

บทที่ 1

บทนำ



ความนำ

ในระบบราชการ ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นแกนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นผู้นำเอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติ ฉะนั้นเมื่อใดที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐซึ่งเป็นกลไกของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมจะนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชน เกิดความเสียหายแก่รัฐและในบางประเทศเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศความหายนะถึงสูญ เสียเอกราชและอธิปไตยไปในที่สุด¹

พฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐที่มีได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตนี้ มีผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในต่างประเทศ ได้มีความพยายามศึกษาค้นคว้าเพื่ออธิบายและให้คำจำกัดความว่าพฤติกรรมดังกล่าวคืออะไร มีมูลเหตุหรือสาเหตุจากอะไรบ้าง พฤติกรรมเหล่านั้นก่อให้เกิดผลกระทบอะไรต่อสังคม ตลอดจนได้เสนอแนะแนวทางปฏิบัติในการควบคุมป้องกันและปราบปรามให้ลดน้อยลง

¹"การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," ใน การฉ้อราษฎร์บังหลวง, แผ่นดินไทย, เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: ทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 25.

สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ใ้ค้มีผู้ให้ความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าแสดงความคิดเห็นไปปรากฏไว้เป็นบทความตามหนังสือหรือหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ตลอดจนมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ทั่ว ๆ ไป อีกทั้งมีการรณรงค์ในรูปของคำขวัญ ตัวอย่างเช่น "ช่วยกันกำจัดคอร์รัปชั่นให้สิ้น เพื่อแผ่นดินไทยอยู่รอด" หรือ "รวยจากการทุจริต ไม่มีสิทธิ์จะภาคภูมิใจ" หรือ "ชาติจะพินาศ หากร่วมมือกันปราบคอร์รัปชั่น"¹ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบถึงผลร้ายของพฤติกรรมที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และใ้ร่วมมือร่วมใจกันกำจัดคอร์รัปชั่นให้หมดสิ้นไป

เมื่อพิจารณาในด้านกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือใ้ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏประเทศต่าง ๆ ใ้มีบทบัญญัติของกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เลวร้ายดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายอาญากฎหมายว่าด้วยระเบียบของข้าราชการ และอื่น ๆ ตลอดจนใ้มีการจัดตั้งองค์กรและเจ้าหน้าที่ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายใ้มีบทบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า มาตรการตามกฎหมายธรรมดาไม่เพียงพอในการที่จะควบคุมป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เลวร้ายเหล่านี้ได้ ดังนั้น ในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทย จึงใ้มีบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษขึ้นมาออกเหนือจากกฎหมายธรรมดาเพื่อใ้ให้อำนาจแก่หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามโดยเฉพาะ สำหรับประเทศไทยมีการประกาศใ้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น และยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

¹ คำขวัญคณะกรรมการประกวดของสำนักงาน ป.ป.ป. (โครงการสมทบปีเด็กสากล พุทธศักราช 2522).

วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

การที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกย่อ ๆ ว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เพื่อมอบภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจังให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกย่อ ๆ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าว มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงได้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 ตลอดจนมีประกาศกฎกระทรวง (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นกฎหมายพิเศษที่เป็นมาตรการในการควบคุมพฤติกรรมอันเลวร้ายนอกเหนือจากกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยของข้าราชการ

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้ให้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในมาตรา 13 ดังนี้

1. เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี
2. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ จัดการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดที่อยู่ในข่ายสงสัยว่าจะทุจริตแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่เห็นสมควร
3. สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือ มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

4. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการ ของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ

5. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนตุลาคมทุกปี แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น ต่อไป

จะเห็นได้ว่าอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอยู่หลายประการ แต่เมื่อพิจารณาแล้วไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้มีการนิยามศัพท์ของคำว่า "ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไว้ว่าคืออะไร มีขอบเขตเพียงใด การที่ไม่มีนิยามศัพท์ไว้นี้เอง จึงเป็นที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งว่า เหตุใดสิ่งที่น่าจะเป็นหัวใจและเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายฉบับนี้ อันได้แก่ การกำหนดขอบเขตพฤติกรรมของข้าราชการ และพนักงานของรัฐว่าการกระทำใดเป็นความผิด อันจะเกี่ยวเนื่องไปถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่มีการกำหนดขึ้น ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์นี้จึงสรุปได้ด้วยกัน 4 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาคำที่เรียกพฤติกรรมของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนความหมายในปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิดของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และหาเหตุผลว่า เหตุใดจึงมิได้มีการกำหนดความหมายและขอบเขตของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ในตัวพระราชบัญญัติ

3. เพื่อวิเคราะห์ถึงความหมายที่มีอยู่และที่ควรจะมีต่อไปของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในทางกฎหมาย

4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยอื่น ๆ ในทางกฎหมายอันมีส่วนสัมพันธ์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีที่ว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา

ก. ลักษณะของการศึกษา

ในวิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร เป็นส่วนใหญ่ ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ อันได้แก่ ภาษาอังกฤษ ซึ่ง ข้อมูลเหล่านี้ได้มาจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฯลฯ สำนักงาน ป.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและที่อื่น ๆ นอกจากนี้ได้ใช้วิธีการปรึกษาหารือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับงานตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาแล้ว เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและทำการวิเคราะห์หาคำตอบของปัญหาตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นต่อไป

ข. ขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในระดับปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ ดังนั้น ในการศึกษาวิเคราะห์จะเน้นหนักทางด้านกฎหมาย โดยกฎหมายที่จะใช้เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ได้แก่ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกา การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และการศึกษาวิเคราะห์ถ้อยแถลงอื่น ๆ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บ้างตามสมควร เพื่อให้ได้ผลสมบูรณ์มากขึ้น แต่ทั้งนี้จะไม่ครอบคลุมรวมไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทต่าง ๆ การซื้อเสียงในสภา เป็นต้น

และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศจะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายอันเกี่ยวกับการปราบปรามคอร์รัปชัน กฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นเกี่ยวกับระเบียบวินัยของข้าราชการเท่าที่สามารถจะค้นคว้าได้บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สิงคโปร์

สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี อินเดียน และประเทศอื่น ๆ ตามสมควร โดยจะทำการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบถึงความคล้ายคลึงและแตกต่างในส่วนที่จะค้นคว้าหาขอบเขตของพฤติกรรมคอร์รัปชันที่กำหนดไว้ในกฎหมายเหล่านั้น ทั้งนี้ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์

1. จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 25 ที่ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน..." ทำให้ข้อมูลบางประการที่ควรจะได้รับไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

2. การยกตัวอย่างพฤติกรรมของข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีหลายอย่าง ๆ ทำได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 และเป็นกรณีที่อาจนำความเสื่อมเสียสู่วงศ์ตระกูลและผู้ที่เกี่ยวข้องข้างเคียง จึงไม่อาจมีรายละเอียดที่สมบูรณ์ได้

3. ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลทางก้านเอกสารโดยเฉพาะความทกกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบนั้นเป็นข้อมูลเท่าที่มีอยู่และค้นคว้าได้ในปัจจุบัน สำหรับการตรวจสอบว่าจะ เป็นปัจจุบันที่สุดหรือไม่ ยังไม่อาจทำได้ในขณะทำการศึกษา

ก่อนที่จะเริ่มการศึกษาวิเคราะห์ถึงเนื้อหาในเรื่อง ใคร่ขอทำความเข้าใจเสียก่อนว่า มีคำที่ใช้เรียกพฤติกรรมของข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอยู่หลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการกินสินบน การฉ้อราษฎร์-บังหลวง การทุจริตในวงราชการ ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่รวมทั้งการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นคำที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. สำหรับในต่างประเทศ

มีคำใช้เรียกในภาษาอังกฤษ เช่น corruption, bribery และ graft ตลอดจน
อื่น ๆ

ดังนั้น ในขั้นตอนแรกของการศึกษาวิเคราะห์ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องอ้างอิง
ถึงข้อมูลซึ่งมีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้ก่อนแล้ว ข้อใดที่กล่าวถึงถึงพฤติกรรมใด เป็นคำใดคำหนึ่ง
ข้างต้นหรือจะเป็นคำอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันก็ตาม ก็จะขอใช้คำเหล่านั้นไปพลางก่อน

ความเข้าใจโดยทั่วไป

ศาสตราจารย์ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร ได้กล่าวไว้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง
เป็นโรคระบาดอันน่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา (underdeveloped
countries) หรือที่เรียกให้ไพเราะว่าประเทศกำลังพัฒนา (developing countries)
และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะเป็นห่วงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่า
สมัยปัจจุบัน¹ และมีความเห็นต่อไปอีกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะแปลกไปจาก
ความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบ-
ปรามเพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักเป็นผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์
ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่าแม้จะรู้แก่ใจว่าใครกินสินบาทคราคสินบน ก็ทุกคน ๆ ไม่ได้
เพราะถึงจะเป็นเรื่องจริงก็อาจถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทได้ ส่วนการที่จะพิสูจน์ว่าเป็น
เรื่องแสดงข้อคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ก็มีอุปสรรคดังกล่าว กรณีนี้จึงกลายเป็นเรื่อง
ทุกคนตามเสียงลือ ซึ่งผู้พูดจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง
จึงต้องพูดกันอย่างระมัดระวังและพูดได้เพียงกลาง ๆ เท่านั้น²

¹ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," การฉ้อราษฎร์-
บังหลวง, หน้า 1.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ความเห็นของศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติในรายงานเรื่องการทุจริตในวงราชการที่ว่า "แม้การทุจริตในวงราชการจะเป็นความผิดในทางอาญา เช่น ความผิดหรืออาชญากรรมอื่น ๆ แต่ก็ย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นเรื่องที่ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักจะมีส่วนร่วมในการกระทำผิดนั้นด้วย จึงยากแก่การที่จะนำสืบพิสูจน์..."¹

พลเอก เล็ก แนวมาลี ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้ว่า "ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ปัญหาสำคัญที่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดและแสดงความคิดเห็นกันอยู่เสมอ ทั้งจากบุคคล หน่วยงานและประชาชนโดยทั่วไป คือ ปัญหาการสร้างอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยการกดขี่ข่มเหง สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนและทำตนอยู่เหนือกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กับปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นภัยต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวมแล้ว ยังเป็นการทำลายศรัทธาของประชาชนต่อระบบราชการให้ผุ่กร่อนลงไปด้วย..."²

¹ สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย เรื่องการทุจริตในวงราชการ" (พระนคร: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509), หน้า 1. (อัครสำเนา)

² มาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในภูมิภาคและก้ำจ๊กผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น จากการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด 4 ภาค (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2522), หน้า 1.

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ครึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้ว่า "เป็นที่ยอมรับและตระหนักกันมานานแล้วว่า การสร้างอิทธิพลและคอร์ปชั่นเป็นสิ่งชั่วร้าย เป็นปัญหาที่ได้สร้างความเจ็บปวดและเจ็บช้ำน้ำใจให้แก่ประชาชนผู้ตั้งมั่นอยู่ในสุจริตตลอดมา ผมเชื่อว่า ข้าราชการทุกคนทราบและตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ได้ดี แต่เราไม่เคยแก้ไขกันอย่างจริงจังเสียที่..."¹

David H. Bayley ได้กล่าวไว้ใน The Effects of Corruption in a developing Nation ในหนังสือ Political Corruption ของ Arnold J. Heidenheimer ว่า "คอร์ปชั่นเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นโดยมาก แต่ก็มีเค้ามูลความจริงอยู่บ้างเหมือนกัน และผลจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนามักจะถือว่าคอร์ปชั่นเป็นส่วนประกอบที่วิบัติประจำวันของข้าราชการที่จะขาดเสียมิได้ และบรรดาข้าราชการทั้งหลายก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย"²

เคยมีผู้วิจารณ์ถึงสภาพสังคมของประเทศไทยยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างตรงไปตรงมาซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. การทุจริตในวงการต่าง ๆ ของประเทศไทยได้มีปรากฏอยู่แพร่หลาย จนเกือบจะกลายเป็นของสำคัญ หรือเป็นชีวิตประจำวันของคนไทยที่เดียว

¹ มาตรการและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามคอร์ปชั่นในภูมิภาค และกำจัดผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น จากการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด 4 ภาค, หน้า 3.

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

2. การทุจริตหรือคอร์รัปชันเมื่ออยู่ในเมืองไทย ในวงราชการใด ในวงการใด ไม่ว่าในระดับสูงหรือระดับต่ำ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์
3. การทุจริตหรือคอร์รัปชันในเมืองไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ รู้สึกว่าประเทศไทยจะอยู่ในอันดับต้น ๆ
4. นักหนังสือพิมพ์ต่างประเทศได้กล่าวถึงเรื่องนี้อย่างปราศจากความปราณี ซึ่งคนไทยส่วนมากแม้จะไม่สันทัด ก็ต้องรับว่ามีมูลความจริงอยู่ไม่น้อย
5. คนไทยส่วนมากพากันระอว่า ประเทศไทยเรานี้วันจะหาบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริตต่อส่วนรวมหรือประเทศชาติได้ยาก
6. ความเสื่อมโทรมของเมืองไทยอันเกิดจากการทุจริตคดโกงในวงการต่าง ๆ เป็นความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2

