

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ปัจจุบันหลายประเทศได้พัฒนามาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นใหม่ ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยทางสังคมและรัฐต่อไป ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องศึกษาถึง ความเป็นมา ความหมาย เพื่อให้เห็น “นิยาม” ของคำดังกล่าว ทั้งได้ศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการเกิดพฤติกรรมดังกล่าวรวมทั้งแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการนิติบัญญัติของประเทศไทย และประเทศไทยได้กำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจู่โจมการบังหลวงในการปราบปรามพฤติกรรมดังกล่าวอย่างไรบ้าง โดยผู้วิจัยจะได้กล่าวไว้ในบทนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาในบทต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหาย

ความหมาย “ผู้เสียหาย” ในทางกฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) วางหลักกฎหมายไว้ว่า คำว่า “ผู้เสียหาย” หมายถึงผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งผู้ที่มีอำนาจจัดการแทนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเป็นผู้เสียหาย ก็คือ

1. มีการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น
2. บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว
3. บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย หมายถึงผู้เสียหายจะต้องไม่ได้รับหรือใช้ให้กระทำความผิด ไม่มีส่วนในการกระทำความผิดหรือรู้เห็นสนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย
4. ผู้เสียหายมี 2 ประเภทคือ

4.1 ผู้เสียหายโดยแท้จริงได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดทางอาญาในฐานความผิดนั้นโดยตรง พิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

4.1.1 ได้มีความผิดอาญา ฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น พิจารณาจากกฎหมายสารบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายอาญา และ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีการกำหนด โทษทางอาญาไว้ เช่น พระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 หรือ พระราชบัญญัติ ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 เป็นต้น

4.1.2 บุคคลนั้น เป็นผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำความผิดนั้น โดยตรง หากความผิดนั้น กฎหมายประสงฆ์คุ้มครอง ส่วนที่เป็นเอกชนผู้ได้รับผลร้าย ก็เป็นผู้เสียหาย คำพิพากษาฎีกาที่ 1548/2535 คำพิพากษาฎีกาที่ 2353/2537 แต่ถ้าความผิดอาญานั้นมุ่งคุ้มครอง ส่วนรวม เอกชน ก็ไม่สามารถเป็นผู้เสียหายได้ คำพิพากษาฎีกาที่ 685/2519 คำพิพากษาฎีกาที่ 3447/2530 คำพิพากษาฎีกาที่ 6202/2538 แต่ถ้าเอกชนได้รับความเสียหาย เป็นพิเศษ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ต่อส่วนรวมแล้ว ผู้นั้น ก็ถือว่าเป็น ผู้เสียหายได้ เช่นกัน คำพิพากษาฎีกาที่ 2583/2522 คำพิพากษาฎีกาที่ 2625/2536

4.1.3 บุคคลนั้น เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย เป็นการพิจารณาว่าบุคคลสมควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ แม้ว่าบุคคลนั้นได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญา ก็ไม่ใช่ ผู้เสียหาย ในกรณีต่อไปนี้

4.1.3.1 บุคคลนั้น มีส่วนร่วม ในการกระทำความผิดคำพิพากษาฎีกาที่ 222-224/2513 คำพิพากษาฎีกาที่ 4461/2539

4.1.3.2 บุคคลนั้นยินยอมให้มีการกระทำความผิดต่อตนคำพิพากษาฎีกาที่ 954/2502

4.1.3.3 บุคคลนั้นมีส่วนในการก่อให้เกิด ความผิดและตนได้รับความเสียหายเอง คำพิพากษาฎีกาที่ 1461/2523 คำพิพากษาฎีกาที่ 481/2524

4.2 ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายที่แท้จริง ได้แก่ บุคคลที่มีอำนาจ จัดการแทนผู้เสียหายที่แท้จริงในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 3 ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ

4.2.1 ต้องได้รับอนุญาต จากผู้เสียหาย ก่อน ได้แก่ตาม มาตรา 4 วรรค 2 เว้นแต่จะเข้า กรณี มาตรา 5 (2)

4.2.2 อำนาจโดย ผลของกฎหมาย ได้แก่กรณีตาม มาตรา 5

4.2.3 โดย ได้รับอนุญาต จากศาล ได้แก่ ผู้แทนเฉพาะคดี ตาม มาตรา 6

ความหมาย “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 คำว่า “ผู้เสียหาย” หมายถึง บุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดนั้น

สิทธิของบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการฟ้องคดีอาญา และคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

1. พนักงานอัยการ

2. ผู้เสียหาย

กฎหมายอาญามีจุดประสงค์จะรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม การกระทำที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสังคม หรือคนส่วนใหญ่ของประเทศ ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาหากปล่อยให้มีการแก้แค้นกันเองหรือปล่อยให้ผู้กระทำผิดแล้วไม่มีการลงโทษ จะทำให้มีการกระทำความผิดทางอาญามากขึ้นสังคมก็จะขาดความสงบสุข ดังนั้นผู้เสียหายจึงมีความสำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมากเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการฟ้องร้องคดีกัน ในเรื่องความผิดทางอาญา คือความผิดที่มีโทษอยู่ 5 อย่าง คือ

1. ประหารชีวิต
2. จำคุก
3. กักขัง
4. ปรับ
5. ริบทรัพย์สิน

ดังนั้นกฎหมายใดก็ตามที่มีการระบุโทษ 5 อย่างนี้ ถือว่าเป็นคดีอาญา ซึ่งคดีอาญานั้นถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย จึงมีพนักงานอัยการในฐานะทนายของแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีในฐานะโจทก์ อยู่เสมอ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ที่เสียหายจากการถูกกระทำผิดทางอาญา ในการฟ้องคดีเช่นกัน ซึ่งหมายความว่าผู้ที่เสียหายจะฟ้องคดีเองก็ได้ หรือจะมีพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีให้ก็ได้ แต่กรณีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว พนักงานอัยการจะเป็นผู้ฟ้องคดีได้จะต้องมีการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานเสียก่อน (ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือตำรวจ) สำหรับความผิดต่อส่วนตัวก็คือ ความผิดทางอาญาที่สามารถขอมความกันได้ ซึ่งจะระบุไว้ในตัวบทกฎหมายเสมอว่าความผิดในข้อใดขอมความได้ ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่มีความผิดทางอาญาเกิดขึ้นแล้ว จะมีฝ่ายผู้เสียหายกับฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือที่เรียกว่าผู้ต้องหา ส่วนการเรียกจำเลยนั้นจะเรียกต่อเมื่อผู้ต้องหาถูกฟ้องต่อศาลแล้ว เช่นนั้นแล้วในหัวข้อนี้จึงขอแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. ในกรณีที่เป็นผู้เสียหาย ผู้เสียหายมีสิทธิดังนี้ คือ

