

บทที่

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้ กล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดเลยที่ดำรงคงอยู่มาได้โดยปราศจากปัญหาอาชญากรรม¹ เพราะ“มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” (social animal) มีความปรารถนาและต้องการที่จะอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่คนเดียวได้ จึงต้องมีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม สังคมรวมตัวกันเป็นชุมชนการเมือง (political community) กลายมาเป็นรัฐ(State) เป็นประเทศ(Country) เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันมากขึ้นมนุษย์จึงต้องสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ยึดถือปฏิบัติกันในสังคม เพื่อให้ควบคุมสมาชิกในสังคมซึ่งเรียกว่าบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) โดยจะอยู่ในรูปของจารีตประเพณี กฎหมาย(Law) วิถีชาวบ้าน (Folkways) คำสั่ง (Orders) ข้อบังคับ (Testaments) แต่กฎหมาย (Law) ถือเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่สำคัญในการแสดงเจตนาของอธิปไตย(Sovereign) เพื่อกำหนดกิจกรรมของสังคม มาตรฐานความประพฤติให้กับผู้อยู่ใต้อำนาจของตนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และมุ่งเน้นการพัฒนาบุคคลมิให้หลงมัวเมาไปกับการบันเทิงสนม การแสวงหาผลประโยชน์หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งสมาชิกคนอื่นในสังคม ดังคำกล่าวภาษาละตินที่ว่า “ที่ไหนมีสังคมที่นั่นย่อมต้องมีกฎหมาย” “Ubi societas , ibi jus” แต่องค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมายนั้นคือ กฎหมายจะต้องเป็นคำสั่งของอธิปไตย(Sovereign) ที่มีสภาพบังคับให้ต้องกระทำตามกฎหมาย ดังคำกล่าวของ John Austin ที่กล่าวว่า “กฎหมายคือคำสั่งบัญชาของอธิปไตยใช้บังคับแก่ราษฎรทั้งหลาย ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ”.

¹ อาชญากรรม ซึ่งคำในภาษาอังกฤษคือ Crime มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Crimen หรือ Criminis ความหมายดั้งเดิมหมายถึง การตัดสิน การพิพากษา การจับกุม การลงโทษ ต่อมาความหมายเปลี่ยนไปหมายถึง “ความคิด” การร้องทุกข์จากผลของความคิด. อรรถ สุวรรณบุบผา, หลักอาชญาวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518), น 20.

เมื่อโลกเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)² นำไปสู่ความเจริญของระบบทุนเสรีนิยม (Neo Classic หรือ Neo Liberalism) เกิดการพัฒนาทางด้านสื่อเทคโนโลยี สารสนเทศเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการก่ออาชญากรรม ที่นับวันปัญหาของการก่ออาชญากรรมยิ่งเพิ่มมากขึ้น เพราะความเจริญก้าวหน้านี้เอง ที่ส่งผลให้ปัญหาอาชญากรรมไม่จำกัดอยู่เฉพาะแค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพราะไม่ว่าอยู่ ณ สถานที่ใดในโลกก็สามารถก่ออาชญากรรมเป็นอาชญากรได้เช่นกัน สถานภาพอาชญากรรมในสังคมปัจจุบัน พัฒนาขึ้นจากการใช้ความรุนแรงกลายมาเป็นอาชญากรรมที่ไม่ใช้ความรุนแรง แต่กลับก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล โดยใช้เทคโนโลยี คุณภาพสูงและช่องว่างของกฎหมายปิดบังความผิดของตน อาชญากรรมที่ไม่ใช้ความรุนแรงจัดว่าเป็นอาชญากรรมประเภท “อาชญากรรมพิเศษ” หรือที่เรียกว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (economics crime)”³ อันเป็นอาชญากรรมที่มีโครงข่ายโยงใยทั้งในและนอกประเทศ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

ซึ่งความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน(Corruption) ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง มีการยอมรับกันอย่างทั่วไปแล้วว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ถือเป็นบ่อเกิดของความหายนะและความล่มสลายทางระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆทั่วโลก ดังคำประกาศปฏิญญาลามาต่อต้านการคอร์รัปชัน ในการประชุมระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน ครั้งที่ 8 เดือนกันยายน 2540 เมืองลามา ประเทศเปรู ที่ได้กล่าวไว้

“การคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อสันติภาพ เสถียรภาพ การพัฒนาที่ยั่งยืน ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ทั่วโลก”

² ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 อธิบายความหมายคำว่า โลกาภิวัตน์ ว่าหมายถึง การแพร่กระจายไปทั่วโลก การที่ประชากรโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใดสามารถรับรู้ สัมพันธ์หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ซึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาระบบสารสนเทศเป็นต้น. ,น.748-749.

³ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) เป็นการกระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการพาณิชย์ ที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ . โดยอาชญากรรมทางเศรษฐกิจถูกนำเสนอขึ้นโดย Edwin H. Sutherland ซึ่งเป็นบุคคลแรกที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ White-Collar-Crime หรืออาชญากรรมคอเสื้อขาว โดยได้เสนอรายงานวิจัยในปี ค.ศ.1949 เพื่อเรียกร้องให้คนหันมาสนใจการกระทำความผิดของบุคคลในวงสังคมชั้นสูง โดยได้ให้คำนิยามว่าเป็นความผิดที่กระทำลงโดยบุคคลที่มีฐานะหน้าที่ถือคือ มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม (person in upper socio-economic class) ได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานของเขาเหล่านั้น และความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อวงการธุรกิจตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศ. วีระพงษ์ บุญญาภาส, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), น. 20.

“.....Corruption is one of the main obstacles to peace, stability, sustainable development, democracy and human rights around the globe.....”⁴

ในบทปรารภของอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตขององค์การสหประชาชาติ United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) ระหว่างวันที่ 9-11 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ณ เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก อันมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“...มีความกังวลเกี่ยวกับความร้ายแรงของปัญหา และภัยคุกคามของการทุจริตที่มีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งบั่นทอนสถาบันและคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรมและความยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักนิติธรรม...

...กังวลถึงคดีการทุจริตซึ่งเกี่ยวพันกันทรัพย์สินจำนวนมากซึ่งอาจเป็นสัดส่วนขนาดใหญ่ของทรัพยากรของประเทศทั้งหลาย และซึ่งคุกคามเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศเหล่านั้น....

...และเชื่อว่าการทุจริตไม่ใช่ปัญหาในระดับเพียงท้องถิ่น หากแต่เป็นวิกฤตการณ์ข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งมวลและเศรษฐกิจโดยรวมการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและควบคุมการทุจริตจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง...

...และมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ที่มีความครอบคลุมและหลากหลายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ...”⁵

⁴ ปฏิญญาต่อต้านการคอร์รัปชันลามา. การประชุมระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน ครั้งที่ 8, กันยายน 2540, เมืองลามา, เปรู ณ ศูนย์ป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศของสำนักงานควบคุมยาเสพติดและป้องกันอาชญากรรมแห่งองค์การสหประชาชาติ, โครงการต่อต้านการคอร์รัปชันระดับโลก : การเสริมสร้างบูรณาการทางศาลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน กรุงเทพฯ มีนาคม . 2544. , Robert Petit , Managing the sways of corruption : The role of a Prosecutor in an International Hybrid Court. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ เรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน : บทบาทของทนายความ สภานายความ อัยการ และศาลยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบของความยุติธรรม, วันที่ 19-20 กุมภาพันธ์ 2550, ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ(ห้องประชุมที่ 3), กรุงเทพมหานคร : 2550.

⁵ อ้างจาก บทปรารภของอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต United Nations Convention Against Corruption 2003, Merida , Mexico ใจความตอนหนึ่งว่า

“Preamble

...Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law,

นอกจากความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน จะถูกจัดให้เป็นความผิดประเภทหนึ่งของ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นความผิดที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ผิด กฎหมายอื่นๆ อีกทั้งยังเป็นตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy)⁶ ขยายตัวมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย

เมื่อเราย้อนกลับมาดูสังคมไทย แทบจะไม่มีช่วงเวลาใดเลยที่สังคมไทยปราศจากการทุจริต คอร์รัปชันหรือเป็นสังคมที่ชาวสะอาดอย่างแท้จริง คนในสังคมส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม หา เข้ากินค่า มีคนจนมากกว่าคนรวย เกิดอาชญากรรมไม่เว้นแต่ละวันเพราะกฎหมายและผู้บังคับใช้ กฎหมายขาดประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศอย่างสิงคโปร์ มาเลเซียที่พัฒนา รุดหน้าไปไกลกว่าเรามาก เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีประสิทธิภาพที่จะปราบปราม อาชญากรรมได้จริงจัง และผู้นำประเทศรวมทั้งประชาชนของประเทศเหล่านั้นมีความมุ่งมั่น เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของชาติ ต่างจากประเทศไทยที่ยังคงย่ำอยู่กับที่ ผู้นำประเทศกับประชาชน ไม่ให้ความสำคัญกับปัญหามัวแต่แสวงหาทรัพย์สินเงินทองมาเป็นของตนเอง ลูกหลานไปทั่วทุก องค์กรในสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน จนก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ ประเทศ ผลาญเงินงบประมาณหลายหมื่นล้านบาทต่อปี และยังมีกรกระทำผิดอีกมากโดยที่ กระบวนการทางกฎหมายไม่อาจดำเนินการเอาผิดแก่ผู้กระทำผิดเหล่านั้นได้ ส่งผลให้ความเชื่อมั่น ของนักลงทุนต่างชาติลดลง ระบบเศรษฐกิจตกต่ำ การเมืองเกิดความระส่ำระสาย มีความ แดกแยกเกิดขึ้นในสังคม ท้ายที่สุดของปัญหามักจบลงด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาล แทบทั้งสิ้น⁷ ทั้งๆที่ให้โทษมากมายมหาศาลกับประเทศชาติขนาดนี้ แต่ทัศนคติของสังคมไทย

...Concerned further about cases of corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States ,and that threaten the political stability and sustainable development of those States,

...Convinced that corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential,

...Convinced also that a comprehensive and multidisciplinary approach is required to prevent and combat corruption effectively ,....”

⁶ เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) คือเศรษฐกิจที่โดยปกติทั่วไป มีเจตนาที่ต้องการจะ หลีกเลี่ยงการแจ้งหรือการบันทึกเอาไว้อย่างเป็นทางการและเป็นสิ่งที่ผิดปกติ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งภาวะ ดังกล่าวมักมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของเศรษฐกิจที่เป็นทางการอีกด้วย ซึ่งเศรษฐกิจ นอกระบบได้แก่ โสเภณี บ่อนเถื่อน รวมทั้งเศรษฐกิจที่มีได้แจ้งให้แก่ทางการทราบด้วย.

⁷ การปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทยครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 โดยคณะปฏิรูปการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ค.ป.ค. ในภายหลังเรียก คณะมนตรีความ มั่นคงแห่งชาติ ค.ม.ช.).

กลับมองปัญหาดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งในการดำรงชีวิต อันเป็นเรื่องปกติธรรมดาในสังคมเช่น “มีการ โกงกินกันบ้างไม่เป็นไรขอแค่ให้มีผลงานก็พอ” , “นักการเมืองทุกคน โกงกินกันทั้งนั้น”

การจะแก้ไขปัญหานี้ได้ จะต้องเริ่มจากการเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคมเสียใหม่ ไม่ให้เกิดความคิดแบบผิดๆ ต้องเร่งการปลูกจิตสำนึกที่ดี ครอบคลุมถึงปัญหาการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง แต่สิ่งสำคัญที่สุดจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนทุกคนในชาติ เพื่อปราบปรามโรคร้ายไม่ให้แพร่ขยายต่อไป ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยในปัญหาดังกล่าว ทรงถือว่าเรื่องทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่อันตรายต่อแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง อันเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงพระราชทานพระราชดำรัสแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer หรือ CEO) ในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2546 ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า

“...ภายใน 10 ปี เมืองไทยน่าจะเจริญ ข้อสำคัญคือต้องหยุดการทุจริตให้สำเร็จ และไม่ทุจริตเสียเอง...”