ข้อเท็จจริงทั้ง 6 ประการนั้นประกอบด้วย "ความอื้อฉาวของการคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นที่แพร่หลายถึงขนาด Edward Van Roy แห่ง State University of New York ที่ Stony Brook ซึ่งพยายามสร้างทฤษฎีการคอร์รัปชัน ได้ใช้ประเทศไทยเป็นตัวอย่างศึกษาในการเสนอทฤษฎีของเขา การกล่าวขวัญพาดพิงถึงคอร์รัปชันในประเทศไทยยังปรากฏในหนังสือของวิชาการอื่น ๆ อีกหลายเล่ม..."¹ เมื่อได้พิจารณาแล้วย่อมเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นความจริงอันซบซึ้งที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไป ทั้งในที่ลับและที่แจ้ง ทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผยเป็นที่น่าคิดและน่าวิตกว่าหากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขประเทศชาติก็อาจถึงกาลวิบัติได้

นอกจากจะมีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชันไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งได้ยกตัวอย่างมาเพียงบางท่านดังข้างต้นนี้ ยังมีการวิจัยของสมาชิกรัฐสภาในรายงานเรื่องการทุจริตในวงราชการ สมควรที่จะได้บันทึกไว้เพื่อประโยชน์ของการศึกษาบางประการ ดังนี้

¹"คอร์รัปชัน: ผลผลิตที่เน่าเฟะของระบบทุนนิยม," มหาชน (16 พฤศจิกายน 2517): 16.

1. เมื่อเชื่อกันว่า การทุจริตในวงราชการมีซ่อนเร้นค้างคาวแล้ว และยังคงเกิดขึ้นอีกต่อไป จึงควรที่จะได้พิจารณาหาวิธีการที่จะป้องกันและปราบปราม โดยการที่จะต้องศึกษาค้นคว้าและทำการวิเคราะห์ดูจากทุกแง่ทุกมุม ไม่ปล่อยให้เป็นเรื่องที่สงสัย และควรที่จะป้องกันปราบปราม

2. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้โลกเรามีทั้งฝ่ายเสรีและฝ่ายคอมมิวนิสต์ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นผู้บ่อนทำลายประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตยได้พยายามหาเหตุต่าง ๆ มาทับถมให้เราต้องแตกแยกกันอยู่เสมอ เพื่อให้ประชาชนไปนิยมลัทธิของเขา ซึ่งเขาได้โฆษณาว่าดีไม่มีที่ติ เขาได้ยกเอาเหตุแห่งการทุจริตในวงราชการต่าง ๆ ของเราขึ้นมาเป็นเหตุหนึ่งในการโจมตี นับว่าเป็นจุดอ่อนจุดหนึ่งถ้าหากเราจะทิ้งไว้ไม่แก้ไขอะไรเลย

ในมีจจุบันสื่อมวลชนเป็นอันมากได้หยิบยกปัญหา เรื่องการทุจริตมาพูดแทบไม่เว้นแต่ละวัน บางฉบับได้ระบุงการที่โกงกินกัน บางรายระบุสถานที่ บางฉบับเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์ การทุจริตในวงราชการจึงเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะเปิดเผยครึกโครม และประชาชนสนใจมากเรื่องหนึ่ง

3. บางทีคนเห็นว่า การทุจริตในวงราชการเป็นเรื่องและปัญหาที่สำคัญที่สุด เป็นเรื่องใหญ่ในบรรดาเรื่องทั้งปวง เรื่องอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับการทุจริตในวงราชการ ถ้าแก้เรื่องการทุจริตในวงราชการให้ตกไปได้แล้ว เรื่องอื่น ปัญหาอื่น ก็ย่อมจะแก้ตกไปได้ทั้งหมด โดยมีความเห็นว่า การที่ประเทศชาติไม่เจริญก้าวหน้าก็เพราะการทุจริตในวงราชการนี้เอง ดังนั้น จึงควรได้ทุ่มเทกำลังและความพยายามลงสู่การแก้เรื่องการทุจริตในวงราชการให้มาก ซึ่งเท่ากับกลายเป็นว่า การแก้เรื่องหรือปัญหาของประเทศชาติก็คือการแก้เรื่องหรือปัญหาการทุจริตในวงราชการ

4. เรื่องการทุจริตในวงราชการมีความสำคัญสูงก็จริงอยู่ แต่ไม่สูงกว่าปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญของประเทศ อย่างมากก็สำคัญกว่าบรรดาปัญหาอาชญากรรมด้วยกันเท่านั้น และในยุคปัจจุบันนี้ปัญหาการทุจริตในวงราชการขึ้นอยู่กับการสภาพของสังคมและระบบการบริหาร

เป็นปัจจัยสำคัญ ประเทศที่มีรากฐานทางเศรษฐกิจยังไม่ดีหรือประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา การทุจริตในวงราชการมักจะมีมาก อย่างไรก็ตามถึงแม้ประเทศที่มีรากฐานทางเศรษฐกิจมั่นคง แต่ถ้าวการปกครองไม่มีระบบการบริหารที่ดี การทุจริตในวงราชการก็มีมากได้เหมือนกันและถ้ายังเป็นประเทศที่มีรากฐานทางเศรษฐกิจไม่ดี และมีการปกครองอย่างระบอบเผด็จการแล้ว การทุจริตในวงราชการก็ย่อมมีช่องทางที่จะมีมากขึ้น เมื่อผู้นำหรือผู้บริหารเป็นเสียเอง ดังนั้น การที่ประเทศที่เจริญแล้วมีการทุจริตในวงราชการน้อยจึงเป็นเรื่องธรรมดา ส่วนประเทศที่ค่อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา แม้จะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่ยังมี การทุจริตในวงราชการ ก็มีใช้ของแปลก เพราะการพัฒนาตัวเองย่อมต้องมีการกระทำมากมายหลายประการที่จะเปิดช่องให้ทำการทุจริตได้ง่าย เช่น ในการก่อสร้าง จักซ้อวัสดุ หากไม่มีการบริหารที่ดีที่จะควบคุมกันไว้ได้ ประเทศประชาธิปไตยที่ค่อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทั้งหลายจึงถูกเพ่งเล็งว่า มีการทุจริตในวงราชการมาก เช่น บางประเทศก็มีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงถึงกับว่า ตำรวจรวมหัวกันไม่ยอมจับนักล้วงกระเป๋า เพราะนักล้วงกระเป๋าทั้งเป็นสมาคมติดต่อกับตำรวจและแมงเปเปอร์เซ็นต์ให้ตามที่ตกลงกัน และบางประเทศก็เคยมีข่าวทางราชการประเทศนั้นว่า ตำรวจค่าทุกอย่างตั้งแต่ของเดือนจนถึงบัตรประชาชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำรวจกับโรงแรม และโสเภณีนั่น เกือบจะเป็นเรื่องของประเทศ

