

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมอย่างรุนแรง คือ ทำให้มีการเร่งรัดใช้จ่ายทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณะสมบัติ งบประมาณ ฯลฯ เพื่อผลประโยชน์ระยะสั้นของนักการเมืองและพรรคพวกซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย มากไปกว่าผลประโยชน์ระยะยาวของประชาชนส่วนใหญ่ การเร่งรัดทำลายทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการแสวงหาผลกำไรสูงสุดของเอกชน ทำให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อม การขาดสมดุลในระบบนิเวศ การขาดสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท การกระจายรายได้และทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาความยากจน และปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น ค่านิยมที่เห็นแก่เงิน เห็นแก่การบริโภคนิยม และเห็นแก่ตัว เป็นต้น

ปัจจุบันนิยามของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” นั้น ขยายวงกว้างขึ้น โดยถูกกำหนดให้เป็น องค์กรอาชญากรรมซึ่งรวมทั้งอาชญากรรมในประเทศและอาชญากรรมข้ามชาติ การทุจริตหรือการคอร์รัปชันถือเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประเทศ เพราะปัจจุบันนี้ปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชัน มีอยู่ทั้งในภาครัฐและเอกชน และหากเราไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ การทุจริตหรือคอร์รัปชันจะเป็นสะพานเชื่อมไปสู่ปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย อย่างไรก็ตามเชื่อว่าเราจะไม่พยายามจัดตั้งเหล่านี้ให้พ้นไปจากสังคมไทย โดยดูได้จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 209 ยืนยันถึงความพยายามนั้น แม้กฎหมายไม่ได้เขียนให้ชัดว่าใครคือผู้มีพฤติกรรมทุจริตหรือคอร์รัปชัน ด้วยเพราะยุคสมัยที่ร่างกฎหมายอาญาไม่มีคำเหล่านี้ กฎหมายจึงพูดถึง “ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นมีความผิดฐานเป็นอั้งยี่” การบัญญัติศัพท์ในสมัยโบราณ “อั้งยี่” หมายถึง บุคคลที่สร้างความเสียหายให้กับรัฐและสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน เพราะฉะนั้น การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปได้กระทำการใด ๆ ให้กับรัฐเสียหาย เท่ากับมีพฤติกรรมทุจริตหรือคอร์รัปชัน

องค์กรสหประชาชาติ ได้กำหนดให้มีสนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทุกรูปแบบ หรือ United nation convention against corruption โดยประเทศไทยลงนามรับรองเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2546 ร่วมกับ 143 ชาติ แต่ไม่ได้ลงสัตยาบัน ซึ่งก็รวมถึงสหรัฐและ

จีน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ลงสัตยาบัน แต่เมื่อชาตอที่ 30 (เอกวาดอร์) ลงนามให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2548 นับจากนั้นไปอีก 90 วัน (15 ธันวาคม พ.ศ. 2548) ให้ถือว่าสนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทุกรูปแบบ มีผลบังคับกับประเทศที่ลงนามรับรอง 143 ชาติ สนธิสัญญานี้ตามมาตรา 68 เมืองเอกวาดอร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ 30 ลงนาม ให้ถือว่าสนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทุกรูปแบบ มีผลบังคับกับประเทศที่ลงนามรับรอง 143 ชาติ

