลาการจักษ์ของภูมิภาคอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ คุณภาพจะเป็นราษฎรสามัญหรือจะเป็นเจ้าขุนมูลนาย มียศศักดิ์อย่างไรก็ดี ก็ให้มีหน้าที่ตุลาการวินิจฉัยคดีความไปโดยข้อสัตย์สุจริต ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจำต้องไม่พิพากษาอรรถคดีไปค้ำยเห็นแก่สินจ้างรางวัลใด ๆ² ทั้งนี้ พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นก็มีกฎหมายเกี่ยวกับคอร์รัปชันอยู่แล้ว³

¹ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์วิริยะการพิมพ์, 2502), หน้า 54.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-31.

³ กมล สกลเคชา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี แผนกวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 32.

๗. สมัยอยุธยา

ท่านศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายไว้ในปาฐกถา เรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาว่า กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีตราไว้หลายลักษณะ และ ได้แสดงความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการคอร์รัปชันว่า "ในสมัยอยุธยามีแน่ เพราะกฎหมาย อาญาหลวงกล่าวถึงในกรณีที่เจ้าเมืองรุกราช คือ เอาอาญาหลวงไปริบไถเงินทองทรัพย์สิน ของชาวบ้านมาเป็นของตน จนต้องออกกฎหมายอาญาหลวงมาปราบกัน¹. กฎหมายลักษณะ อาญาหลวงที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันมีอยู่หลายบท ดัง เช่น

"14 มาตราหนึ่ง ผู้ใดจะทำอุก 5 ประการ คือ ยื้อชักฉกไล่ เถม เอาทรัพย์สินของข้างมา หรือแพ นาวาของท่านมาเป็นอนาประโยชน์ 1 คือ รุกราชภาค ให้ราษฎรและภุมิลาเนาเขาเรือนแตกฉานชานเช่นไป แล้วเก็บสิ่งสิ้นบ้านของเคหา 1 คั้นเหนทานสัญญาจรมายอยู่ ณ บ้านนอกชนบทแลคนอ้างว่าทรัพย์สินเงินทองอยู่แก่ท่านหาผู้บังคับ บัญชามิได้ และเกาะกุมไพรฟ้าชาคนท่านมาข่มเหง โบายตีจำจองลงเอาทรัพย์สินของโดย พลังการเอง 1 คือ เหนเขาหมก หน้าพิงใจ ไปเกาะกุมเอามาเป็นเมียคนโดยพลังการ เอง 1 คือ ชักเคื่องท่านว่ามีเป็นสมักสมาพวกพ้องคน แลท่านหาฉิมมิได้ แลเกาะกุมเอา มาจำจองไว้ 1..."²

"35 มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังพระราชนิพนธ์ของพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้นว่า สิ่งสิ้นไรนาเบี้ยจ่าย พระราชทานกัศน์ เบี้ยบันคาเข้าทองพระคลัง แม่แหมงเอากัศน์ แลเบี้ย

¹ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," ประชุมเก็บตก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), 2 : 182.

² กฎหมายตราสามดวง, ฉบับกรมศิลปากรพิมพ์เผยแพร่, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2521), หน้า 482.

พิโนยถอยความแลสวิญณะกะทรัพยแลอวิญณะทรัพยเป้นหลวงนั้น ส่งเข้าห้องพระคลังนั้น
น้อย เอาไว้เป็นอนาประโยชน์แก่คนก็ ทานให้ลงโทษ 6 สถาน..."¹

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายบท เช่น "20 มาตราหนึ่ง" "37 มาตราหนึ่ง"
"48 มาตราหนึ่ง" "49 มาตราหนึ่ง" "69 มาตราหนึ่ง" และ "70 มาตราหนึ่ง"
เป็นต้น

ค. สมัยธนบุรี

กฎหมายที่บังคับใช้ในสมัยนี้ก็ยังคงเป็นกฎหมายที่เคยใช้อยู่ในสมัย
อยุธยาสำหรับสาระสำคัญ ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากตลอดสมัย
ไทยใคร่บ่งทิศทางกับพม่ามาโดยตลอด