เท่าที่ได้กล่าวมานี้ มิได้หมายความว่า ไม่ควรจะป้องกันและปราบปรามมิให้มีการทุจริตในวงราชการ แต่เป็นการกล่าวเพื่อให้ทราบความจริง ถ้าประเทศใดไม่มีการทุจริตในวงราชการเลยก็นับได้ว่าเป็นเรื่องแปลก และไม่น่าจะเป็นไปได้ จากความจริงที่กล่าวมานี้ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่า การทุจริตในวงราชการมีใช้เป็นเรื่องหรือปัญหาที่สูงกว่าปัญหาอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว แต่เป็นเรื่องที่เป็นปัญหาที่ทุกประเทศจะต้องป้องกันและปราบปรามเสมือนอาชญากรรมที่สำคัญ

5. การป้องกันและปราบปราม หากไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากชาดบัจจัยสำคัญ คือ ความเค็ดชาดจริงจึงเป็นประการแรกแล้วก็ไม่อาจจะปราบปรามยับยั้งการทุจริตในวงราชการได้ อย่างไรก็ตาม มีผู้กล่าวว่าการทุจริตในวงราชการนั้นกลายเป็นโรคติดต่อดนิกหนึ่ง ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้เวลาและความเค็ดชาดในการรักษาจึงจะกำจัดให้เบาบางหรือน้อยลงได้ เพราะอาจเปรียบได้เสมือนหญาคาจะเพียงแคตาคาหรือดอนตันหังไม่ได้ แต่ต้องชุกรากดอนโคน¹

ความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. สมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัยซึ่งถือกันว่าเป็นสมัยแรกของไทย ที่ปรากฏถิ่นฐานอยู่ในสุวรรณภูมิตามหลักฐานที่มีอยู่จากศิลาจารึกวัดมหาธาตุหลักที่ 2 เรื่องตั้งราชวงศ์สุโขทัยว่าผู้ตั้งราชวงศ์มี 2 คน คือ พ่อขุนผาเมืองและพ่อขุนบางกลางท่าว ได้ช่วยกันตั้งราชวงศ์เมื่อ พ.ศ. 1800²

ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งเข้าใจว่าได้จารึกขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 1828 ถึง พ.ศ. 1835 - 37 ข้อความในศิลาจารึกค้ำนที่ 1 บรรทัดที่ 19 ไปจนบรรทัดสุดท้ายค้ำนที่ 2 กับ 3 ทั้งหมด และค้ำนที่ 4 ตั้งแต่บรรทัดแรกจนบรรทัดที่ 16 ล้วนแต่เป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายบ้านเมืองว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของประมุขและราษฎรพลเมือง³ ความตอนหนึ่งว่า

¹สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ," หน้า 1-5.

²พระบริหารเทพธานี, พงศาวดารชาติไทย ความเป็นมาของชาติแต่ยุคคักค้ำบรรพ์ (พระนคร: โรงพิมพ์ ส.ธรรมภักดี, 2496), 1: 29 - 31.

³พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์ชาติไทย (พระนคร: โรงพิมพ์วิริยะ-การพิมพ์, 2502), หน้า 27 - 31.

“ใครทำลูกเจ้าลูกขุนนิแล ผิดแยกแสบกว้างกัน สวนดูแท้แล้วจึงแลงความแก่เข้า
ค้ายชื่อ บ้เข้าผู้ลัก. มักผู้ซ่อน”

หนังสืออธิบายจารีกพ่อขุนรามคำแหงว่า ผิดแยกแสบกว้าง หมายความว่า เกิด
ถ้อยความกัน สวน - ไต่สวน, แลงความ - คัดสิน, ไม่เข้าข้างผู้ลัก ไม่ลำเอียงทาง
ผู้ซ่อน

“เห็นข่าวท่านบ้ใคร่พิน เห็นสินท่านบ้ใคร่เคียด

หนังสืออธิบายจารีกา ว่า ไม่โลภมาก ไม่ต้องการลาภสักการะ พิน - ผิน
หมายความว่าถึงยินดี เคียดในที่นี้แปลว่า ใจฟุ้งซ่าน อยากรู้ได้

ศาสตราจารย์ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ อธิบายว่า ข้อความ 2 ตอนนี้เป็น
บทบัญญัติว่าด้วยลักษณะของผู้จะเป็นตุลาการจักต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับตำแหน่ง
หน้าที่ราชการคือ ๑ ความจะเป็นราษฎรสามัญหรือจะเป็นเจ้าขุนมูลนาย มียศศักดิ์อย่างไรก็ดี
ก็ให้ผู้มีหน้าที่ตุลาการวินิจฉัยคดีความไปโดยชื่อสัตย์สุจริต ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
และจำต้องไม่พิพากษาอรรถคดีไปด้วยเห็นแก่สินจ้างรางวัลใด ๆ¹

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นมีกฎหมาย
เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์
ปราโมช ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ไทยเราสมัยสุโขทัยซึ่งเป็นยุคทองดูเหมือนจะไม่มี
คอร์รัปชั่น เพราะไม่มีกล่าวถึงเลยในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง...”² ซึ่งเมื่อพิจารณา

¹พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์ชาติไทย (พระนคร: โรงพิมพ์วิริยะ
การพิมพ์, 2502), หน้า 54.

²ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, “สัมมนาเรื่องคอร์รัปชั่น,” ประชุมเก็บตก
(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), 2: 182.

แล้วอาจเป็นได้ว่าเหตุการณ์ในสมัยนั้นไม่ปรากฏคดีตัวอย่างหรือหลักฐานในศิลาจารึกมากกว่า นอกจากนี้นี้ยังมีศิลาจารึกกฎหมายลักษณะโจรเป็นภาษาไทย มีความในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า

"มาตราหนึ่ง โจรลักทรัพย์ลักสัตว์ไปไว้ในชานเรือน หรือให้มันแจกจ่าย ผู้รับมิได้รู้เห็นการร้าย ไม่เอา หรือให้ปล่อยไปเสียก็ตี

อนึ่งโสค เห็นขโมยหนีเข้าเป็นข้าผู้ใหญ่ จึงปล่อยไป

อนึ่งโสค จับขโมยได้ให้มีผู้เข้ารับสมอ้าง จึงปล่อยขโมยตัวจริงไป

อนึ่งโสค เจ้าทรัพย์ไล่ขโมยไปถึงบ้านที่ผู้ร้ายเข้าพักอาศัย เจ้าทรัพย์ร้องให้ช่วยจับกุมเจ้าของบ้านแลพวกก็อยู่ แต่ไม่ช่วยปล่อยให้ขโมยหนีไป ซึ่งจะกล่าวว่าจะไม่ทราบจึงไม่จับผู้นั้น หรือว่าเป็นพ่อเป็นพี่น้องของตน หรือว่าเป็นข้าท่านผู้ใหญ่ การละคังนั้นกล่าวได้ว่า กินสินจ้างขโมย จึงมิได้ทำการจับกุม ให้มีโทษคุณลักคนแลทรัพย์ท่าน และให้ใช้สินตามราคาที่ปรับไหมขโมยนั้นพร้อมด้วยสินจ้างด้วย"¹

ข้อความตามกฎหมายลักษณะโจรมาตรานี้น่าจะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติกมิชอบใค้อีกทางหนึ่ง

อาณาจักรสุโขทัยมีกษัตริย์ครองราชย์มารวม 7 องค์ องค์สุดท้ายคือพระบรมราชาเสวยราชย์เมื่อ พ.ศ. 1963 สิ้นสุโขทัยเมื่อ พ.ศ. 1980² หลังจากนั้นอาณาจักรสุโขทัยก็เข้าร่วมอยู่ในอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา เป็นต้นมา

¹พระบริหารเทพธานี, พงศาวดารชาติไทย ความเป็นมาของชาติแต่ยุคกิ่งคำบรรพ์, 1: 63-66.