ในปี พ.ศ. 2546 Transparency international ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในต่างประเทศได้จัดลำดับประเทศทั้งหมดจำนวน 143 ประเทศ โดยใช้ Corruption Perceptions Index เป็นเครื่องมือวัดค่าบอกระดับของประเทศในด้านการจ้อราษฎร์บังหลวงโดยอิงมุมมองของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐนักรธุรกิจ ประชาชน ในประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 70 ของโลก (ธนาวิชัย จินดาประคิชฐ์, 2547) และ Transparency Thailand (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย) ได้เปิดเผยผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการประจำปี พ .ศ. 2551 ปรากฏว่าประเทศไทยได้ 3.5 คะแนน จาก คะแนนเต็ม 10 คะแนน และอยู่ในอันดับ 80 จาก 180 ประเทศ และอยู่ในอันดับ 10 จาก 21ประเทศในภูมิภาคเอเชียและเฟิร์ค (Political and Economic Risk Consultancy Ltd.) บริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ได้สำรวจถึงความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมของ 12 ประเทศและเขตเศรษฐกิจพิเศษในเอเชียในปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่า ไทยอยู่ในลำดับที่ 9 และนับแต่ปี พ.ศ. 2538-2551 ประเทศไทย ได้คะแนนสูงสุดเพียง 3.8 จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน โดยในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการสูงที่สุดเป็นอันดับ 2 จากตัวอย่าง 13 ประเทศในเอเชีย โดยระบุว่าประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2540-2551 การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีแนวโน้มที่เลวลงกว่าเดิม ช่วงที่แย่มากอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2546 ที่คะแนนของประเทศไทยเท่ากับ 8.2, 8.55, 8.89 และ 8.75 ตามลำดับ (0 เป็นเกรดที่ดีที่สุด และ 10 เป็นเกรดที่แย่มากที่สุด) (ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 25 กันยายน 2551 ปีที่ 32 ฉบับที่ 4039) ส่วนในปี พ.ศ.2553 สถาบันที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ หรือเฟิร์ค ได้รายงานผลการจัดลำดับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในแถบภูมิภาคเอเชียโดยจัดให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับ 5 ซึ่งดีกว่าปีก่อนที่ผ่านมา แต่ทว่ากลับมีระดับคะแนนการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่สูงขึ้นเป็น 7.63 จากคะแนนเต็ม 10 เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ซึ่งมีคะแนนอยู่ที่ 7.60 คะแนน และปัจจุบันนี้ประเทศไทยอยู่ในอันดับการเกิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่ 93 จาก 180 ซึ่งมีลำดับดัชนีชี้วัดที่ 3.5 จากการจัดอันดับในปี 2010

อย่างไรก็ตามการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการของไทยเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อความเชื่อถือศรัทธาในระบบงานของรัฐและกระทบต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับจาก

บริการสาธารณะของรัฐ ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื้อรังที่สังคมไทยยังหาแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพไม่ได้

ดังนั้นปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามทุจริตจึงถือเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญยิ่งการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้เสียหายในการตรวจสอบหรือดำเนินคดีร้องทุกข์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยตรง ปัจจุบันยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน คงมีเพียงแต่มาตรการของรัฐที่ใช้ในการป้องปรามหรือดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น

ปัญหาการทุจริตเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในระบบราชการและมีการดำเนินการที่ซับซ้อนและเป็นระบบเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ลงตัวและการสมยอมกันยิ่งยากต่อการตรวจสอบและกระบวนการดำเนินการในภาครัฐ เช่น กรณีของการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ไม่ได้เปิดช่องให้ต้องมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมอยู่ด้วย ดังนั้นกระบวนการตรวจสอบในภายหลังหรือต้องการตรวจสอบหากสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น จึงกระทำได้ยาก อีกทั้งกรณีเปิดโปงการทุจริตการใช้งบประมาณตามโครงการใหญ่ ๆ ของทางราชการมักไม่ได้เกิดจากการตรวจพบของกระบวนการตรวจสอบภายในระบบราชการเอง หากแต่เป็น “อุบัติเหตุ” ของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาครัฐ หรือระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง หรือระหว่างภาคธุรกิจเอกชนด้วยกันเองโดยการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการเปิดเผยเรื่องราวทุจริตไปยังบุคคลภายนอก เท่ากับว่าลำพังระบบการตรวจสอบภายในไม่เพียงพอที่จะป้องกันการทุจริตได้ ดังนั้น การจัดให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือระบบการตรวจสอบจากองค์กรที่เป็นอิสระจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นหากต้องการให้การป้องกันการทุจริตในภาครัฐสามารถดำเนินการได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชน อย่างไรก็ตาม ทัศนคติ คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมในกระบวนการใช้งบประมาณของรัฐก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะเข้าร่วมพิจารณาหลักประกันความน่าเชื่อถือของผู้ที่เข้าร่วมก็เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต เช่นเดียวกับการให้หลักประกันอื่นแก่ภาคเอกชน รัฐจะต้องให้การสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรเหล่านี้ หรือบุคคลเหล่านี้ เช่น หลักประกันในเรื่องของค่าตอบแทน และหลักประกันในเรื่องความปลอดภัยในเรื่องชีวิตร่างกาย เป็นต้น

โดยธรรมชาติของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการเป็นเรื่องของการสมคบกันระหว่างบุคคลที่มีผลประโยชน์โดยมิชอบร่วมกันระหว่างผู้ใช้อำนาจในภาคราชการด้วยกันเอง หรือระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับบุคคลในภาคเอกชนซึ่งผู้ใช้อำนาจอาจเป็นระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ส่วนเอกชนก็อาจเป็นนักธุรกิจหรือบุคคลทั่วไป ดังนั้นในกรณีที่

การประสานประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายลงตัว การสมคบกันฉ้อฉลประโยชน์ของส่วนรวมก็เป็นเรื่องที่อยู่เฉพาะบุคคลในวงจำกัดนี้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบปกติ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่พบการดำเนินการที่ผิดปกติ โอกาสที่เกิดเรื่องอื้อฉาวจนมีการตั้งเรื่องเพื่อให้องค์กรตรวจสอบเข้าไปแสวงหาพยานหลักฐาน จนถึงขั้นนำตัวผู้กระทำความผิดลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่ได้ง่าย ๆ การจัดการกับการกระทำความผิดที่มักไม่มีผู้เสียหายที่จะเข้าร้องทุกข์กล่าวโทษเช่นนี้จึงเป็นข้อจำกัดเบื้องต้นที่ทำให้การปราบปรามในเชิงรับขาดประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

ข้อจำกัดตามกฎหมายในการเริ่มกระบวนการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 308 กรณีร้องขอให้มีการตรวจสอบการทุจริตเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 ให้สิทธิเฉพาะผู้เสียหายจากการทุจริตเท่านั้น รวมถึงการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดขั้นตอนและวิธีการถอดถอนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง โดยการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน และจะต้องมีผู้ริเริ่มจำนวนไม่เกิน 100 คน ซึ่งจะต้องแจกแจงข้อกล่าวหาตามความเป็นจริงและรับรองลายมือชื่อของผู้ร่วมลงลายมือชื่อ หากมีการกล่าวหาเท็จหรือรับรองลายมือชื่อเป็นเท็จมีโทษปรับและ/ หรือจำคุก 1-3 ปี อันเป็นมาตรการที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนร้องขอให้มีการตรวจสอบเท่าใดนัก

ลักษณะเฉพาะของการตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยคงเน้นที่การสอบสวนปราบปรามใน “เชิงรับ” คือ การดำเนินการตรวจสอบไปตามกรณีที่มีการร้องเรียน แม้จะมีความพยายามในการแยกแยะความสำคัญของเรื่องที่ต้องมีการดำเนินการเร่งด่วนอยู่บ้าง เช่น หากเป็นกรณีกล่าวหาเรื่องเรียนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในความสนใจของสาธารณชน ก็จะมีการดำเนินการได้สวนให้เป็นเรื่องด่วนพิเศษกว่ากรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปแต่ระบบตรวจสอบการทุจริตของไทยขาดกลไกที่จะเข้าถึงปัญหาของการทุจริตที่แท้จริง ทำให้เกิดความล่าช้า โยนคลอง ขาดความรับผิดชอบ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนทำให้มีผู้สรุปว่ากลไกของรัฐขาดเจตน์จางทางการเมืองที่จะปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือกรณีสอบสวนเรื่องทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ในช่วงเวลาตั้งแต่เมื่อกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงชุดแรกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2541 จนถึงกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงที่สืบเนื่องกรณีซื้อยาแพงผ่านองค์การเภสัชกรรมซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2543 รวมเวลาประมาณ 2 ปี มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากกระทรวงสาธารณสุขรวม 24 ชุด นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการซึ่ง

ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้พิจารณากรณีทุจริตในเรื่องนี้อีก ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี 2 ชุด สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2 ชุด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 3 ชุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 1 ชุด สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2 ชุด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 1 ชุด

เจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจสอบเงินแผ่นดินท่านหนึ่งได้ยืนยันลักษณะการทำงานตรวจสอบขององค์กรของรัฐไว้ว่า “...การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินในปัจจุบันนั้น แม้ว่าจะมีอยู่ด้วยกันหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ทว่าในแต่ละองค์กรก็ทำงานในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ เปรียบเสมือนกับการเล่นดนตรีที่เล่นกันในลักษณะที่ต่างคนต่างเล่นถึงไม่เป็นเพลง และบางทีก็เล่นกันขึ้นสองชั้น ก็เลยไม่ดัง การเล่นดนตรีที่ดี อุปกรณ์ดนตรีชิ้นต่าง ๆ จะต้องเล่นพร้อม ๆ กัน จึงจะไพเราะและดัง โดยเฉพาะองค์กรสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายจะต้องมีการร่วมมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง... ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือแม้ว่าจะได้มีการออกมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการติดตามถึงผลของการตรวจสอบนั้นว่าเป็นเช่นไร เพราะหน่วยงานราชการของไทยนั้นมีลักษณะที่ต่างคนต่างใหญ่ด้วยกันแทบทั้งนั้น”