1. ร้องทุกข์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การไปแจ้งความกับตำรวจ แต่ถ้าเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย แล้วไปแจ้งความกับตำรวจจะเรียกว่ากล่าวโทษ จะแตกต่างกันตรงที่ถ้าเป็นความผิดที่ขอมความได้ แล้วผู้ที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย ตำรวจจะไม่สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวน หรือจับกุมได้ แต่ถ้าเป็นความผิดที่ขอมความไม่ได้ ไม่ว่าจะมิใครไปแจ้งความ หรือตำรวจรู้เอง ตำรวจก็สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวน หรือจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้
2. เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ
3. เป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

4. ถอนฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา สำหรับการถอนฟ้องนี้ ถ้าเป็นคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวก็เท่ากับคดีเป็นอันยุติ แต่ถ้าไม่ใช่คดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวถึงผู้เสียหายจะถอนฟ้อง แต่พนักงานอัยการก็ยังสามารถดำเนินคดีต่อไปได้ ก็คือคดียังไม่จบ จนกว่าศาลจะตัดสิน

5. ขอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว

โดยหลักของคดีอาญาผู้ที่ดำเนินการได้ก็คือผู้เสียหายเท่านั้น แต่กฎหมายก็ยังเปิดช่องไว้ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถดำเนินการเองได้ก็ให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้ โดยมีหลักอยู่ว่า

1. ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถ ซึ่งอยู่ในความดูแล หมายถึง กรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือเป็นผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นบุคคลไร้ความสามารถ กฎหมายถือว่าบุคคลเหล่านี้ไม่มีวุฒิภาวะพอที่จะดำเนินการเองได้ จึงกำหนดให้ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือก็คือ พ่อแม่ของเด็กเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ หรือกรณีที่เป็นบุคคลไร้ความสามารถก็ให้ผู้ที่เป็นผู้อนุบาลเป็นผู้ดำเนินการแทน (มาตรา 5 (1))

2. ผู้บุพพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภรรยา เฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตาย หรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ (มาตรา 5 (2)) ในเรื่องเกี่ยวกับสามีภรณยานั้น ต้องเป็นสามีภรณยาตามกฎหมายคือจดทะเบียนสมรสด้วยกัน ถ้าไม่จดทะเบียนสมรสก็ไม่มิสิทธิและตามปกติถ้าผู้เสียหายเป็นหญิงมีสามี การดำเนินคดีก็ไม่จำเป็นที่จะต้องขออนุญาตจากสามีก่อน (มาตรา 4 วรรคแรก) แต่ถ้าสามีต้องการที่จะฟ้องคดีแทนภรรยา ต้องได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากภรรยาเสียก่อน(มาตรา 4 วรรคสอง) เว้นแต่ว่าภรรยาจะถูกทำร้ายถึงตาย หรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ อย่างนี้สามีดำเนินการเองได้เลย

3. ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น เป็นกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนิติบุคคล กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้จัดการ หรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทนนิติบุคคลนั้น (มาตรา 5 (3))

นอกจากนี้ หากว่าผู้เสียหายได้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วเกิดตายลง กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ที่เป็นบุพพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภรรยา สามารถดำเนินคดีแทนต่อไปได้ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้เสียหายดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลเองโดยที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้ามาในคดี แต่ถ้าเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีอยู่แล้ว พนักงานอัยการยังสามารถดำเนินคดีต่อไปได้

ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะพิจารณาว่าคดีมีน้ำหนักเพียงใด และพิจารณาว่าควรสั่งฟ้องต่อศาลหรือไม่ ถ้าควรสั่งฟ้องต่อศาลก็คงไม่มีปัญหา แต่ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีนี้กฎหมายยังคงให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีเอง

2. ในกรณีที่เป็นผู้ต้องหา ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังมีสิทธิดังต่อไปนี้ (ก่อนถูกฟ้องคดีต่อศาล)

1. พบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง
2. ได้รับการเยี่ยมตามสมควร
3. ได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วยหลังจากผู้ต้องหาถูกฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะอยู่ในฐานะจำเลยและมีสิทธิดังนี้
4. แต่งทนายแก้ต่างในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในศาลชั้นต้น ตลอดจนชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หมายถึง กรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องต่อศาลเอง ศาลจะต้องทำการไต่สวนเสียก่อนว่าคดีมีมูลหรือไม่จึงจะรับฟ้อง แต่ถ้าเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นฟ้อง ส่วนใหญ่ศาลจะรับฟ้องเลยไม่ต้องทำการไต่สวนอีก)
5. พุดจากับทนายหรือผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง
6. ตรวจสอบสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาล และคัดสำเนาหรือขอสำเนาที่รับรองว่าถูกต้องโดยเสียค่าธรรมเนียม
7. ตรวจสอบสิ่งที่ยื่นเป็นพยาน และคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้น ๆ

ในกรณีที่จำเลยมีทนาย ทนายยอมมีสิทธิทำนองเดียวกับจำเลยตามที่กล่าวมาแล้วนั้นด้วย การขอประกันตัวก็เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง แต่ไม่เด็ดขาด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้อนุญาต แล้วแต่ว่าอยู่ในการควบคุมของใคร (ตำรวจ , อัยการ, หรือศาล) เมื่อผู้ต้องหาถูกจับมาที่โรงพักแล้ว พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจควบคุมตัวไว้ได้แค่ 48 ชั่วโมงเท่านั้น เพื่อทำการสอบสวน หากสอบสวนไม่เสร็จก็จะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปขอฝากขังต่อศาล ซึ่งศาลจะอนุญาตให้ฝากขังได้ครั้งละไม่เกิน 12 วัน และได้สูงสุดแค่ 7 ครั้ง หากครบ 7 ครั้งหรือ 84 วันแล้วยังทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จ พนักงานสอบสวนจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปทันทีที่การพิจารณาคดีในศาลก่อนเริ่มคดีศาลจะถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ หากไม่มีและต้องการทนาย ศาลจะตั้งทนายความให้แก่จำเลย โดยที่ศาลจะเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายให้แก่ทนายความเอง ฉะนั้น หากจำเลยเป็นผู้ยากจนไม่มีเงินไปจ้างทนายมาสู้คดี ก็สามารถร้องขอต่อศาลได้

แนวคิดของระบบการดำเนินคดีอาญา

ตามแนวคิดพื้นฐานของหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ บุคคลซึ่งเสียหายไม่มีสิทธิในการเข้ามาฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญา โดยมีประโยชน์ของรัฐหรือสังคมเหนือกว่าประโยชน์ของบุคคลรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาในการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินคดีอาญาผู้ที่เข้ามาดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด คือ ผู้เสียหาย ประชาชน หรือ รัฐก็ตาม สิ่งที่สำคัญ คือ ต้องอำนวยความสะดวกธรรมอย่างเสมอภาคกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าบุคคลที่เข้ามาจะมีสถานะเช่นไร เนื่องจากบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งสามารถแบ่งหลักการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นเรื่องของผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือบุคคลที่ใกล้ชิดของผู้เสียหายกระทำการดำเนินคดีเอง เป็นในรูปของการแก้แค้นเป็นการส่วนตัวหรือทำสงครามระหว่างกลุ่มชนที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐทำหน้าที่เป็นคนกลางตัดสินความถูกต้อง รวมถึงการบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบตามข้อเรียกร้องของผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้หลักการดำเนินคดีจึงคำนึงเฉพาะส่วนได้เสียบุคคลเป็นหลัก ไม่มีส่วนได้เสียของสังคมเข้าไปเกี่ยวข้อง

2. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular prosecution) เป็นระบบการดำเนินคดีที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐหรือสังคม ถ้ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ประชาชนทุกคนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ด้วยและถือว่ามีหน้าที่ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาเป็นของประชาชน จึงทำให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย แนวความคิดเช่นนี้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายโรมัน โดยจำแนกความผิดระหว่างการกระทำผิดต่อส่วนตัว (Delit private) กับการกระทำความผิดอาญาแผ่นดิน (Delit public) ออกจากกันและจากการจำแนกการกระทำผิดนี้เอง จึงให้เกิดการฟ้องคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

3. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การดำเนินคดีโดยรัฐ (Public prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นใหม่ เป็นแนวความคิดทางอรรถประโยชน์ คือ การกระทำใดที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสังคม รัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมจะต้องเข้าไปดำเนินการป้องกันการทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีแนวคิดพื้นฐานหรือแหล่งที่มาจากประเทศในภาคพื้นยุโรปเป็นส่วนใหญ่ โดยจะมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของสมาชิกในสังคมหรืออาจเรียกว่า ประโยชน์สาธารณะประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ส่วนมากจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “พนักงานอัยการ” มีสถานภาพเป็นตัวแทนของรัฐ

ดังนั้น ตามแนวคิดพื้นฐานของหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ บุคคลซึ่งเสียหายไม่มีสิทธิในการเข้ามาฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญา โดยมีประโยชน์ของรัฐหรือสังคมเหนือกว่าประโยชน์ของบุคคลรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาในการรักษาความสงบเรียบร้อย

การดำเนินคดีอาญาผู้ที่เข้ามาดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด คือ ผู้เสียหาย ประชาชนหรือรัฐก็ตาม สิ่งที่สำคัญ คือ ต้องอำนวยความสะดวกธรรมชาติอย่างเสมอภาคกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าบุคคลที่เข้ามาจะมีสถานะเช่นไร เนื่องจากบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น ไม่สมควรให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาในกรณีใดกรณีหนึ่ง เช่น ให้เอกสิทธิหรือให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมากกว่ากรณีที่ผู้เสียหายที่เข้ามาดำเนินคดีอาญาเอง

การยอมความในคดีอาญาความผิดอันยอมความได้

คดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ ระบุโดยการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องและยอมความ สำหรับคดีอาญาความผิดอันยอมความได้สามารถระงับคดีได้ ดังนี้

1. โดยการถอนคำร้องทุกข์ เนื่องจากความผิดอาญาอันยอมความได้นั้น เจ้าพนักงานจะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ (แจ้งความ) ต่อเจ้าพนักงานเสียก่อน และจะต้องร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องการกระทำผิดและรู้ตัวผู้กระทำผิด ฉะนั้นเมื่อผู้เสียหายร้องทุกข์และต่อมาเจ้าพนักงานได้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ไม่ว่าจะคดีอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะระงับหรือยกเลิกคดีด้วยวิธีถอนคำร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ต่อพนักงานอัยการ หรือต่อศาลได้โดยแจ้งต่อเจ้าพนักงานดังกล่าวว่าไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไป

2. โดยการยอมความ สำหรับคดีอาญาอันยอมความได้นี้ เมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดแล้ว และไม่ว่าคดีดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล หรือผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะระงับคดีหรือยกเลิกคดีโดยวิธียอมความได้อีกวิธีหนึ่งการยอมความในคดีอาญาดังกล่าวไม่มีแบบวิธีอย่างใด เพียงแต่แสดงหรือกระทำอาการใด ๆ ซึ่งทำให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไป ก็เป็นอันใช้ได้แล้ว

3. โดยการถอนฟ้อง คดีอาญาอันยอมความได้บางครั้งผู้เสียหายอาจจะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน แต่ได้ยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลด้วยตนเอง ในกรณีนี้แม้คดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด เช่น กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ไม่ว่าจะในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา

หากผู้เสียหายประสงค์จะระงับคดีหรือยกเลิกคดีก็สามารถทำได้โดยการถอนฟ้องได้ ซึ่งเมื่อถอนฟ้องไปแล้วก็จะนำคดีดังกล่าวมาฟ้องอีกไม่ได้

ในระบบกฎหมายไทย ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา สามารถดำเนินคดีได้ 2 ทาง คือ ฟ้องคดีด้วยตนเองและพนักงานอัยการเป็น โจทก์ฟ้องคดีแทน (ผู้เสียหายเข้าเป็น โจทก์ร่วม)

1. การฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเองจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงเท่านั้นสำหรับคดีความผิดต่อแผ่นดินเช่นความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ คดีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ บุคคลธรรมดาจะเข้าไปเป็น โจทก์ฟ้องคดีเองไม่ได้

ในคดีอาญาทั่วไปที่ไม่ใช่คดีความผิดต่อส่วนตัว ทนายความมักจะไม่นำเสนอให้ผู้เสียหายฟ้องคดีด้วยตนเอง เนื่องจาก

2. การฟ้องคดีด้วยตนเอง ผู้เสียหายมักจะประสบความยุ่งยากในการค้นหาพยานหลักฐาน เพราะไม่มีอำนาจออกหมายเรียกผู้ใดมาให้การเป็นพยานเหมือนกับที่พนักงานสอบสวนกระทำได้ในชั้นสอบสวน

3. ในคดีอาญาทั่วไป การแจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี น่าจะได้ผลดีมากกว่า เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีอำนาจตามกฎหมายในการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องแล้ว ผู้เสียหายสามารถเข้าเป็น โจทก์ร่วมในคดีอาญากับพนักงานอัยการได้ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองอาจมีความจำเป็นในกรณีต่อไปนี้

1. ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นสอบสวน เช่น ร้องทุกข์ในฐานะผู้เสียหาย แต่การสอบสวนไม่ดำเนินไปอย่างถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย เช่นนี้ผู้เสียหายควรฟ้องคดีด้วยตนเอง

2. ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองในความผิดอันยอมความได้ (ความผิดต่อส่วนตัว) เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท นอกรีต ยักยอก บุกรุกหรือความผิดตามบทบัญญัติว่าด้วยการใช้เชือก เป็นต้น ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีด้วยตนเองได้โดยสะดวก เนื่องจากโดยทั่วไปผู้เสียหายในความผิดประเภทนี้มักจะฟ้องจำเลยเพื่อให้มาทำความตกลงกัน หากจำเลยได้ทำการชำระหนี้หรือทำการอันเป็นการบรรเทาความเสียหายจนเป็นที่พอใจผู้เสียหายก็อาจถอนฟ้องได้