²หลวงวิจิตรวาทการ, ประชุมพงศาวดาร ฉบับความสำคัญ (พระนคร: สำนักพิมพ์เพลินจิต, 2493), หน้า 291-306.

ข. สมัยอยุธยา

เริ่มต้นนับจากเวลาที่สมเด็จพระรามาธิบดี (อู่ทอง) ที่ 1 ขึ้นเสวยราชย์ เมื่อปี พ.ศ. 1893 ไปสิ้นสุดอาณาจักรในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่นั่งสุริยาสน์อมรินทร์ (ขุนหลวงเอกทัศ) อันเป็นกษัตริย์ศรีอยุธยาองค์ที่ 34 ได้สิ้นสุดอาณาจักรเพราะเหตุที่เสียกรุงแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 การที่กรุงศรีอยุธยาต้องเสียแก่พม่าครั้งแรกในปี พ.ศ. 2111 และครั้งหลังเสียกรุงเมื่อปี พ.ศ. 2310 ตลอดจนตามประวัติที่ไทยต้องรบกับพม่ารวม 24 ครั้งนั้น ทำให้เอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ได้สูญหายไปมาก อย่างไรก็ดีตามที่ยังสามารถรวบรวมได้จากเอกสารที่เหลืออยู่ เช่น กฎหมายต่าง ๆ ในสมัยนั้น และประวัติศาสตร์บางรัชกาล อาทิ ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายไว้ในปาฐกถาเรื่อง กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาว่า กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีตราไว้ทั้งที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของปวงชน ตลอดจนวิธีบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินอรรถคดี มีทั้งกฎหมายปกครองเป็นทำนองรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินมากมายหลายลักษณะ รวมเป็นบทมาตราทั้งสิ้นแล้วมีถึง 1,603 บท เทียบได้สมชาย ๆ กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้ง 6 บรรพ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 1,755 มาตรา จึงเป็นกฎหมายมากพอสมควรสำหรับใช้บังคับในกรณีจำเป็นแทบทุกอย่างในสมัยนั้น กฎหมายกรุงศรีอยุธยาโดยลำดับรัชกาลมีดังต่อไปนี้

1. ในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 มีกฎหมายลักษณะพยานกฎหมายลักษณะ อาญาหลวง กฎหมายลักษณะรับฟ้อง กฎหมายลักษณะลักพา กฎหมายลักษณะอาญาราชฎูร์ กฎหมายลักษณะโจร กฎหมายลักษณะเมื่กษัตริย์ว่าด้วยที่ดินและสาเหตุ กฎหมายลักษณะฉ้อโกง
2. ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีกฎหมายกักตุนข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทหาร และข้าราชการหัวเมือง กฎหมายอาญาหลวงเพิ่มเติม กฎหมายลักษณะกบฏศึก และกฎหมายมณเฑียรบาล

3. ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง มีกฎหมายลักษณะอุทธรณ์ กฎหมายพระธรรมนูญ กฎหมายลักษณะทนาย พระราชกำหนดว่าด้วยค้ำชกรรมเนียมศาล กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จว่าด้วยเข้ายิมทรัพย์ กฎหมายลักษณะอาญาหลวงเพิ่มเติม กฎหมายลักษณะมฤคก กฎหมายลักษณะภูหนี่

4. ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีกฎหมายลักษณะรับฟ้อง เพิ่มเติม มีกฎ 36 ข้อว่าด้วยคดีความฟ้องร้อง พระราชกำหนดว่าด้วยการฟ้องคดี และ พระราชกำหนดห้ามมิให้ส่งเสพเมถุนธรรมกับชาวต่างประเทศ

5. ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชา มีกฎหมายลักษณะมฤคคดีวิวาท กฎ 36 ข้อ ว่าด้วยจารีตนครบาล กฎหมายลักษณะตระลาการเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกา ให้จัดคนสังกัดวัดในจังหวัดพัทลุง

6. ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ มีกฎ 36 ข้อเกี่ยวกับวิธีพิจารณา ความในศาลและพระราชกำหนดต่าง ๆ

7. ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าบรมโกษฐ์ มีกฎหมายลักษณะมฤคคดีวิวาท กฎหมายลักษณะทนายเพิ่มเติม และพระราชกำหนดต่าง ๆ¹

ซึ่งศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการคอร์รัปชันว่า "ในสมัยอยุธยาแม้แน่ เพราะกฎหมายอาญาหลวงกล่าวถึงในกรณีที่เจ้าเมือง รุกราช คือเอาอาญาหลวงไปรีดไถเงินทองทรัพย์สินของชาวบ้านมาเป็นของตนจนต้องออก กฎหมายอาญาหลวงมาปราบกัน..."²

¹ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา," คุณพาท 14 (พฤษภาคม 2510): 40-42.

²ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 182.

กฎหมายลักษณะอาญาหลวงที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ
มีอยู่หลายบท เช่น

"14 มาตราหนึ่ง ผู้ใดจะทำถูก 5 ประการ คือ ยื้อจุกฉลักใส่ เกบเอาทรัพย์สิน
สิ่งของข้างม้า หรือแพ นาวาของท่านมาเปนอนาประโยชน์ 1 คือ รุกกราชบาให้ราษฎร
และภูมิลำเนาเข้าเรือนแตกฉานชานเช่นไม้ แล้วเกบสิ่งสิ้นบ้านช่องเคหา 1 คือ เห็นท่าน
สัญจรมาอยู่ ณ บ้านนอกชนบทแลตนอ้างว่าทรัพย์สินเงินทองอยู่แก่ท่านหาผู้บังคับบัญชามิได้
แลเกาะกุมไพร่ฟ้าข้ากนท่านมาข่มเหง โขยตีจำจงลงเอาทรัพย์สินสิ่งของโดยผลการเอง 1
คือ เห็นเขาหมก หน้าตึงใจ ไปเกาะกุมเอามาเป็นเมียตนโดยผลการเอง 1 คือ ชักเคื่อง
ท่านว่ามีเป็นสมบัติมาทวงฟ้องตน แลท่านหาผิดมิได้ แลเกาะกุมเอามาจำจงไว้ 1..."¹

"35 มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังพระราชนิพนธ์ของพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้นว่า สิ่งสิ้นไร่นา
เบี้ยจ่าย พระราชทานก็ตี เบี้ยบันดาเข้าท้องพระคลัง แลเบี้ยเอาก็ตี แลเบี้ยพิไนยด้วยความ
แลสวิญานะกะทรัพย์สินแลสวิญานะทรัพย์สินเป็นหลวงนั้นมาก สิ่งเข้าท้องพระคลังนั้นน้อย เอาไว้
เปนอนาประโยชน์แก่ตนก็ตี ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน..."²

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายบทเช่น "20 มาตราหนึ่ง" "37 มาตราหนึ่ง"
"48 มาตราหนึ่ง" "49 มาตราหนึ่ง" "69 มาตราหนึ่ง" และ "70 มาตราหนึ่ง"
เป็นต้น

¹กฎหมายตราสามดวง, ฉบับกรมศิลปากรพิมพ์เผยแพร่ (กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2521), หน้า 482.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 488.