การตรวจสอบที่ยังขาดกระบวนการที่กระตุ้นให้เกิดการแก้ไขอย่างเป็นระบบการตรวจสอบทั่วไป เช่น กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมักเป็นกรณีการสุ่มตรวจทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ หรือที่เรียกว่า “ตรวจตามใบเสร็จ” แต่ขาดการมองปัญหาในเชิงรุก ไม่มีการเตรียมกลไกเครื่องมือและเครือข่ายการตรวจสอบ หรือประเมินสภาพการณ์ของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่อแหลมต่อการทุจริตและส่งผลกระทบต่อการบริหารโดยรวม การตรวจสอบการทุจริตที่เป็นรูปธรรมจึงมักเกิดขึ้นโดย “อุบัติเหตุ” เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลประโยชน์ขัดกัน คือถ้าไม่มีการขัดแย้งกันในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลการจัดซื้อจัดจ้าง หรือตัวบุคคลในบริษัทห้างร้านที่เสนอตัวเข้ารับงานจัดหาพัสดุด้วยตัวเองแล้วก็ยากที่จะมีการร้องเรียนให้มีการตรวจสอบนักข่าวหนังสือพิมพ์ท่านหนึ่งได้วิจารณ์การทำงานของกรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าอยู่ในกรอบความคิดของราชการทั้งหมด คือต้องรอให้มีคนมาร้องเรียน ถ้าเป็นข่าวหนังสือพิมพ์เชื่อไม่ได้ทั้ง ๆ ที่การเสนอบทวิเคราะห์แยกแยะพฤติการณ์ทุจริตของหนังสือพิมพ์มีที่มาจากเอกสารราชการทั้งสิ้น

นักข่าวหนังสือพิมพ์คนเดียวกันยังได้ยกูปกรณ์ของปัญหาในการบริหารการตรวจสอบในภาครัฐอีกประการหนึ่งคือการที่คณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับโอนเรื่องร้องเรียนจำนวน 2,000 เรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยไม่มีการแยกแยะเรื่องที่กำลังหาหาตั้งแต่ข้าราชการระดับ 1

ลูกจ้างประจำไปจนถึงข้าราชการระดับ 11 จนถึงนักการเมือง ทำให้กระทบต่อความสามารถของ คณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบ กรณีทุจริตที่สำคัญเพราะใช้กระบวนการตรวจสอบในระบบงานเดียวกัน ทั้งที่การตรวจสอบกรณี ทุจริตของนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงเป็นเป้าหมายหลักของการจัดตั้งคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญก็ตาม ยิ่งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 45 กำหนดให้ต้องมีกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อย่างน้อยคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการทำการไต่สวนเรื่อง ร้องเรียนทุกเรื่องที่ได้รับไว้พิจารณา จึงยังเป็นการยากที่คณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะสามารถตรวจสอบการทุจริตที่มีจำนวนมาให้มี ประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

การตรวจสอบไม่สร้างผลสะท้อนให้สังคมเกิดการเคลื่อนไหวกดดันผู้ที่ต้องรับผิดชอบ การทุจริต ความเคลื่อนไหวในกระบวนการตรวจสอบทุจริตถูกจำกัดให้ต้องดำเนินการอย่างปิดลับ ขาดการสื่อสารกับสังคม หรือไม่เช่นนั้นก็เป็นข่าวในช่วงเริ่มต้นแล้วก็เงียบหายไป ความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบไม่อยู่ในความรับรู้ของสังคม แม้ในกรณีตรวจพบการทุจริต หรือความบกพร่องในการใช้งบประมาณก็ไม่มีกระบวนการรายงานให้เกิดผลในทางจิตวิทยาต่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ แม้กระทั่งในชั้นที่การตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้วตรวจพบการทุจริต อย่างไร ก็ขาดการขยายผลในเชิงการลงโทษทางสังคมไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ความบกพร่อง ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือการลงโทษทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานที่ส่งรัฐสภา ไม่ได้ถูก ใช้ให้เกิดผลกระทบต่อการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการอย่างแท้จริงแต่ อย่างใด