โดยสรุป ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเองควรจะฟ้องเฉพาะคดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวเป็นหลัก เว้นแต่ผู้เสียหายจะไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมตามที่กล่าวข้างต้น

3. พนักงานอัยการเป็น โจทก์ฟ้องคดีแทน (ผู้เสียหายเข้าเป็น โจทก์ร่วม) การดำเนินคดีอาญาโดยเข้าเป็น โจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ในการเข้าเป็น โจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการนั้นมี

บัญญัติอยู่ในมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติว่าผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นโจทก์ร่วมในเวลาใด ๆ ก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาอันมีความหมายว่าในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีไว้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมได้โดยผู้เสียหายที่จะยื่นขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมนั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง เช่น ผู้เสียหายในคดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือถูกทำร้ายร่างกาย ทายาทของผู้เสียหายย่อมถือเป็นผู้เสียหายที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมได้

ในส่วนของความผิดอาญาแผ่นดิน ผู้ใดผู้หนึ่งจะยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง

สำหรับช่วงเวลาที่เหมาะสมในการยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมนั้น เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่าให้ยื่นก่อนศาลชั้นต้นพิพากษา จึงมีข้อที่ควรพิจารณาว่าจะยื่นขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมเมื่อใด เห็นว่าการยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมนั้นควรยื่นในช่วงแรกหลังจากพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องแล้วหรือก่อนสืบพยานโจทก์นัดแรก เนื่องจากจะทำให้ทนายโจทก์ร่วมมีสิทธิในการได้ซักถามพยานของพนักงานอัยการและสามารถนำพยานของผู้เสียหายเองเข้าสืบได้ หากยื่นหลังจากได้สืบพยานโจทก์ไปแล้วจะทำให้เสียสิทธิตามที่กล่าวมาข้างต้น

การดำเนินคดีอาญาในฐานะจำเลย ในการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองของผู้เสียหาย ผู้ที่ถูกฟ้องจะยังไม่ตกเป็นจำเลยในทันที ศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนเมื่อศาลเห็นว่าคดีมีมูลและมีคำสั่งประทับฟ้องแล้วจึงจะถือว่าผู้ที่ถูกฟ้องมีฐานะเป็นจำเลยแล้ว ในความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกเกินตั้งแต่ 3 ปี ขึ้นไปศาลมีอำนาจที่จะออกหมายขังเพื่อควบคุมตัวจำเลยไว้ในระหว่างการศึกษาได้ ดังนั้นเมื่อตกเป็นจำเลยจะต้องมีการขอลปล่อยชั่วคราว (ประกันตัว) ต่อศาล ซึ่งโดยทั่วไปการขอลปล่อยชั่วคราวของจำเลยถือเป็นสิทธิที่จะได้รับการอนุญาต การที่ศาลจะไม่อนุญาตให้ประกันตัวนั้นต้องมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ในส่วนที่ผู้เสียหายเริ่มดำเนินคดีอาญาโดยการเข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนนั้น ในเบื้องต้นพนักงานสอบสวนจะมีการออกหมายเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไปให้ปากคำอันเป็นขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานจากนั้นพนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์ก็จะมีคำสั่งฟ้องคดีและนำตัวผู้ต้องหาไปยื่นฟ้องต่อศาลซึ่งจะถือว่าได้ตกเป็นจำเลยแล้ว โดยทั่วไปคดีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องจะไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องก่อนเนื่องจากกฎหมายเห็นว่าได้ผ่านการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานมาจากพนักงานสอบสวนแล้วขั้นหนึ่ง สำหรับการประกันตัวในคดีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น สามารถขอประกันตัวได้ตั้งแต่ในชั้นพนักงานสอบสวนเรื่อยไปจนถึงชั้นศาล

แนวคิดการฟ้องคดีอาญาของต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ การฟ้องคดีอาญาของประเทศอังกฤษทำได้ 2 วิธี คือ การฟ้องด้วยวาจา (Information) และการฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษร (Indictment)

1. การฟ้องด้วยวาจา (Information) ความผิดที่จะฟ้องด้วยวาจาได้ จะต้องเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติว่าอยู่ในอำนาจของศาล Magistrates (พอจะเทียบได้กับศาลแขวงของเรา แต่ไม่ตรงทีเดียวนัก) ศาล Magistrates มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังนี้

1. คดีความผิดซึ่งพิจารณาโดยรวบรัดได้ (Summary Offences) ส่วนมากโทษไม่เกิน 3 เดือน

2. คดีความผิดบางประการตามทั่วยพระราชบัญญัติ ศาล Magistrates เช่น คดีลักทรัพย์ ซึ่งตามธรรมดาจะต้องพิจารณาต่อหน้าลูกขุน (Indictable offences) แต่ศาลเห็นว่าเพื่อความเหมาะสม เป็นต้นว่าลักษณะความผิดไม่ร้ายแรง อาจพิจารณาโดยรวบรัดได้ แต่ศาลจะลงโทษจำคุกเกินกว่า 6 เดือน หรือปรับไม่เกินกว่า 100 ปอนด์ หรือทั้งจำและปรับเกินกว่านี้ไม่ได้

การฟ้องด้วยวาจาจะต้องฟ้องต่อผู้พิพากษาศาล Magistrates ซึ่งเรียกว่า Justices of the peace (ผู้พิพากษาเช่นนี้ต่างกับผู้พิพากษาศาลแขวงของเรามาก เพราะเป็นเพียงบุคคลธรรมดาที่ไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางกฎหมาย ฉะนั้นจึงต้องมีบุคคลผู้รู้กฎหมายอีกคนหนึ่งเรียกว่า Justices clerk เป็นผู้คอยแนะนำในด้านกฎหมายและด้านการพิจารณา แต่ไม่เกี่ยวข้องในการพิพากษาคดี) การฟ้องแบบนี้ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องได้แล้วผู้อื่นก็อาจฟ้องได้ (เทียบได้กับการกล่าวหาของเรา) แต่ว่าความผิดบางประการกฎหมายบัญญัติว่า จะฟ้องได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากบุคคลบางคน หรือจากเจ้าหน้าที่เสียก่อน บุคคลผู้มีสิทธิฟ้องจะให้ทนายฟ้องแทนหรือมอบอำนาจให้ผู้ใดฟ้องแทนก็ได้ ในทางปฏิบัติตำรวจจะเป็นผู้ฟ้องเป็นส่วนใหญ่และตำรวจนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นนายร้อย แม้เพียงพลตำรวจซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ก็ฟ้องได้

เมื่อมีผู้ฟ้องด้วยวาจา ศาลจะออกหมายเรียกจำเลยให้มาสู้คดี ถ้าจำเลยขัดขืนศาลอาจออกหมายจับ แต่การพิจารณาไม่จำเป็นต้องทำต่อหน้าจำเลย จำเลยขอให้ทนายความหรือในบางกรณีอาจยื่นคำให้การทางไปรษณีย์ได้