ง. สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ท่านศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แสดงความเห็น
ว่า บุคคลกรุงรัตนโกสินทร์ คนไทยของกูบ้านกูเมือง กองเสียสละกันมาก การเสียสละเพื่อ
บ้านเมืองเกิดเป็นอนุนิสัย คอรัปชั่นคงจะไม่มีในยุคนั้น แต่มาตอนกลาง ๆ น่าจะมีอยู่บ้าง
รอนถึงรัชกาลที่ 4 กองรื้อฟื้นเอาประเพณีสิ้นกระตังถวายฎีกาในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมาใช้
ราษฎรถูกเจ้าพนักงานรักโลก มีสิทธิไปที่กลองร้องฎีกาคือในหลวงได้โดยตรง ใครกล้าไป
ถวายฎีกาทานให้รางวัล ถ้าสอบสวนได้ความสมจริงทนายฎีกาได้รางวัลเพิ่มไปอีก²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 488.

² ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอรัปชั่น," หน้า 182-183.

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ออกประกาศเป็นพระราชกำหนดกฎหมายและเป็นเชิงปราชญ์ราชการอยู่เนื่อง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤติกมิชอบ อาทิเช่น ประกาศเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม จ.ศ. 1213 (พ.ศ. 2394) ให้คัดลอกความของราษฎรที่ค้างโรงศาลอยู่เก่าใหม่โดยเร็ว มีให้ตุลาการ เสมียน ผู้คุม เรียกค่าฤชาธรรมเนียมกับค่าความล่าช้าให้เป็นที่เกิดครอน แก่ราษฎร¹ ประกาศห้ามไม่ให้ผู้มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวของในการพิจารณาคดี (พ.ศ. 2397) มีให้เก็บเอาความของผู้คนมาว่าแลเอาพระนามเจ้าตั้งกรม เจ้ายังไม่ได้ตั้งกรม แลชื่อขุนนางที่ไม่ได้เป็นแม่กองมากคี่ขุนศาล และอย่าให้ขุนศาลตุลาการกคความของราษฎรไว้ให้เนิ่นช้า² ประกาศว่าควยบ่าวไพร่ของผู้มีอำนาจออกไปอยู่หัวเมือง (พ.ศ. 2398) ว่าคนที่ถือเจ้านายมักตั้งกองของสุ่มสมคบโจรผู้ร้ายลักพาคนทาสและลูกหนีชายหญิง แลช่าง มา โศ กระบือ ของราษฎรไว้ ผู้ใดมาฟ้องร้องว่ากล่าวขัดแย้งต่อเจ้าเมือง กรมการถือเจ้าคือนาย ฝ่ายเจ้าเมืองกรมการจะออกไปยังศาลาเวรมหาดไทย กล่าโหมกรมทาคามเมืองขึ้นก็เกรงเจ้านายราชการฝ่ายหน้าฝ่ายใน ถ้าเป็นคนสนิทในพระเจ้าอยู่หัว ฯลฯ อย่าให้คิดเกรงใจผู้มีวาสนามากกว่าราษฎรมาฟ้องร้องให้หมายไปเอาตัวผู้ต้องฟ้องมาชำระใน 15 วัน ประกาศห้ามชาเจ้ามิให้ปิดบังความผิดของเจ้านาย (พ.ศ. 2402) ความว่า ถ้าเจ้านายทำความผิดความชั่วล่วงเกินพระราชกำหนดกฎหมายประการใด ๆ ถึงมิใช่ความกบฏประทุษร้าย เป็นเพียงแต่เสพสุราให้เหลือเกินจนเสด็จออกไปนอกวังเที่ยวชม heterogeneous ราษฎรหรือแย่งชิงเอาทรัพย์สินของราษฎร ฯลฯ ให้เจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชี พี่เลี้ยง จางวางว่ากล่าวห้ามปรามและทำเรื่องยื่นต่อกรมวัง ฯลฯ³ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าทรงปรามไว้ไม่แต่เฉพาะข้าราชการยังทรงห้ามตลอดไปถึงบรรดาเจ้านายทั้งหลายด้วย ดังนั้นคดีทุจริตร้ายแรงจึงมีคดียมีปรากฏ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

² ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2400, (พระนคร : โรงพิมพ์องค์การฯ ของคุรุสภา, 2503), หน้า 151-154.