“...ถ้าทุจริตแม้แต่คนเดียว ก็ขอแข่งให้มีอันเป็นไป พุดอย่างนี้หยาบคาย แต่ว่าขอให้มีอันเป็นไป แต่ถ้าไม่ทุจริต สุจริตและมีความตั้งใจมุ่งมั่นสร้างความเจริญ ก็ขอให้ต่ออายุได้ถึง 100 ปี ส่วนคนไหนที่มีอายุมากแล้ว ขอให้แข็งแรง ความสุจริตจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นอันตราย...”

ถึงเวลาแล้วที่ประชาชนทุกคนควรหันมาใส่ใจ และให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าว ดังที่พระเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยประเทศชาติและความผาสุกของราษฎรอันเป็นหัวใจหลักในการปกครองประเทศ และเพื่อไม่ให้หลักการสำคัญในการปกครองประเทศต้องถูกกระทบกระเทือนอันเนื่องมาจากทุนนิยมโลกาภิวัตน์

ภายหลังจากที่ประเทศไทยการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากแก่การเมืองไทย ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เน้นให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ขึ้นมาใหม่ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจำนวนมากเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง(ก.ต.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นมา เนื่องจากหน่วยงานเดิมที่รับผิดชอบอยู่คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ประสบกับปัญหาในบางประการ เช่นการขาดความเป็นอิสระและปัจจัยทางด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ สำนักงาน ป.ป.ป.)

ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการป.ป.ป.ไม่ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรม จนได้รับการขนานนามว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” เท่านั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงเกิดความจำเป็นที่ต้องดำเนินการปฏิรูปองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีความเป็นกลางและมีอำนาจอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช.) ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม ถ้อยมั่นในความเป็นกลางและความเป็นอิสระ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้แก่หน่วยงานต่างๆในภาครัฐ แต่ในความเป็นจริงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีข้อจำกัดอยู่บางประการที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้อำนาจหน้าที่หรือดำเนินการใดๆได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลง ปรับตัวไปตลอดเวลา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือที่เรียกได้อีกอย่างว่า “การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง” (Political Corruption) โดยมุ่งเน้นในส่วนของกรกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁹ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง¹⁰ เนื่องจาก

⁸ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 70 ใช้คำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ.

ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในทุกวันนี้ มักเป็นการละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองอยู่มาก ซึ่งคำว่า "ละเมิดจริยธรรมในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ" มีความหมายที่กว้างคล้ายกับรูปแบบของการกระทำผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันที่ในปัจจุบันได้ขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆจากแต่เดิมจะพบการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำภายในองค์กรเท่านั้น แต่เมื่อขยายผลออกไปพบว่ามีการสมคบกันกระทำผิดร่วมกับบุคคลภายนอกองค์กรรัฐด้วย บุคคลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับพัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยส่วนมากมักจะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือเป็นผู้ทรงอิทธิพล¹¹ แล้วได้ทำการขยาย

⁹ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 ให้นิยามคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณ ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

¹⁰ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 ให้นิยามคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ.

¹¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ได้ให้ความหมาย "ผู้ทรงอิทธิพล" ไว้ว่า คือผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ จ้างวาน สนับสนุน โดยกระทำงานอยู่เหนือกฎหมาย หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย กดขี่ ข่มเหง รังแกประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการกระทำดังกล่าวเป็นปกติธุระ และได้กำหนดพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในข่ายเป็นผู้ทรงอิทธิพลไว้ดังนี้

- 1) ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเจ้าของสลากกินรวบ
- 2) ตั้งช่องโสเภณี สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชิญหรือหลอกลวงหญิงหรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี
- 3) ทำลายทรัพยากรธรรมชาติเช่นการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าการขุดแร่เถื่อน