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีการ เป็นผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นปัญหาที่สำคัญที่จะต้องรีบดำเนินการ กำหนดหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ในคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทั้งนี้เพราะความผิด อาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในการประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถจะเป็นผู้เสียหายได้ ถึงแม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(8) จะกำหนดเรื่อง “คำกล่าวโทษ” ที่ ความหมายว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้ ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้นและมาตรา 127 ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในมาตรา 123 ถึง มาตรา 126 มาบังคับ โดยอนุโลมในเรื่องคำกล่าวโทษก็ตาม แต่การที่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ

ความคิดนั้นไม่สามารถเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาได้ อันทำให้เขาต้องเสียสิทธิในการต่อสู้, อุทธรณ์, ฎีกา

ดังนั้นเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้โอกาสแก่ผู้ที่ต้องเสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทน ได้ตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 4,5 และขณะเดียวกัน เมื่อยอมรับว่าความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิด ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมในวงกว้างแล้วก็ควรให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาเป็นผู้เสียหายในคดี นี้ด้วยและควรทำการศึกษาเพื่อกำหนดวิธีการหรือตราขึ้นเป็นกฎหมายบังคับใช้เป็นวิธีพิจารณาคดี เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้เป็นรูปธรรมทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ ป้องกันและปราบปรามทุจริต

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
2. เพื่อศึกษาประวัติ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
3. เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ ในฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
5. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษาวิจัยการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริต ประชาชนหรือผู้เสียหายในคดีทุจริตนี้จะ ได้รับประโยชน์มาก เนื่องจากหากกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ กล่าวโทษ และเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แล้ว ก็จะทำให้ช่องว่างของการดำเนินคดีกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแคบลง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันส่งผลให้พฤติกรรมการทุจริตต่อ หน้าที่ราชการลดน้อยลงโดยปริยาย จนสามารถนำไปพัฒนาเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมาใช้บังคับได้ต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการวิจัยทั้งปัญหาและอุปสรรคกรณีความเป็นผู้เสียหายในความคิดเกี่ยวกับคดีทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ ผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็นประเภทข้อมูลเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนกฎระเบียบ บทความ วารสารที่เกี่ยวข้อง กฎหมายต่างประเทศ ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ข้อคิดเห็นของนักวิชาการของไทยและต่างประเทศ วิธีเก็บข้อมูล ค้นคว้าจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ค้นคว้าจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ค้นคว้าจาก Internet วิเคราะห์ การศึกษาวิจัยลักษณะเชิงคุณภาพ (Qualitative study) ทางนิติศาสตร์โดยเน้นการวิจัยเอกสาร (Document research) โดยแบ่งออกเป็น การวิจัยเอกสาร โดยเริ่มต้นรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องไทยและต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำเอาข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์แล้ว สังเคราะห์เพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาสังคมหลายอย่างในสังคมไทย ซึ่งแนวโน้มความรุนแรงของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะเพิ่มมากขึ้น มีประสบการณ์ มีทักษะ ในการกระทำการ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากผู้มีอำนาจ มีตำแหน่ง และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมไม่ได้ผล และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สังคมมีปัญหาโดยตลอด ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการตรวจสอบการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง และควรจะได้รับการหยิบยกขึ้นมา พิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น กล่าวคือปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสังคม เมื่อสังคมประกอบไปด้วยประชาชนที่อยู่ร่วมกันภายใต้กฎหมาย ของสังคมนั้น ๆ แล้ว ประชาชนก็คือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น และที่เป็นผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกำหนด แนวทาง หรือวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย สามารถเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้โดยตรงอย่างเป็นทางการ

รูปธรรม คงมีเพียงแต่มาตรการของรัฐที่ใช้ในการควบคุม และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเองไม่สามารถเข้าถึงได้ และเป็นการยากที่จะปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในสังคมไทยลงไปได้ ดังนั้นหากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการสามารถร้องทุกข์, กล่าวโทษ และเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรงก็อาจจะทำให้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการลดลงได้ไม่น้อย ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมุ่งเน้นที่สิทธิในการดำเนินคดีของผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
2. เพื่อทราบประวัติ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
3. เพื่อทราบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
4. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
5. เพื่อทราบแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