ค. สมัยธนบุรี

เมื่อกรุงศรีอยุธยาแตกในปี พ.ศ. 2310 พระยาตาก (สิน) ได้รวมกำลัง
กษัตริย์เข้าทำการรบขับไล่กองทัพพม่า ที่ค่ายโพธิ์สามต้นได้ ต่อมาได้ทำพิธีราชาภิเษกใน
ปีเดียวกัน และย้ายเมืองหลวงไปตั้งที่เมืองธนบุรี ในรัชกาลนี้ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2319
ได้รบกับพม่าถึง 10 ครั้ง สถานการณ์บ้านเมืองและภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการกับ
ราษฎรที่ได้เผชิญกับความทารุณของพม่านั้นตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาแตกมาจนกระทั่งเวลาที่เกิด
เหตุนี้ย่อมได้รับความบอบช้ำซ้ำแล้วซ้ำอีก ที่ธรรมและขวัญจึงอยู่ในลักษณะที่เสื่อมลงโดย
ทั่วไป

ในทำนองของกฎหมายที่บังคับใช้ในสมัยนี้ก็ยังคงเป็นกฎหมายที่เคยใช้อยู่ใน
สมัยอยุธยา สำหรับสาระสำคัญ ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจาก
ตลอดรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าตากสินไทยได้รบพุ่งติดพันกับพม่ามาโดยตลอด

ง. สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

เริ่มต้นรัชกาลสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2325 ใน
รัชกาลนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สั่งให้ข้าราชการฝ่ายอาลักษณ์ 4 ฝ่าย ลูกขุน 3 ฝ่าย
ราชบัณฑิต 4 คน รวม 11 คน ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการอันมีอยู่ในหอหลวงตั้งแต่
พระธรรมศาสตร์ เป็นต้น ให้ถูกต้องตามพระบาลีและเนื้อความแล้วประทับตราราชการ
3 ดวงไว้เป็นสำคัญ จึงเรียกกฎหมายตรา 3 ดวง ชำระรวบรวมเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2347
ซึ่งในปีเดียวกันนี้พระเจ้าแผ่นดินโปแลนด์ของฝรั่งเศสก็ได้รวบรวมประมวลกฎหมายที่
เรียกว่า Code Napoleon ขึ้นเป็นครั้งแรก¹

¹ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา," หน้า 40.

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นว่ายุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ คนไทย
ต้องกู้บ้านกู้เมืองต้องเสียสละกันมาก การเสียสละเพื่อบ้านเมืองเกิดเป็นอุปนิสัย คอรัปชั่น
คงจะไม่มีในยุคนี้ แต่มาตอนกลาง ๆ น่าจะมีอยู่บ้าง ร้อนถึงรัชกาลที่ 4 ต้องร้องพื้นเอา
ประเพณีสันกระบี่ถึงถวายฎีกาในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมาใช้ ราษฎรถูกเจ้าพนักงานรีดไถ
มีสิทธิไปตีกลองร้องฎีกาต่อในหลวงได้โดยตรง ใครกล้าไปถวายฎีกาท่านให้รางวัล
ถ้าสอบสวนได้ความสมจริงตามฎีกาได้รางวัลเพิ่มไปอีก¹

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการ
ให้ออกประกาศเป็นพระราชกำหนดกฎหมายและเป็นเชิงปราชัยราชการอยู่เนื่อง ๆ
เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤตินิยม อาทิเช่น ประกาศเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม
จ.ศ. 1213 (พ.ศ. 2394) ให้ตัดสิ้นความของราษฎรที่ค้างโรงศาลอยู่เก่าใหม่โดย
เร็วมิให้ตุลาการ เสมียน ผู้คุม เรียกค่าฤชาธรรมเนียมกับคู่ความล่าเหลือให้เป็นที่เดือดร้อน
แก่ราษฎร² ประกาศห้ามไม่ให้ผู้มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องในการพิจารณาคดี (พ.ศ.
2397) มิให้เก็บเอาความของผู้อื่นมาว่าแต่เอาพระนามเจ้าตั้งกรม เจ้ายังไม่ได้ตั้งกรม
และชื่อขุนนางที่ไม่ได้เป็นแม่กอง มากครั้งขุนศาล และอย่าให้ขุนศาลตุลาการกดความของ
ราษฎรไว้ให้เป็นช้า³ ประกาศว่าด้วยม่าวไพร่ของผู้มีอำนาจออกไปอยู่หัวเมือง (พ.ศ.
2398) ว่าคนที่ถือเจ้านายมักตั้งกองของผสมสมทบโจรผู้ร้ายลักพาตัวทาสและลูกหนี้ชายหญิง
แลช้าง ม้า โค กระบือ ของราษฎรไว้ ผู้ใดมาฟ้องร้องว่ากล่าวขัดแย้งต่อเจ้าเมือง
กรมการถือเจ้าถือนาย ฝ่ายเจ้าเมืองกรมการจะบอกไปยังศาลาเวรมหาไทไทย กลาโหม
กรมท่า ตามเมืองขึ้นก็เกรงเจ้านายข้าราชการฝ่ายหน้าฝ่ายใน ถ้าเป็นคนสนิทในพระเจ้า-
อยู่หัว ฯลฯ อย่าให้คิดเกรงใจผู้มีวาสนามากกว่าราษฎรมาฟ้องร้องให้หมายไปเอาตัว

¹ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอรัปชั่น," หน้า 182-183.

²ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2400 (พระนคร: โรงพิมพ์
องค์การค้ำของคุรุสภา, 2503), 1: 14 - 20.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 98 - 99.