อิทธิพลที่มีอยู่เข้าครอบงำเจ้าพนักงานของรัฐและกลไกอำนาจรัฐ สร้างเครือข่ายทางการเมืองเพื่อขยายอิทธิพลและมีบทบาททางการเมืองทำให้สามารถรอดพ้นจากการดำเนินคดีจากรัฐได้ เช่นกรณีที่มีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของส่วนราชการกับส่วนตัว หรือพวกพ้อง (Conflict of Interest) กำหนดรูปแบบขั้นตอนในการดำเนินงานมีความสลับซับซ้อนมาก ทำให้มูลค่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีจำนวนมหาศาล (โดยเป็นผลประโยชน์ที่ได้มาจากการเบียดบังเงินงบประมาณในการบริหารของประเทศ รวมทั้งเงินช่วยเหลือหรือเงินสนับสนุนจากต่างประเทศนั่นเอง) ผลประโยชน์มหาศาลเหล่านี้เอง จึงเป็นแรงจูงใจในอันที่จะก่อหรือกระตุ้นให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น นอกจากนี้ทางรัฐบาลยังมีการออกนโยบายในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) เพิ่มมากขึ้น และมักจะเป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคชั้น

4) สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

5) เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่างๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร

6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหามือปืนรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขูดความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน รังแก ข่มเหง หรือกระทำด้วยประการใดๆ โดยมิชอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว

7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าจะชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น

8) เป็นผู้ค้าหรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่

9) เป็นผู้ค้าของเถื่อนของหนีภาษี

10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชนเพื่อค้ากำไรหรือขึ้นราคาโดยมิชอบ

11) ลักลอบฆ่าสัตว์และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย

12) ใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

และในหนังสือของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0214/206 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2534 เรื่อง การสำรวจรายชื่อผู้มีอิทธิพลและมาตรการลดผู้มีอิทธิพล ใค้อธิบายพฤติการณ์ของ "ผู้ทรงอิทธิพล" ไว้ในลักษณะกว้างๆ ดังต่อไปนี้

1) เป็นบุคคลซึ่งตนเอง หรือบริวารสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยมีพฤติการณ์แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ การค้าของเถื่อน บ่อนการพนัน และเข้ามือสลาทกินรวบ คนมีฐานะร่ำรวยสามารถสร้างอิทธิพลในทางการเมือง ในหมู่ราชการ และประชาชน

2) นักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มการเมืองระดับชาติที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3) กลุ่มเศรษฐิกิจนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการ โดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้าหรือผูกขาดทางการค้าโดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน., <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=565,23> กรกฎาคม 2550.

พื้นฐานของประชาชน ซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้มีโอกาสรั่วไหลได้มากขึ้น ซึ่งในหลายๆ โครงการมีการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่ระดับนโยบายคือนักการเมือง ร่วมมือกับระดับปฏิบัติคือข้าราชการอย่างเป็นทางการ หรือในหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดความเชี่ยวชาญ และไม่เข้าใจระบบการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการดีพอเนื่องจากเป็นองค์การที่จัดตั้งใหม่ ทำให้เกิดปัญหาทุจริตใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือไม่คุ้มค่าแก่ประชาชน รวมทั้งการไม่ดำเนินการให้ถูกต้องในการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายให้ใช้จ่ายอย่างประหยัด และคุ้มค่า¹²

มีบทเรียนหลายตัวอย่างที่เกิดขึ้นและก่อความเสียหายให้แก่ประเทศอย่างมหาศาลเช่นการทุจริตในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐในโครงการใหญ่ๆ อาทิในกรณีโครงการจัดสร้างระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับ(โฮปเวลล์) โครงการจัดสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ(หนองงูเห่า) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอาทิในกรณีของการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ 1,400 ล้านบาทของกระทรวงสาธารณสุข โครงการก่อสร้างบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่าน การแปรรูปสัมปทาน หรือแม้แต่การทุจริตคอร์รัปชันลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน(Conflict of Interest) การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption in Policy) การทุจริตเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption) อาจกล่าวได้ว่าด้วยวิธีการปล้นชาติเหล่านี้เองที่ทำให้ประเทศชาติและประชาชนยังคงยากจนเรื่อยมา

เมื่อมาตรการทางกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพต่อการบังคับใช้ได้จริง จึงสมควรที่จะนำมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มาพิจารณาใช้บังคับร่วมกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีอยู่ โดยผู้เขียนขอเสนอมาตรการสมคบกันกระทำความผิด (conspiracy) เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากลักษณะของความผิดเป็นหลักความริบผิดทางอาญาของบุคคลแบบทั่วไป ทำนองเดียวกับความผิดฐานพยายาม (Attempt) ก็คือเป็นความผิดที่ยังไม่ถึงขั้นลงมือ เพียงแต่บุคคลตกลงกันที่กระทำความผิดก็ถือเป็นความผิดสำเร็จทันทีแล้ว โดยมาตรการสมคบกันกระทำความผิดมีที่มาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ในทางตำรามีการอธิบายถึงองค์ประกอบของความผิดดังกล่าวในส่วนของ Actus Reus ว่าเป็นการตกลงกัน (agreement) ซึ่งจะต้องมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาตกลงกัน

¹²จรรุวรรณ เมณฑกา , การต่อต้านคอร์รัปชัน , เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน : บทบาทของทนายความ สถาปนากฎหมาย อัยการ และศาลยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบของความยุติธรรม , วันที่ 19-20 กุมภาพันธ์ 2550 , ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ (ห้องประชุมที่ 3) , กรุงเทพมหานคร : 2550.

เพื่อกระทำความผิด และในส่วนของ Mens Rea ว่าผู้ที่มาตกลงกันจะต้องมีเจตนาและรู้ว่าการตกลงกันนั้นเพื่อการกระทำความผิด ดังนั้นความผิดฐานสมคบกันจึงเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่มีการตกลงกัน แม้การตกลงกันนั้นจะห่างไกลต่อผลที่จะเกิดจากความผิดที่ได้ตกลงกัน (Substantive Offence) เพราะยังมีได้กระทำได้ถึงขั้นลงมือ ก็ถือได้ว่าผู้ร่วมสมคบกัน (Co-conspirator) มีความผิดฐานสมคบแล้วด้วยเหตุนี้ทำให้ลักษณะของความผิดฐานสมคบ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะของการเอาผิดกับอาชญากร ได้ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ถือเป็นการป้องกันแบบตัดไฟเสียแต่ต้นลม อีกทั้งมาตรการสมคบกันกระทำความผิดนี้ได้นำไปใช้กับการกระทำความผิดโดยองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime)¹³ อาจเป็นความผิดเกี่ยวกับการพนัน การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐ การค้ายาเสพติด การค้าโสเภณีหญิงและเด็ก หรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มาตรการสมคบได้ถูกนำไปใช้ปราบปรามองค์กรอาชญากรรมอย่างกว้างขวางทั้งในกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ และกลุ่มประเทศซีวิลลอร์ (Civil Law) เนื่องจากการดำเนินคดีกับผู้นำหรือสมาชิกที่เป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรม¹⁴ มักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หากใช้หลักตัวการหรือผู้ร่วมกระทำความผิด เพราะบุคคลประเภทดังกล่าวมักจะปกปิดวิธีดำเนินการ ซ่อนเร้นปิดบังตนเองไม่เข้าร่วมในการกระทำความผิดจึงทำให้ความผิดเหล่านี้ “สาวไปไม่ถึงตัวการใหญ่” หรือเป็นความผิดที่มี “ภูมิคุ้มกันในการกระทำความผิด” นั่นเอง ดังนั้นการพิสูจน์เพื่อให้บุคคลใดต้องรับผิดฐานสมคบ เป็นเพียงการพิสูจน์ให้เห็นว่า บุคคลดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในเชิงอัตตวิสัย (Objective) คือการตกลงกันที่จะกระทำความผิดของผู้นำ หรือสมาชิกที่เป็นหัวหน้ากับผู้ร่วมสมคบคนอื่นเท่านั้น นอกจากนี้มาตรการสมคบยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่การ

¹³ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000) ในข้อ 2 นิยามคำว่า “กลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (Organized Crime) หมายถึง กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไป ที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง และที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกัน โดยมีเป้าหมายในการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตั้งแต่หนึ่งฐานความผิดขึ้นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม.

¹⁴ กลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมักจะมีส่วนร่วมในการกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอๆ หากการกระทำนั้นสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างสูงสุด และเป็นการกระทำที่มีโอกาสอย่างต่ำที่สุดที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย (Organized criminal groups participate in any illegal activity that offers maximum profit at minimum risk of law enforcement interference) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่เรียกว่า “อาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย” (victimless crime) ถือเป็นเป้าหมายหลักขององค์กรเลขที่เดียว. ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. รายงานผลการวิจัย เรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (หัวข้อที่ 7) : โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2) , สถาบันกฎหมายอาญา, สำนักงานอัยการสูงสุด, กรุงเทพฯ. (ม.ป.ท.)