³ เรื่องเดียวกัน.

ต่อมารัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะแรก ปรากฏว่า ข้าราชการที่ประพฤติทุจริตมีชื่อยังมีอยู่มาก เช่น ในเดือน 11 ปีจอ มีประกาศพระบรมราชโองการให้ถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่งแม่เบอร์ออฟ-ฟิศวิเคาน์ซิล (ตำแหน่งที่ปลุกษาในพระองค์) เพราะประพฤติมิชอบผิดคำสั่งาบาลและมีทุจริต เรื่องฉ้อคักเงินหลวงในกรมมา ฯลฯ เป็นการฉ้อบังพระราชทรัพย์ของหลวงมีความผิดมหันต์โทษ¹

ในปี จ.ศ. 1238 (พ.ศ. 2419) พระยาธรรมสารวินิจฉัยศักดิ์ ไคยีน สารบทความเสนาว่า "ด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้ารับเรื่องราว ความซัดข้องร้องทุกข์ของราษฎรที่เป็นความอยู่เก่าใหม่ ในพระบรมมหาราชวังแลพระราช-วังบวร ที่ตระลาการกคชั้ขมเหงแลลูกขุนผู้ปรับ ปลุกษาปรับสัคยคักสินไม่เป็นยุติธรรมนั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้รับเรื่องราวคักสิน แด ณ วันเดือนสิบสองขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก จัหวาศก มาจนถึง ณ วันพฤหัสบดี เดือนห้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีฉลู ยังเป็นอัฐศก รวมเรื่องราว 1416 ฉบับ ข้าพระพุทธเจ้าได้บังคับคักสินไปเสร็จแล้ว" รายงานของพระยาธรรมสารวินิจฉัยฉบับนี้ สรุปไควว่า ในระยะเวลาประมาณ 5 ปีเศษ (พ.ศ. 2415-2420) ได้มีราษฎรยื่นเรื่อง รวกร้องทุกข์ เกี่ยวด้วยตระลาการกคชั้ขมเหงปรับสัคยคักสินไม่เป็นยุติธรรมถึง 1416 ฉบับ เป็นจำนวนที่สูงมากในสมัยนั้น

ภายหลังที่เสด็จขึ้นเสวยราชย์ได้ 19 ปีแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ใต้ทรงแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใต้ทรงแก้ไขโดยทรงแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ สิบสองส่วน มีเสนาบดีว่าการสิบสองตำแหน่ง และมีที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State)

¹ ราชกิจจานุเบกษา จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417), 1 : 223-334 และ 223-234.

² ราชกิจจานุเบกษา จ.ศ. 1238 (พ.ศ. 2419), 4 : 9.

พวกหนึ่ง ก็มีที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) อีกพวกหนึ่ง พระองค์ทรงทราบถึงความทุจริตและการประพฤติมิชอบของข้าราชการในกรมและกระทรวงต่าง ๆ เป็นอย่างถี่ถ้วนตลอดถึงมูลเหตุที่เป็นมา วิธีที่ทรงแก้ไขมีทั้งเป็นการป้องกันและปราบปราม โดยที่พระองค์ทรงพระปรีชาสามารถอันสูงส่งมีวิภาพอย่างยิ่ง กอปรด้วยคุณธรรมอันประเสริฐและทรงมีพระมหากรุณาธิคุณแก่บรรดาข้าราชการเหล่านั้น จึงปรากฏว่าวิธีการของพระองค์เป็นวิธีปราบมากกว่าปราม พระบรมราโชวาทที่พระราชทานแก่ข้าราชการนั้น ทรงเน้นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพิเศษ ดังเช่น ในคราวที่องคมนตรีไปรับนำพระพิพัฒน์สัตยา ปี จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ได้ทรงทักเตือนถึงความสัตย์สุจริตนี้ว่า "ผู้ใดผิดข้อสาบาน คือ ไม่มีสัตย์สุจริตจะคงถือว่าผู้นั้นไม่เป็นมนุษย์ทีเดียว" ¹