ผู้ต้องฟ้องมาชำระใน 15 วัน¹ ประกาศห้ามข้าเจ้ามิให้มีค้ำบังความผิดของเจ้านาย (พ.ศ. 2402) ความว่า ถ้าเจ้านายทำความผิดความชั่วล่วงเกินพระราชกำหนดกฎหมาย ประการใด ๆ ถึงมีใจความกบฏประทุรร้าย เป็นเพียงแต่เสพสุราให้ เหลือเกินจนเสด็จ ออกไปนอกวังเที่ยวชมเหงหุบที่ราษฎรหรือแย่งชิงเอาทรัพย์สินของราษฎร ฯลฯ ให้เจ้ากรม ปลัดกรม สมุห์บัญชี ที่เลี้ยง จางวางว่ากล่าวห้ามปรามและทำเรื่องยื่นต่อกรมวัง ฯลฯ² ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าทรงปรามไว้ไม่แต่เฉพาะข้าราชการยังทรงห้ามตลอดไปถึงบรรดา เจ้านายทั้งหลายด้วย ดังนั้น คดีทุจริตร้ายแรงจึงมีค้อยมีปรากฏ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จ เสด็จถึงกวัดยราชสมบัติ สืบสันติวงศ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 ในระยะแรกเริ่มรัชสมัยของพระองค์ ปรากฏว่าข้าราชการที่ประพฤติทุจริตปฏิบัติมิชอบยังมีอยู่มาก เช่น ในเดือน 11 ปีจอ มีประกาศพระบรมราชโองการให้ถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่ง เมมเบอร์ออฟ-ปรีวิเคาน์ซิล (ตำแหน่งที่ปลุกษาในพระองค์) เพราะประพฤติมิชอบผิดคำสั่งบาตและมี พิรุณเรื่องฉ้อคักเงินหลวงในกรมนา ฯลฯ เป็นการฉ้อบังพระราชทรัพย์ของหลวงมีความผิด มหันตโทษ³

ในปี จ.ศ. 1238 (พ.ศ. 2419) พระยาธรรมสารนิติวชิตภักดี ได้ยื่น สารบทความเสนอว่า "ด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้ารับเรื่องราวความ ชัดของร้องทุกข์ของราษฎรที่เป็นความอยู่เก่าใหม่ ในพระบรมมหาราชวังแลพระราชวังบวร ที่ตระลาการกคซึ่งชมเหงแลดูขุนผู้รับ ปลุกษาปรับสัดยศคตสินไม่เปนยุติธรรมนั้น ข้าพระพุทธเจ้า

¹ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2400 (พระนคร: โรงพิมพ์ องค์การค้าของคุรุสภา, 2503), 1:151-154.

²เรื่องเดียวกัน, พ.ศ. 2401 - 2404, 2: 199-203.

³ราชกิจจานุเบกษา จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417), 1: 223-224 และ 223-234.

ได้รับเรื่องราวทัศนคติ ๗ วันเดือนสิบสองขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก จัตวาตก มาจนถึง ๗ วันพฤหัส เดือนห้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีฉลู ยังเป็นอัฐศก รวมเรื่องราว 1416 ฉบับ ข้าพระพุทธเจ้าได้ยั้งคัมภีร์ทัศนคติไปเสร็จแล้ว"¹ รายงานของพระยาธรรมสารนิพนธ์ฉบับนี้ สรุปได้ว่าในระยะเวลาประมาณ 5 ปีเศษ (พ.ศ. 2415-2420) ได้มีราษฎรยื่นเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับความตระลาการกษัตริย์แห่งพระบรมราชูปถัมภ์ทัศนคติไม่เป็นยุติธรรมถึง 1416 ฉบับ นับเป็นจำนวนที่สูงมากในสมัยนั้น

ภายหลังที่เสด็จขึ้นเสวยราชย์ได้ 19 ปีแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ได้ทรงแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ได้ทรงแก้ไขโดยทรงแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ สิบสองส่วน มีเสนาบดีว่าการสิบสองตำแหน่ง และมีที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) พวกหนึ่ง กับมีที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) อีกพวกหนึ่ง พระองค์ทรงทราบถึงความทุจริตและการประพฤติมิชอบของข้าราชการในกรมและกระทรวงต่าง ๆ เป็นอย่างถี่ถ้วนตลอดถึงมูลเหตุที่เป็นมา วิธีที่ทรงแก้ไขมีทั้งเป็นการป้องกันและปราบปราม โดยที่พระองค์ทรงพระปรีชาสามารถอันสูงส่งคัมภีร์ภาพอย่างยิ่ง กอปรด้วยคุณธรรมอันประเสริฐและทรงมีพระมหากรุณาธิคุณแก่บรรดาข้าราชการเหล่านั้น จึงปรากฏว่าวิธีการของพระองค์เป็นวิธีปราบปรามมากกว่าปราบ พระบรมราชาโหวทที่พระราชทานแก่ข้าราชการนั้น ทรงเน้นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพิเศษ ดังเช่น ในคราวที่องคมนตรีไปรับน้ำพระพิพัฒน์สัตยาปี จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ได้ทรงตั้งเตือนถึงความซื่อสัตย์สุจริตนี้ว่า "ผู้ใดผิดข้อสาบานคือ ไม่มีสัตย์สุจริตจะต้องถือว่าผู้นั้นไม่เป็นมนุษย์ที่เคี้ยว"² องคมนตรีและที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เมื่อเข้ารับตำแหน่งจะต้องสาบาน คำสาบานข้อ 4 มีว่า

¹ราชกิจจานุเบกษา จ.ศ. 1238 (พ.ศ. 2419), 4: 19.

²ฉบับ อังประทีป, พระราชนิพนธ์สุภาษิตในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: โรงพิมพ์องค์การค้ำของคุรุสภา, 2504), หน้า 61.

"ข้าพพทเจ้าจะไม่ทำการผิดกลับเอาเท็จเป็นจริง เพราะเห็นแก่อาภิส-
สินบนแลผลประโยชน์ในตน แลเพราะเชื่อคำคนยุยงจกนำให้เสียจากสิ่งที่ตรง"¹

โดยเฉพาะข้าราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เช่น กรมพระคลัง
มหาสมบัติต้องมีคำสาบานเป็นพิเศษดังนี้

"2. ข้าพเจ้าขอรับราชการโดยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นอย่างยิ่งไม่คิด
ถ่ายเทยกยอกนอบบังพระราชมหัทย์ ผลประโยชน์แผ่นดินเพื่อตัวญาติผู้อื่น แลจะไม่รับสินจ้าง
สินบนน้ำใจ บรรดาจะจกนำจกให้เชื่อจนทำให้ข้าราชการเสื่อมเสียไปเป็นอันขาด"²

หลังจากที่ได้ทรงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ปรากฏวาคคือข้าราชการ
ทุจริตและปฏิบัติมิชอบเกิดขึ้นน้อยมาก เท่าที่ค้นได้จากหลักฐานในราชกิจจานุเบกษามีคดี
ทุจริตและประพฤติมิชอบเพียง 5 รายเท่านั้น ระหว่างปี ร.ศ. 116 - ร.ศ. 127
(พ.ศ. 2440 - 2451)

การแก้ไขที่นับว่าสำคัญยิ่งคือ การปรับปรุง การศาล กระทรวงยุติธรรม
และการชำระพระราชกำหนดกฎหมาย การตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายครั้งหลังที่สุด
ก่อนหน้ารัชกาลพระองค์ได้มีเมื่อ จ.ศ. 1166 (พ.ศ. 2347) ในรัชกาลสมเด็จพระพุทธ-
ยอดฟ้าจุฬาโลกนัยได้ 103 ปี ยังหาได้ตรวจชำระให้เรียบร้อยไม่ จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
คณะกรรมการผู้ชำนาญกฎหมายทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศ ให้ช่วยกันตรวจชำระกฎหมาย
เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) สำเร็จลงและประกาศใช้เป็นกฎหมาย
เมื่อวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) คือ กฎหมายลักษณะอาญา กฎหมาย
ฉบับนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดที่

¹ราชกิจจานุเบกษา จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417), 1: 151 และ 160.