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลนี้ ถ้าศาลพิพากษาลงโทษ จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงไปยังศาล Quarter sessions แต่ถ้าศาลยกฟ้อง โจทก์ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เมื่อศาล Quarter sessions พิพากษาแล้ว ทั้งโจทก์และจำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ในข้อกฎหมายต่อไปยังศาล Queen's bench ซึ่งตามปกติเป็นศาลชั้นต้น ซึ่งพิจารณาคดีส่วนแบ่ง ถ้าคดีมีปัญหาข้อกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาของศาล โจทก์และจำเลยมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล Magistrates

ตรงไปยังศาล Queen's bench ได้เลยทีเดียว ถ้าจำเลยใช้สิทธิครั้งนี้ จะหมดสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงไปยังศาล Quarter sessions

การพิจารณาอุทธรณ์ของศาล Quarter sessions นอกจากคดีที่จำเลยอุทธรณ์ในเรื่องโทษอย่างเดียว ทำโดยวิธีสืบพยานใหม่ และมีอำนาจพิจารณาเพิ่มโทษได้ แม้ว่าจำเลยจะอุทธรณ์แต่เพียงขอให้ยกฟ้อง นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปให้ศาล Magistrates อื่นที่อยู่ในเขตท้องถิ่นเดียวกับศาล Magistrates เดิมพิจารณาพิพากษาใหม่ได้

การพิจารณาอุทธรณ์จากศาล Magistrates ของศาล Queen's bench ศาลจำต้องฟังข้อเท็จจริงตามที่ศาล Magistrates ได้พิจารณาไว้ ข้อเท็จจริงที่ศาล Magistrates ทำไว้นี้เรียกว่า Case stated เมื่อคู่ความจะอุทธรณ์ จะต้องร้องขอต่อศาล Magistrates ให้บันทึกข้อเท็จจริงในคดี ศาลมีสิทธิปฏิเสธได้ แต่จะต้องออกหลักฐานในการปฏิเสธให้ บันทึกข้อเท็จจริงนี้ ศาลจะต้องทำภายใน 3 เดือน (ช้ากว่าของศาลเรามาก) ศาล Queen's bench มีสิทธิส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นให้ผู้พิพากษาศาล Magistrates คนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนพิจารณาพิพากษาใหม่ได้

การพิจารณาอุทธรณ์จากศาล Quarter sessions ในข้อกฎหมายของศาล Queen's bench คงเป็นการพิจารณาโดยวิธี Case stated เช่นเดียวกับการพิจารณาอุทธรณ์จากศาล Magistrates และอำนาจของศาลก็คล้ายคลึงกัน

2. การฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษร (Indictment) อาจทำได้ 3 วิธี คือ

1. การฟ้องโดยวิธีที่เรียกว่า Criminal information คำฟ้องนี้ Attorney general (เจ้าหน้าที่สูงสุดฝ่ายกฎหมายของแผ่นดิน และเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล โดยนัย อาจเทียบได้กับอธิบดีกรมอัยการของเรา) เป็นผู้ฟ้องต่อศาล Queen's bench ในคดีบางคดีซึ่งกระทบกระเทือนต่อแผ่นดิน รัฐบาล หรือข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น คดีหมิ่นประมาทกษัตริย์ หรือรัฐมนตรี ในหน้าที่ เป็นต้น การฟ้องโดยวิธีนี้มักไม่ค่อยจะมีมากนัก

2. การฟ้องโดยวิธีการไต่สวนของ Coroner ในคดีฆ่าคน (Coroner คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไต่สวนเมื่อมีการตายเกิดขึ้นในเขตอำนาจ โดยมีเหตุอันควรสงสัยว่า ตายโดยผิดธรรมชาติ ไม่ปรากฏสาเหตุ หรือตายในเรือนจำ การไต่สวนทำในศาลของ Coroner ต่อหน้าลูกขุน) เมื่อปรากฏจากพยานหลักฐานว่าบุคคลใดตายโดยการกระทำของบุคคลอื่น Coroner จะออกหมายจับผู้กระทำผิด และส่งสำนวนการไต่สวนไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี และถือเอาสำนวนการไต่สวนนี้เป็นการฟ้อง

การฟ้องโดยวิธีนี้อาจซ้ำกับการฟ้องโดยวิธี Indictment ได้ ฉะนั้นหากมีการฟ้องคดีฆ่าคนต่อศาลอื่นก่อน ศาลนั้นจะต้องแจ้งให้ Coroner ทราบและ Coroner จะต้องเลื่อนการไต่สวนไป แต่ถ้า Coroner ไต่สวนและฟ้องก่อนที่จะได้รับแจ้ง จำเลยก็อาจถูกฟ้องทั้งสองทาง แต่ศาลยอม

พิจารณาแต่เพียงคดีเดียว เพื่อกันข้อยุ่งยากมิให้เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติคดีมากคนจึงมักจะยื่นฟ้องโดยวิธี Indictment

3. คำฟ้องโดยวิธี Indictment การฟ้องโดยวิธีนี้ คำฟ้องไม่ใช่โจทก์เป็นผู้เซ็น แต่ Clerk of the peace (ถ้าคำฟ้องยื่นต่อศาล Quarter sessions) หรือ Clerk of assize (ถ้าคำฟ้องยื่นศาลต่อ Assizes) เป็นผู้เซ็น และจะเซ็นได้ต่อเมื่อ

ก. ได้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีนั้นที่ศาล Magistrates และศาลสั่งว่าคดีมีมูลแล้ว

ข. โดยคำสั่งหรือด้วยความยินยอมของผู้พิพากษา High court (High court คือศาลซึ่งตามปกติพิจารณาพิพากษาคดีส่วนแพ่ง แบ่งเป็นแผนก Queen's bench, Chancery, และ Divorce, Probate and admiralty แต่แผนก Queen's bench มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาโดยวิธี Criminal information และพิพากษาอุทธรณ์ในข้อกฎหมายจากศาล Magistrates และ Quarter sessions ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้พิพากษาประจำ High court นี้ นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีส่วนแพ่งแล้ว ยังอาจได้รับแต่งตั้งให้นั่งพิจารณาพิพากษาคดีในศาล Assizes ซึ่งรวมทั้งศาลอาญาส่วนกลาง Central criminal court หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Old bailey ด้วย)

ค. เมื่อพยานเบิกความเท็จในระหว่างพิจารณาคดี และศาลที่พิจารณาคดีเห็นสมควรให้ฟ้องพยานนั้นฐานเบิกความเท็จ

ในการไต่สวนมูลฟ้องของศาล Magistrates ดังกล่าวใน ข้อ ก. เมื่อศาลสั่งว่าคดีมีมูลโจทก์ (นอกจาก Director of public prosecutions) ย่อมผูกพัน โดยทราบว่าจะต้องฟ้องจำเลย และพยานโจทก์ที่ให้การแล้วก็ต้องผูกมัดโดยวิธีเดียวกันว่า จะต้องไปให้การชั้นพิจารณาคดีโดยไม่จำต้องออกหมายเรียกอีก เว้นแต่ศาลเห็นว่าไม่จำเป็น เช่น จำเลยรับสารภาพ ก็อาจสั่งว่าพยานไม่จำต้องไปให้การในชั้นพิจารณา เว้นแต่โจทก์จะต้องการและแจ้งให้ทราบ (Director of public prosecutions คือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจฟ้อง ดำเนินคดีอาญา ภายใต้คำแนะนำปรึกษาของ Attorney General และยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานตำรวจ Justices clerk และบุคคลอื่นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ตามธรรมดา Director of public prosecutions จะเป็นโจทก์แต่เฉพาะคดีที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ)

ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาโดยการฟ้องดังกล่าวข้างต้น ได้แก่

1. ศาล Quarter sessions ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาจำกัดกว่าศาลอาญาอื่น เช่น ไม่อาจจะพิจารณาคดีฆ่าคน คดีที่มีอัตราโทษจำคุกถึงตลอดชีวิต หรือคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายซับซ้อน เช่น คดีเบิกความเท็จ ปลอมหนังสือ เป็นต้น Quarter sessions แบ่งเป็น County sessions และ Borough sessions ผู้พิพากษาของ County sessions เรียกว่า Justices of the peace ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้ทางกฎหมาย แต่หัวหน้ามักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย ส่วนผู้

พิพากษาของ Borough sessions มีคนเดียวเรียกว่า Recorder ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากผู้สำเร็จนิติบัณฑิตมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

2. ศาล Assizes ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ทุกคดี แต่ว่าศาลนี้มีได้นั่งพิจารณาคดีตลอดปี ปีหนึ่งจะนั่งพิจารณาคดีประมาณ 2 ถึง 4 ครั้ง แต่แต่ละครั้งประมาณ 1 เดือน หรือจนกว่าคดีจะเสร็จ และทั้งอังกฤษและเวลส์ศาลนี้จะนั่งพิจารณาเพียง 7 แห่งเท่านั้น

3. ศาลอาญาส่วนกลาง หรือที่เรียกกันว่า Old bailey มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ทุกคดีและนั่งพิจารณาตลอดปี แต่จะพิจารณาแต่เฉพาะคดีที่เกิดในลอนดอน และหัวเมืองใกล้เคียงเท่านั้น

การพิจารณาคดีในศาลทั้งสามนี้ต้องกระทำต่อหน้าผู้พิพากษาหนึ่งนาย และลูกขุน 12 คน ลูกขุนนี้ Clerk of the court จะเป็นผู้เลือกจากรายชื่อซึ่ง Sheriff (ไม่ใช่ นายอำเภออย่างที่มีมักจะเข้าใจกัน) เป็นผู้ทำประจำแต่ละท้องถื่น ลูกขุนอาจเป็นหญิงหรือชายก็ได้ แต่ต้องเป็นบุคคลอายุระหว่าง 21 ถึง 60 ปี และมีที่ดิน หรือถือที่ดินมีมูลค่าปีละ 10 ปอนด์ หรือเป็นเจ้าของบ้านซึ่งเสียภาษีปีละ 20 ปอนด์ ลูกขุนนี้อาจถูกคู่ความคัดค้านได้ในการพิพากษาคดี ลูกขุนจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าจำเลยผิดหรือไม่ คำวินิจฉัยจะต้องเป็นเอกฉันท์ ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลจะต้องสืบพยานใหม่ต่อหน้าลูกขุนคณะใหม่ ถ้าครั้งที่สองลูกขุนยังไม่สามารถให้คำวินิจฉัยเป็นเอกฉันท์ได้ ศาลต้องพิจารณาคดีใหม่เป็นครั้งที่สาม ในทางปฏิบัติเมื่อถึงครั้งนี้โจทก์ยอมเสนอขอไม่สืบพยาน ซึ่งผลก็เท่ากับยกฟ้อง ผู้พิพากษายอมผูกพันในคำวินิจฉัยของลูกขุนถ้าเอกฉันท์ และมีหน้าที่เพียงกำหนดโทษเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติเวลาผู้พิพากษาสรุปข้อเท็จจริงให้ลูกขุนฟัง ก็มักจะเน้นถึงความ

สำคัญของพยานบางคน ถึงข้อกฎหมายบางประการซึ่งก็เท่ากับชี้แนวให้ลูกขุนเหมือนกัน เมื่อศาลพิพากษาคดีแล้ว จำเลยเท่านั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และอุทธรณ์ต่อไปยังศาลอุทธรณ์ส่วนอาญา (Court of criminal appeal) ถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมายจำเลยไม่ต้องขออนุญาตจากศาลก่อน ถ้าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลที่พิพากษาคดีหรือศาลอุทธรณ์ และถ้าอุทธรณ์เรื่องโทษอย่างเดียว ศาลอุทธรณ์เท่านั้นที่จะอนุญาตได้ เมื่อศาลอุทธรณ์พิพากษาแล้วคู่ความไม่มีสิทธิฎีกาต่อไปยัง House of lords เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากศาลอุทธรณ์ หรือ House of lords และจะอนุญาตได้แต่เฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับประชาชนจริง ๆ House of lords นี้ทำหน้าที่ทั้งเป็นสภาสูงของ Parliament และเป็นทั้งศาลสูงสุดแต่ผู้พิพากษาในศาลนี้จะต้องประกอบด้วย Lord chancellor, Lords of appeal in ordinary และ Peer ผู้ดำรงตำแหน่งทางกฎหมาย ซึ่งเรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า Law lords

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ทุจริต (Corruption) เป็นภาษาละติน ถ้าจะแปลตามตัวน่าจะแปลว่าการทำลายหรือถ้าแปลให้มีความหมาย ทางภาษาที่สละสลวยก็น่าจะแปลว่า การละเมิดจริยธรรมในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องไม่ปล่อยให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างตนเองกับผู้มาติดต่อก้าวล้ำเกินเลยจากความสัมพันธ์เช่นปกติของบุคคลทั่ว ๆ ไป จนไปเกี่ยวข้องกับปฏิบัติหน้าที่หรือมีความสัมพันธ์กันจนเอาอำนาจหน้าที่ทางราชการเป็นสื่อประสานหรือตอบแทนกัน หรือการปฏิสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัวที่ก้าวล่วงเลยจนทำให้งานราชการต้องเสียหายหรือจนบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่เป็นกลางใช้อำนาจหน้าที่ เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มาติดต่อราชการ จนไม่เป็นธรรมหรือให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือราชการ ซึ่งทำได้ไม่ยากนักเพราะข้าราชการล้วนแต่มีญาติพี่น้องเพื่อนบริวาร โดยเฉพาะการตอบแทนบุญคุณกันในทางสังคม โดยใช้หน้าที่การงานเพราะเป็นการตอบแทนที่ใช้ทุนน้อยแต่ค่าตอบแทนสูง จะเห็นได้ว่าถ้าถือตามความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว การทุจริตจะมีความหมายกว้างขวางมาก เพราะการปฏิบัติราชการเบี่ยงเบนออกไปจากพฤติกรรมของข้าราชการปกติที่ปฏิบัติต่อผู้มาติดต่อราชการ ไม่ว่าใช้อำนาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่น เพื่อแลกกับการที่เอื้อประโยชน์จากทางการจนล้นประโยชน์มิชอบ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกจากทรัพย์สินสาธารณะเป็นต้น ทั้งรวมถึงการสร้างบุญคุณเพื่อหาบริวารหรือวางเครือข่ายเพื่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือการได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งทางราชการ หรือทางการเมืองในภายภาคหน้า