หลังจากที่ได้ทรงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ปรากฏว่าคดีข้าราชการทุจริตและปฏิบัติมิชอบเกิดขึ้นน้อยมาก เท่าที่ค้นได้จากหลักฐานในราชกิจจานุเบกษามีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพียง 5 รายเท่านั้น ระหว่างปี ร.ศ. 116-127 (พ.ศ. 2440-2451) ²

การแก้ไขที่นับว่าสำคัญยิ่งคือ การปรับปรุง การศาล กระทรวงยุติธรรม และการชำระพระราชกำหนดกฎหมาย การทรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายครั้งหลังที่สุดก่อนหน้ารัชกาลพระองค์คือ เมื่อ จ.ศ. 1166 (พ.ศ. 2347) ในรัชกาลสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก นับได้ 103 ปี ยังหาได้ทรวจชำระให้เรียบร้อยไม่ จึงโปรดเกล้า

¹ จิม อั้งประทีป, พระราชบัญญัติสุภาพในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : โรงพิมพ์องค์การฯ ของคุรุสภา, 2504), หน้า 61.

² กมล สกลเทศา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย," หน้า 23.

แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญกฎหมายทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศ ให้ช่วยกันตรวจชำระกฎหมาย เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) สำเร็จลงและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) คือ กฎหมายลักษณะอาญา กฎหมายฉบับนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ได้มีบัญญัติว่าด้วยความผิดที่กระทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม (มาตรา 116-171) กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบตามหลักนิติศาสตร์ของนานาอารยประเทศ

จ. สมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงปัจจุบัน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 รัชกาลในสมัยนั้นและสมัยต่อ ๆ มาก็คงพยายามจัดให้มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทางด้านวินัยและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีกฎหมายรับรองอำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยความผิดการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบเงินรายรับรายจ่ายของแผ่นดินหรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีว่าเป็นไปตามงบประมาณประจำปี และตามความจริงหรือไม่ ท่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลประพฤติกวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณากลางโยชข้าราชการและพนักงานเทศบาลกระทำคามผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 และก่อนจัดตั้งกรมการข้าราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และเรื่องนี้ได้มีการหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2495 ว่า การสอบสวน ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตควรจะได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำนองเดียวกับ F.B.I.

ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีมีตำรวจของตนเอง มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและจับกุมข้าราชการทุจริตได้ควย และควรแก่รัฐธรรมนูญศาล ให้ดำเนินวิธีพิจารณาตัดสินคดีข้าราชการทุจริตได้รวดเร็วขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2496 สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

กรมตรวจราชการแผ่นดินในสมัยนั้นมีหน้าที่ควบคุมสอดส่องให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาลตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและประหยัดปราศจากการทุจริต และการกระทำอันมิชอบทุกประการ เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน สมความมุ่งหมายของรัฐบาล คณะคณะรัฐมนตรีมีมติเพิ่มเติมหน้าที่ของกรมตรวจราชการแผ่นดินให้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน รวมทั้งองค์การและบริษัท (รัฐวิสาหกิจ) ที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลควย หน่วยงานนี้ต่อมาได้ถูกยุบเลิกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2503 ควยเหตุผลทางการเมือง¹

ในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์และสำนักงานของคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์ขึ้น และมีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งในการพิจารณาคำเนิการเรื่องราว ซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือผู้ยื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือเทศบาลปฏิบัติกิจการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

¹"การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," ในการตรวจร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 25-27.

ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ออกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ได้รวบรวมและแก้ไขเพิ่มเติมเอาแนวทางของพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติเรื่องรารวรวงทุกซ์ พ.ศ. 2492 ไว้เข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และก็เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2522 ทั้งสองฉบับยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

ตามที่โลกกล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยเรามีกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งบัญญัติในรูปประมวลกฎหมาย และเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะด้านความผิดที่กระทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม ต่อมาเหตุการณ์ของบ้านเมืองตั้งแต่ใช้กฎหมายลักษณะอาญานี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก จึงได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญานับใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2520 เป็นต้นไป และต่อมาในปี 2503 ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ศ.ภ.) มีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวแก่ภาษีอากร ทำนองเดียวกับ Treasury Men ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎหมายตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากรและรายได้ของรั้ว พ.ศ. 2503 เป็นหลักปฏิบัติ

ภายหลังการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีการประสานงาน ลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้ราชการแผ่นดินดำเนินไปโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้รวมงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้ากับงานของ ก.ศ.ภ. และสำนักงานคณะกรรมการเรื่องรารวรวงทุกซ์แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติ



ราชการ (ก.ค.ป.) มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบแบบ
แผนและนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง
ขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และ 217 ลงวันที่
29 กันยายน 2515 มีเลขาธิการ ก.ค.ป. เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงาน มีฐานะเทียบ
เท่าปลัดกระทรวง ก็ได้มีการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ค.ป. และสำนักงาน
ก.ค.ป. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นการ
รับรองอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ด้วย

ต่อมาคณะกรรมการ ก.ค.ป. และสำนักงาน ก.ค.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป
เพราะเหตุผลทางการเมือง เช่นเดียวกับกรมตรวจราชการแผ่นดินด้วย

หลังจากนั้นในปี 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2517 ทราบไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว มาตรา 66 ได้บัญญัติไว้ว่า

"รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและ
พึงดำเนินการทุกทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ"

สืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2517 ดังกล่าว จึงได้เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
ป.ป.ป. มีจำนวน 10 คน และมีเลขาธิการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งรวมเป็น 11 คน
ขึ้นรับผิดชอบ¹ ซึ่งในช่วงระยะต่อ ๆ มา ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ ป.ป.ป.
ไปตามวาระและวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

ในปี 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ขึ้น และในบทบัญญัติของมาตรา 58 ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กล่าวคือ

"รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง และพึงดำเนินการทุกทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเจียมซาก

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างก็ได้กำหนดนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นนโยบายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล ปัจจุบันได้มีความพยายามอย่างใหม่ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 โดยกฎหมายฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการและเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

จึงนับได้ว่าเป็นเจตนารมณ์อย่างแรงกล้าของรัฐบาลที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน เป็นขั้นตอนตามลำดับมา เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และนโยบายที่วางไว้

ดังกล่าวกว่านี้ สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงที่สุดได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แม้จะมีสำนักงาน ป.ป.ป. แต่การคอร์รัปชันในวงราชการก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ และสำนักงาน ป.ป.ป. ก็มิได้รับสมญานามหรือวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่ไม่ดี เช่น "ยักษ์ไม่มีตะบอง" หรือ "...ไม่มีประโยชน์อะไรเลยที่ประชาชนผู้ยากจน

จะตองมาเสียภาษีที่มีค่าเพื่อกอบแทนกับกลุ่มคนที่ไม่ได้อะไร และทำอะไรไม่ได้อสม
ความมุ่งหมายและประโยชน์อันแท้จริงของประชาชน..."¹ ผลงานของคณะกรรมการ
ป.ป.ป. ที่นานมา...แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติงานยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร การที่ไม่
สามารถจะป้องกันปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันให้เบาบางลงไปได้อีกเนื่องมาจากมีอุปสรรค
หลายประการด้วยกัน ทั้งในกานคณะกรรมการ ป.ป.ป.เอง ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่และมี
ลักษณะงานที่เป็นศัตรูกับผู้ทำการทุจริตคอร์รัปชัน..."²