พิจารณาคดี เนื่องจากการพิสูจน์ถึงการตกลงกันที่จะกระทำความผิด ง่ายกว่าการพิสูจน์ความผิดของ ผู้ร่วมกระทำความผิด(Accomplice) ที่ได้มีการกระทำเกิดขึ้นจริงๆ

สำหรับประเทศไทย ได้บัญญัติความผิดฐานสมคบขึ้นเป็นหลักความรับผิดทางอาญาของ บุคคล(ในบางฐานความผิด)ตั้งแต่สมัยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 จนกระทั่งปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมาที่อาชญากรรมส่วนใหญ่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime)มากขึ้นจึงทำให้เห็นถึงความสำคัญของมาตรการสมคบกันกระทำความผิด ที่สามารถนำไปเอาผิดแก่องค์กร อาชญากรรมได้ ซึ่งในปีพ.ศ.2534 ได้นำเอาหลักความรับผิดฐานสมคบไปใช้กับการกระทำผิดใน คดียาเสพติด โดยมีการตราพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดขึ้น ภายหลังจากที่นำหลักดังกล่าวมาใช้กับคดียาเสพติดทำให้กฎหมายลงโทษผู้กระทำความผิดได้มากขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้า หลุมฝังและเด็กในปีพ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542 โดย ให้ใช้บังคับแก่การค้าหลุมฝังและเด็กรวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการฟอกเงินด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากมาตรการทางกฎหมายที่แต่ละ ประเทศจะต้องมีกฎหมายภายในที่เข้มแข็ง และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็น ที่จะต้องมีมาตรการในการป้องกันและปราบปราม เพื่อต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะของ ความร่วมมือกันในระดับโลกมาเสริม ซึ่งความร่วมมือระดับ โลกมักปรากฏในรูปของข้อตกลง ระหว่างประเทศ เช่นอนุสัญญาว่าด้วยการคอร์รัปชันของอียู EU. ในปี 2540 ที่กำหนดให้การทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อมจัดเป็นอาชญากรรม ปัจจุบันได้เกิดอนุสัญญา สหประชาชาติที่สำคัญหลายฉบับ ที่กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมที่รุนแรง ซึ่ง ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือในอันที่จะวางมาตรฐานระบบการบริหารรัฐ เพื่อการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน (Standard setting) อาทิ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ซึ่งถือเป็นกฎหมายต้นแบบของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจาก สถิติและรูปแบบของการประกอบอาชญากรรมในปัจจุบันมีการพัฒนาไปจากเดิมมาก แต่เดิมเป็น การประกอบอาชญากรรมโดยทั่วไป (Street Crime) ซึ่งเป็นการกระทำความผิดของบุคคลเพียง ลำพัง แล้วขยายไปสู่การสมคบหรือร่วมมือกันโดยมีการดำเนินงานเป็นองค์กร (Organized Crime) ที่มีความสลับซับซ้อน ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีการแบ่งหน้าที่เป็นสัดส่วน มีเครือข่ายโยงใยอย่าง กว้างขวางตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับชาติหรือระหว่างประเทศ โดยประเด็นสำคัญที่จะศึกษา ในอนุสัญญานี้คือ การที่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีลงโทษการสมคบกันกระทำความผิด รวมถึงความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และทำการศึกษาถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย

การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันนั้นถือเป็นอาชญากรรมที่รุนแรง โดยประเด็นสำคัญที่จะศึกษาในอนุสัญญานี้ คือการที่บัญญัติให้ประเทศที่เป็นสมาชิก จะต้องให้ความร่วมมือในอันที่จะวางมาตรฐานระบบการบริหารรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ประเทศไทยเองก็ได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวนี้ จึงทำให้ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องทำการให้สัตยาบันพร้อมทั้งภาคยานุวัติกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ในอันที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ให้เป็นระบบและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นได้แก่การที่ระบบกฎหมายไม่มีความรัดกุมอย่างเพียงพอ ค่านิยมในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่กระทำความคิด เช่นนี้การที่จะแก้ไขปัญหาก็ได้ผลมากที่สุดจำเป็นต้องใช้มาตรการใดๆก็ตาม ที่จะสามารถปิดช่องทาง ในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่กระทำความคิดให้ได้มากที่สุดนั่นเอง และทำการศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องบางประเทศอันรวมไปถึงหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยบางหน่วยงาน ที่ได้มีการนำเอามาตรการสมคบกันกระทำความผิดไปบังคับใช้ก่อนแล้ว เพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ที่จะนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้ ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้สมกับเจตนารมณ์ทางกฎหมายและพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับสถานะสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เป็นการศึกษาแนวคิด ความเป็นมา รูปแบบ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิเช่นอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศอื่นๆ
2. ศึกษาถึงความจำเป็น ความสำคัญ โครงสร้างความคิดและข้อจำกัดความคิดของมาตรการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) อย่างละเอียด โดยพิจารณาถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ในกรณีที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางเพิ่มเติมในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

3. เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งเสนอมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมาย โดยเปรียบเทียบจากมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยงานต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้มีการนำเอามาตรการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้บังคับแล้ว เพื่อให้การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันสามารถกระทำได้อย่างเป็นระบบ

4. เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยเห็นถึงความสำคัญของมาตรการสมคบกันกระทำความผิดกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

1.3 สมมุติฐาน

เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันถือเป็นอาชญากรรมที่รุนแรง และสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลต่อระบบเศรษฐกิจและชื่อเสียงของประเทศ รวมทั้งพบว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำ การยากที่จะสาวเข้าไปถึงผู้อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิด การใช้อิทธิพลข่มขู่การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายที่ถือเป็นความคิดดั้งเดิมซึ่งสมคบกันจึงเหมาะสมควรนำมาใช้แก้ไขปัญหาเพื่อประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้กฎหมาย

1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยถึงความสำคัญ ความเป็นมา แนวคิด โครงสร้าง และรูปแบบของปัญหาที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ที่เกิดขึ้น โดยทำการวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายอื่นๆของต่างประเทศ อาทิเช่นอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 รวมทั้งหน่วยงานของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

2. ศึกษา วิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อชี้ให้เห็นถึงช่องว่างและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายนี้ขาดประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการอื่นที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการบังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3. ทำการศึกษาถึงความจำเป็นมา โครงสร้าง ความรับผิดชอบ ข้อจำกัด ความรับผิดชอบ รวมถึงสาระสำคัญอื่นๆ ของมาตรการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) อย่างละเอียด พร้อมทั้งอ้างอิงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรรค.ศ.2000 มาตรการตามกฎหมายอื่นของไทย รวมทั้งวิเคราะห์ถึงความเหมาะสม เหตุผล และความจำเป็นในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของไทย

4. ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับ การนำมาตรการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) มาปรับใช้กับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศ เปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆภายในประเทศที่มีการนำมาตรการสมคบนี้ไปใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. จากการศึกษาถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงมาตรการในการต่อต้านต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการที่พบว่าลักษณะและรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างตลอด จึงส่งผลให้มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน

2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพโดยนำเสนอมาตรการอื่นที่เหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมาย ดังมาตรการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) ที่สามารถอุดช่องว่างของกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้

3. จากการศึกษาถึงมาตรการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้าง ความรับผิดชอบ ข้อจำกัด ความรับผิดชอบของมาตรการดังกล่าวและสามารถเปรียบเทียบขั้นตอนการกระทำความผิด โดยนำมาใช้เป็นแนวทางใน

การกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4. เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว ตลอดจนทำให้เกิดการพัฒนาการในทางกฎหมายอาญา โดยวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่ได้มีการนำเอามาตรการนี้มาใช้อยู่ก่อนแล้ว เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางและวางกลไกการบังคับใช้ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยนี้ ผู้เขียนได้วิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยอ้างอิงจากตำรากฎหมาย วารสาร บทความ ความคิดเห็น เอกสารการสัมมนาทางวิชาการต่างๆทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ รวมทั้งระบบข้อมูลในเครือข่าย Internet