²ราชกิจจานุเบกษา ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433), 7: 340.

กระทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม (มาตรา 116 - 171) กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็น เครื่องมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบตามหลักนิติศาสตร์ของ นานาอารยะประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 พระชนมายุได้ 58 พรรษา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติต่อจากสมเด็จพระชนกนาถ และทรงครองราชสมบัติเป็นเวลา 15 ปีเศษ ต่อมาตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 ถึงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

จ. สมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงปัจจุบัน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 รัชกาลในสมัยนั้นและสมัยต่อ ๆ มาก็ได้พยายามจัดให้มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทาง คำนวณบัญชีและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีกฎหมายรับรองอำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบเงินรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีว่าเป็นไปตามงบประมาณประจำปี และตามความจริงหรือไม่ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 และก่อนจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และเรื่องนี้ได้มีการหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2495 ว่า การสอบสวน ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตควรจะได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เป็นองค์การหรือ

หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ท่านองเคียวกับ F.B.I. ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีตำรวจของตนเอง มีอำนาจหน้าที่สืบสวน สอบสวนและจับกุมข้าราชการทุจริตได้ด้วย และควรแก่ขรรคมณฑลให้ดำเนินพิธีพิจารณา ตัดสินคดีข้าราชการทุจริตได้รวดเร็วขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2496 สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

กรมตรวจราชการแผ่นดินในสมัยนั้นมีหน้าที่ควบคุมสอดส่องให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาลตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและประหยัดปราศจากการทุจริตและการกระทำอัน มิชอบทุกประการ เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน สมความมุ่งหมายของ รัฐบาล ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเพิ่มเติมหน้าที่ของกรมตรวจราชการแผ่นดินให้ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานรวมทั้งองค์การและบริษัท (รัฐวิสาหกิจ) ที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลด้วย หน่วยงานนี้ต่อมาได้ถูกยุบเลิกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2503 ด้วยเหตุผล ทางการเมือง¹

ในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ เรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการ เรื่องราร้องทุกข์และสำนักงานของคณะกรรมการ เรื่องราร้องทุกข์ขึ้น และมีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งในการพิจารณาคำเนิการเรื่องราร้อง ซึ่งผู้เสนอเรื่องราร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการณ์นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อ หน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต ซึ่งต่อมา ในปี พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹ "การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," ใน การชำระบัญชีวังหลวง, หน้า 25-27.

พ.ศ. 2522 ที่ได้รวบรวมและแก้ไขเพิ่มเติมเอาแนวทางของพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกซ์ พ.ศ. 2492 ไว้เข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และก็เช่นเดียวกันพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2522 ทั้งสองฉบับยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยเรามีกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งบัญญัติในรูปประมวลกฎหมายและเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะด้านความผิดที่กระทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม ต่อมาเหตุการณ์ของบ้านเมืองตั้งแต่ใช้กฎหมายลักษณะอาญานี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก จึงได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญฉบับใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นต้นไป และต่อมาในปี 2503 ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ศ.ภ.) มีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร ทำนองเดียวกับ Treasury Men ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎหมายตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 เป็นหลักปฏิบัติ

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีการประสานงาน ลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้ราชการแผ่นดินดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้รวมงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้ากับงานของ ก.ศ.ภ. และสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกซ์ แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และ 217 ลงวันที่ 29

กันยายน 2515 มีเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงาน มีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงกับได้มีการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ต.ป. และสำนักงาน ก.ต.ป. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นการรับรอง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ด้วย

มาในสมัยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกร้องประชาธิปไตย โดยนิสิตนักศึกษาและนักเรียน เป็นผลให้คณะกรรมการ ก.ต.ป. และสำนักงาน ก.ต.ป. ซึ่งมีอายุเพียงขวบปีเดียวต้องถูกยุบเลิกไป เพราะเหตุผลทางการเมือง เช่นเดียวกับ กรมตรวจราชการแผ่นดินด้วย

หลังจากนั้นในปี 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กราไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว มาตรา 66 ได้บัญญัติไว้ว่า

"รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและ พึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ"

สืบเนื่องจากข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ดังกล่าว จึงได้เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นรับผิดชอบและดำเนินการมาชั่วระยะเวลาหนึ่ง แล้วได้มีการปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีจำนวน 10 คน และมี เลขาธิการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งรวมเป็น 11 คน ขึ้นรับผิดชอบ¹ ซึ่งในช่วงระยะต่อ ๆ

¹ เรียงเดียวกัน, หน้า 27-28.

มาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไปตามวาระและวิธีการตามที่ได้อนุมัติไว้ ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ในปี 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ขึ้น และในบทบัญญัติของมาตรา 58 ได้กล่าวไว้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กล่าวคือ

“รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง และพึงดำเนินการทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเฉียบขาด”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตั้งแต่รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นต้นมาจนถึงรัฐบาล ซึ่งมี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ทุกรัฐบาลต่าง ๆ ก็ได้กำหนดนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นนโยบายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการที่จะป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลา ซึ่งในขณะนี้โดยเฉพาะในรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีความพยายามอย่างใหม่ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 โดยกฎหมายฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ ในรัฐบาลปัจจุบันยังได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 อีกด้วย ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ก็เพื่อกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของคนต่อนายกรัฐมนตรี ตามรายการวิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎกระทรวงกำหนดไว้

จึงนับได้ว่าเป็นความตั้งใจจริงและมีเจตจำนงอย่างแรงกล้าของรัฐบาลที่จะ
ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้เป็นขั้นตอน
ตามลำดับมา เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และนโยบายที่วางไว้ อย่างไรก็ตามการจะ
ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้นมีความ
สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและจะต้องทราบมูลเหตุหรือสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเหล่านี้
และควรจะได้ศึกษาถึงผลกระทบด้วย ดังนั้น ในบทต่อไปนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์
ถึงมูลเหตุหรือสาเหตุ ตลอดจนผลกระทบของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
ว่าเป็นอย่างไรต่อไป