ความเป็นมาและความสำคัญแห่งปัญหา

กล่าวกันอยู่ทั่วไปแล้วว่า ปัญหาคอร์รัปชันนั้น มีอยู่แน่นอนและมากมาย³ ทั้งเป็น
เรื่องทีก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก "คอร์รัปชันเป็นภัยใหญ่หลวงที่คอยบั่นทอนความ

¹ เพชร สนวนพสุ (นามแฝง), "หมึกล้างแผ่นดิน," ตะวันสยาม 8 (กุมภาพันธ์ 2522), หน้า 20.

² อำนวย วงศ์วิเชียร, "ป.ป.ป.กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน," (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารชั้นสูง, 2522), หน้าบทคัดย่อ.

³ "ความอื้อฉาวของถรรคอร์รัปชันในประเทศไทย เป็นที่แพร่หลายถึงขนาด Edward Van Roy แห่ง State University of New York ที่ Stony Brook ซึ่งพยายามสร้างทฤษฎีคอร์รัปชัน ใ้ใช้ประเทศไทยเป็นตัวอย่างศึกษาในการเสนอทฤษฎีของเขา การกล่าวขวัญหากถึงถึงคอร์รัปชันในประเทศไทยยังปรากฏในหนังสือทางวิชาการอื่น ๆ อีกหลายเล่ม" , "คอร์รัปชัน : ผลผลิตที่เน่าเฟะของระบบทุนนิยม," มหาชน (16 พฤศจิกายน 2517) : 16.

มั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชนทุกวิถีทาง บางประเทศในระบอบประชาธิปไตย
ถึงกับต้องตกไปอยู่ภายใต้การปกครองของเผด็จการคอมมิวนิสต์ ก็เพราะเหตุแห่งการ
คอร์รัปชันนี้¹ และสำนักงาน ป.ป.ป. ไม่สามารถแก้ปัญหาได้จึงกล่าว

การรับสินบน เป็นส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่สำคัญของการคอร์รัปชัน ซึ่งมีผล
กระทบต่อรัฐอย่างกว้างขวาง อันเป็นการทำลายความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ ประมวล
กฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่บัญญัติถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและกำหนดวาง
โทษไว้ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวบัญญัติเอาผิด
และกำหนดโทษไว้ทั้งผู้ให้และผู้รับสินบน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นโดย
สภาพธรรมชาติของความผิด อันเป็นอุปสรรคที่ทำให้อาชญากรรมประเภทนี้ยากแก่การ
ป้องกันและปราบปรามเพื่อลดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาขาดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์
ความผิด เป็นต้น จึงสมควรดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

ขอบเขตและระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา เพื่อเสนอรับปริญญามหา-
บัณฑิต สาขานิติศาสตร์ ดังนั้นการวิจัยจะศึกษาเฉพาะภายใต้ปริมณฑลแห่งกฎหมาย โดยใช้
บทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับฐานรับหรือให้สินบนตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลักในการศึกษา
วิเคราะห์

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงสาเหตุและแนวทางแก้ไข สภาพแห่ง
ปัญหาอันเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของความผิดที่ศึกษา ซึ่งมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนมาก ยากแก่
การป้องกันและปราบปรามเพื่อลดปัญหา ตลอดจนแนวความคิดและการแก้ปัญหาดังกล่าว

¹ ดู การบรรยาย มิ่งหลวง, หน้า 8.

ทางกฎหมายของต่างประเทศ โดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบ Documentary research ซึ่งศึกษาจากประมวลกฎหมายคำรากกฎหมาย และคำพิพากษาของศาล การศึกษาใช้วิธี Descriptive and analytical method คือ พรรณาและวิเคราะห์ โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลทาง ๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์และวิจารณ์ปัญหาและแนวทางแก้ไข ตลอดจนประเมินข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งทั้งปวง พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

แนวเหตุผลทฤษฎีสำคัญหรือสมมติฐาน

โดยที่ปัจจุบันจุดประสงค์ของการลงโทษเปลี่ยนจากการแก้แค้น (Retribution) มาสู่การป้องกันทั่วไป (General Prevention) ประเด็นที่สำคัญ และถือว่าเป็นความคิดพื้นฐานในการป้องกัน ยับยั้ง หรือข่มขู่บุคคลมิให้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมาย ได้แก่ การลงโทษเพื่อให้เกิดผลในการยับยั้ง (Deterrence) ทฤษฎีกฎหมายอาญาของทวีปยุโรปได้แบ่งแยกผลของการลงโทษที่รัฐได้กระทำต่อบุคคลออกเป็น 2 ประการคือ

1. การป้องกันบุคคลหรือการป้องกันพิเศษ (Special Prevention) หมายถึงการยับยั้ง การแก้ไข หรือการทำให้ผู้กระทำผิดไม่สามารถกระทำความผิดได้อีกต่อไป เช่น การลงโทษ ประหารชีวิต จำคุก หรือกักขัง เป็นต้น
2. การป้องกันทั่วไป (General Prevention) หมายถึง สภาพบังคับของกฎหมายอาญา และกลไกของกฎหมายจะมีอิทธิพลต่อความรู้และทัศนคติของประชาชนทุกคนในสังคม

สำหรับผลของการป้องกันพิเศษขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายบังคับต่อผู้กระทำผิดเป็นราย ๆ ไป แต่ผลของการป้องกันทั่วไปขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการใช้กฎหมายต่อผู้กระทำผิดและบทบัญญัติของกฎหมาย

เนื่องจากโดยสภาพธรรมชาติของความผิดฐานรับหรือให้สินบนตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามเพื่อลดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาขาดพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด เป็นต้น อันเป็นความจำเป็นที่ต้องแก้ไขโดยนโยบายทางความผิดอาญา (Criminal Policy) การยกเว้นโทษ (Excusation) ให้แก่ผู้กลับใจเข้าแจ้งความจริงต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เพื่อที่รัฐสามารถดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดฝ่ายตรงข้ามได้ เป็นเหตุผลทางนโยบายทางความผิดอาญา (Criminal Policy) โดยวิธีการทางนิติบัญญัติ (Legislation) ประการหนึ่งที่สามารถกระทำได้ และการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดโดยอาศัยการยกเว้นโทษ (Excusation) ให้แก่ผู้กระทำผิดอีกฝ่ายดังกล่าว ย่อมสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อให้เกิดผลในการป้องกัน ยับยั้ง หรือข่มขู่ (Deterrence) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังความผิดฐานรับหรือให้สินบน อันเป็นการป้องกันทั่วไป (General Prevention) ซึ่งพบบัญญัติในปัจจุบัน ประสบความกลมเหลว

ข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 25 "ห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ไดมาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามที่ราชการเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน..." ทำให้ข้อมูลบางประการที่ควรจะได้รับไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

ก่อนจะเริ่มการศึกษาและวิเคราะห์ถึงเนื้อหาในเรื่องใคร่ขอทำความเข้าใจเสียก่อนว่ามีคำที่ใช้เรียกพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่หลายแห่ง เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การคอร์รัปชันในวงราชการ การทุจริตในวงราชการ ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งฯ และสำหรับคำที่ใช้ในภาษาต่างประเทศ

เช่น Corruption Bribery เป็นต้น¹ คำเหล่านี้อยู่ในความหมายเดียวกัน
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและ
 กฎหมายอื่นอันเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาสังคมในเรื่องคอร์รัปชัน
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานรับหรือให้สินบนตามสมควร

ศูนย์วิทยพัชการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กมล อดลเคษา, "การทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์
 ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย;" หน้า 68-94.