ส่วนการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่ทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่บุคคลที่ได้รับค่าตอบแทนในการทำงานจากงบประมาณของแผ่นดิน การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการใช้หรือแอบอ้างตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพื่อประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่นเป็นเรื่องที่ไม่กระทำการตามหน้าที่ ตามปกติวิสัย หากไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่นหรือการกลั่นแกล้งถ่วงเรื่อง เพื่อให้ผู้อื่นต้องให้ประโยชน์ตอบแทน เจตนาดังกล่าวอาจแสดงออกโดยการเรียกโดยตรงหรือโดยผ่านผู้อื่น เจตนานี้ต้องพิจารณาจากผู้ให้ด้วย คือผู้ให้เจตนาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์แก่ตนเป็นกรณีพิเศษ แต่หากเป็นกรณีที่ผู้อื่นพอใจและให้ประโยชน์ แก่เจ้าหน้าที่โดยเสน่หานั้น ยังหมิ่นเหม่ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ แต่การให้ประโยชน์ดังกล่าวที่ให้โดยเสน่หานั้นก็ไม่ควรมีคุณค่ามากเกินไปปกติวิสัยที่บุคคลทั่วไปจะพึงให้แก่กันด้วย ประโยชน์ที่ได้รับนั้น มีหลายอย่างไม่ว่าเป็นเงินทอง สิ่งของ สิทธิประโยชน์อื่น ๆ การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ไม่ว่าจะเป็นการคดโกง เรียกร่องเบียดบัง หรือเอามาเป็นของตนโดยมิชอบซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ ส่วนการบังหลวงเป็นการเบียดบังประโยชน์ทางราชการ คือเอาทรัพย์สิน สาธารณะไปใช้เพื่อ

ประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น บางครั้งมีบุคคลภายนอก เข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าเป็นตัวแทน นายหน้า รวมไปถึงญาติบริวาร

ลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นไม่ว่ากระทำโดยการใช้อำนาจกระเบียด ไม่คงเส้นคงวา การใช้ดุลยพินิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน บางคน บางกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน มีการแต่งตั้งคนที่ไม่เหมาะสมเข้ารับตำแหน่ง มีการซื้อขายตำแหน่งหรือวิ่งเต้นเพื่อให้ได้ตำแหน่งโดยไม่เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพและไม่พิจารณาคุณภาพในการทำงานของบุคคล การใช้ทรัพย์สินสาธารณะอย่างไม่มีความมีประสิทธิภาพ การเรียกร้อง ผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำหน้าที่ ถ้าไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนก็จะก่อกวนแก่งแย่ง ถ่วงเรื่อง ไม่ทำหน้าที่ มีการทำสัญญาทำข้อตกลงหรือรับจ้างภาคเอกชน หรือธุรกิจ ในลักษณะที่รัฐเสียประโยชน์ เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าความจำเป็น ทั้งรู้เห็นเป็นใจไม่ออกมาตรการหรือหรือกฎหมายใด ๆ มาติดตามสอบสวน หรือบริหารเพื่อป้องกันหรือปราบปรามความประพฤติของผู้ได้บังคับบัญชาปกปิดข้อมูล ปฏิเสธไม่อธิบาย ตัดบท คุกคาม ข่มขู่ ทำทนาย หรือกลบเกลื่อน เพื่อไม่ให้มีหลักฐานปรากฏ ในการรับผลประโยชน์ การประมวลทรัพย์สินที่ด้อยคุณภาพเป็นของทางราชการ การตบทรัพย์ การข่มขู่ การขูดรีด การรับเงิน ค่าบริการ เกินกว่าที่ทางราชการกำหนด การให้ข้อมูลเท็จเพื่อให้ประโยชน์แก่ทางราชการ สมยอมกับพ่อค้าเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนไม่สมประโยชน์และรับเงินช่วยเหลือจากผู้กระทำความผิด เป็นต้น

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ตอบแทนจากทางราชการต่ำเกินไป ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะการทุจริตหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้น ไม่ได้มีปริมาณ สัมพันธ์กับรายได้ของผู้ที่กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีอำนาจ ตำแหน่งและมีรายได้สูง และผู้บริหารหน่วยงาน และกระทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการจำนวนมาก และมีผลในวงกว้างมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ตำแหน่งต่ำ บางครั้งประชาชนเข้าใจผิดว่า การกำหนดโทษประหารชีวิต ผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือลงโทษผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงสถานหนัก จะทำให้ผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวง เกรงกลัวจะแก้ปัญหาก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีผลเพียงน้อยนิด เท่านั้นตราบดีที่สังคม ไม่ได้เข้าไปตรวจสอบหรือให้ความสนใจควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจังแล้ว ไม่สามารถที่จะแก้ไขการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ การมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเครื่องมือที่ประกันว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้นั้น ไม่ใช่แล้วความศักดิ์สิทธิ์ทั้งกฎหมายและการบังคับกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐยังหละหลวมไม่สามารถบังคับติดตามการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ ผู้วิจัยขอยืนยันว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงดังกล่าวนี้ ไม่สามารถที่จะปราบปรามโดยหน่วยงานของรัฐได้ ต้องเกิดด้วยความร่วมมือของประชาชนทั้งประเทศ สร้าง

ค่านิยมให้คนรุ่นใหม่ ต้องมีการบรรจุหลักสูตรว่าด้วยการถือราษฎร์บังหลวงในแบบเรียนทุกระดับ เพื่อคนรุ่นใหม่

การถือราษฎร์บังหลวงทำให้ค่าใช้จ่ายในการลงทุนและการพัฒนาของประเทศสูงขึ้น ภาษีของราษฎร์จำนวนมากถูกใช้จ่ายไปอย่างไม่มีการคุ้มค่า และมีคนเพียงไม่กี่คนมีอำนาจในการตัดสินใจ ปราศจากการตรวจสอบ ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ส่งผลเสียหายต่อกระบวนการประกอบการ ที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การเล็งภาษี การฉ้อฉลในวงการธุรกิจและมีการผลกระทบให้ผู้บริโภค คือประชาชน ทั้งเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของประเทศชาติ โดยเฉพาะสถาบันที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ปัจจุบันนี้ เรามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการถือราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตสูงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยบังคับใช้มาแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของศาลยุติธรรมนั้น กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ได้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะ ทั้งได้กำหนดให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งคู่สมรสและบุตรผู้เยาว์ และมีการเปิดเผย ต่อสาธารณชน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการคณะหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 9 ปี มีอำนาจหน้าที่ ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจ เสนอต่อวุฒิสภาทั้งรวมถึงข้าราชการทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่ร้ายรอยผิดปกติ ใต้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายรอยผิดปกติ ที่กระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการ ตามกฎหมาย ทั้งตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ใ้กับนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ต้องยึดสำนวน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักในการพิจารณาและใต้สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้เรามีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ดิน ซึ่งได้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ และเป็นกลาง โดยมีหน่วยงานราชการแยกต่างหาก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี

ปัจจุบันเรามีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมพิจารณาคดี ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ทั้งพิจารณาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกชั้นหนึ่ง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อตรวจสอบการทุจริตหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงจำนวนมาก และมีกฎหมายประกอบออกมาอีกจำนวนมาก แต่การปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ไม่สามารถจะทำได้ในระยะเวลาอันสั้น สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือต้องสร้างจิตสำนึกของประชาชนทุกคน ให้ร่วมกันต่อต้านและถือเป็นที่หน้าของประชาชนทุกคน

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่เน้นไปทางด้านความรู้สึก (Subjective) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า (Value system) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากต่อการกำหนดการที่จะบอกว่าอะไรคือฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น ย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (Reference point) ที่ใช้การที่เอามาตรฐานของสังคมไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่นั้น ต้องทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง นอกจากแนวคิดนี้ที่ใช้เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น จะใช้แบบสมบูรณ์นัย (Absolute concept) ไม่ได้ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าจะเกิดในสังคมใดก็ตามย่อมมีพลวัตภาพ (Dynamism) ในตัวเอง นั่นคือ ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของสังคมนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกันตามเวลาและสถานที่ ปัจจัยทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและสำคัญที่สุด คือวัฒนธรรม เพราะวาระเบียบสังคม วัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมของประเทศต่าง ๆ ผิดกัน พฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะอย่างไร เพราะในสังคมบางสังคมมีวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมที่ไม่ถือว่า พฤติกรรมที่สังคมอื่นถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นเป็นความผิดดังกล่าว หากเห็นว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติธรรมดาเท่านั้น (สิทธิพันธ์ พุทธ หุน,ร.ศ.,2546: ก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมของประเทศตะวันตกและประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่นในสังคมของประเทศตะวันตกนั้น การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ ถึงแม้ว่าไม่ผิดหน้าที่ราชการ ก็ยังถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ส่วนสังคมของประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่นอินเดีย จีน กลับมองว่าเป็นธรรมเนียมที่จะขาดเสียมิได้

เพราะเป็นการแสดงน้ำใจ หรือไมตรีจิตอย่างหนึ่ง โดยเดวิด เบลีย์ (David H. Bayley) ได้กล่าวว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้วยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนในประเทศด้วยพัฒนาที่จะต้องกำจัดสิ่งนี้ออกไปจากสังคมไทย เพราะมิฉะนั้นเราจะไม่สามารถพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมถือว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นส่วนประกอบของชีวิตประจำวันของข้าราชการที่จะขาดเสียไม่ได้และบรรดาข้าราชการทั้งหลายก็มีความรู้สึกเช่นนั้นด้วย ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่าจะถือปทัสถาน (Norm setting) ของสังคมใดเป็นหลักในการวินิจฉัยว่าการกระทำอันใดอันหนึ่งเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ยิ่งในยุคปัจจุบันที่การเคลื่อนที่ของข้อมูลข่าวสารรวดเร็ว จึงเกิดการขัดกัน ในทางปทัสถานของระเบียบมากขึ้น

รัฐได้ให้คำนิยามของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น และรวมถึงการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น ซึ่งจะเห็นว่ารัฐกำหนดพฤติกรรมในความผิดนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่ขณะเดียวกันจะเห็นลักษณะปทัสถานของพฤติกรรมนี้ว่ารัฐไม่พึงประสงค์ให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือหลีกเลียงกฎหมายภายใต้เจตนาฉ้อโกง ซึ่งตามความหมายเดิมของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” คือ การฉ้อโกงราษฎร์ และการฉ้อโกงหลวง อันหมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่กระทำต่อราษฎร์ ไม่ว่าจะไปไปตามตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ก็ตาม โดยผู้นั้นได้อาศัยอำนาจหน้าที่นั้นเพื่อที่จะฉ้อโกงราษฎร์ผู้นั้น และผู้นั้นได้ใช้อำนาจหน้าที่ของเขา หรือโอกาสที่เขามีอำนาจหน้าที่นั้นเพื่อเครื่องมือในการฉ้อโกงหลวง หรือการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐได้นำเงิน ผลประโยชน์ของราชการมาเป็นของส่วนตัวทำให้ราชการ (หลวง) เสียประโยชน์ ซึ่งบางกรณีไม่ปรากฏว่ามีราษฎรเข้าเป็นผู้เสียหาย เช่น การเบียดบังยกยอกผลประโยชน์ของแผ่นดินมาเป็นของตน หรือหมายความว่า เป็นการริดนาทาเร้นประชาชน เป็นการเรียกหรือรับเอาเงินอาμισ่ออย่างอื่น การฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้อาจอยู่ในรูปของการช่วยเหลือญาติพี่น้องเพื่อนฝูงให้ได้รับประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน โดยผู้กระทำอาชญากรรมได้รับทรัพย์สินอาμισ่อแต่อย่างใด แต่เขาก็ได้รับความสบายใจ ซึ่งอาจเป็นการตอบแทนบุญคุณต่อครอบครัวก็ได้

ในสังคมไทย มีวัฒนธรรมในการยกย่องบุคคลในสังคม ซึ่งแต่เดิมสังคมไทยยกย่องบุคคลที่มีความดี ความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณ มีความรักชาติรักแผ่นดิน แต่ต่อมาระบบทุนนิยมเข้ามาในสังคมไทย วัฒนธรรมในการยกย่องบุคคลในสังคมเปลี่ยนแปลงไป สังคมในสายตาของระบบทุนนิยมซึ่งนิยมวัตถุมากขึ้น ได้ยอม

รับบุคคลที่มีเงินและอำนาจโดยไม่เกี่ยวกับบุคคลนั้นจะได้ทรัพย์สินเหล่านี้มาจากที่ใด และนิยมชมชอบบุคคลผู้มีวาสนาซึ่งผู้นั้นจะสามารถเข้าพึ่งพิงและขอความช่วยเหลือบางอย่างจากผู้มีวาสนาได้ ย่อมทำให้ระบบอุปถัมภ์ขยายตัวมากขึ้น ทั้งวัฒนธรรมไทยรวมทั้งวัฒนธรรมของประเทศทางตะวันออกยังส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อย่างแน่นเหนียวในระบบครอบครัว ญาติพี่น้อง ดังนั้นถ้าเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างญาติพี่น้องหรือพรรคพวกกับประเทศชาติหรือรัฐ ชาวไทยส่วนใหญ่จะเลือกเอาญาติพี่น้องหรือพรรคพวกมากกว่าประเทศชาติหรือรัฐ ในกรณีนี้หากเจ้าพนักงานของรัฐได้นอกราชการบ้างหลวงเพื่อญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของตน หรือเจ้าพนักงานผู้นั้นเลือกที่จะต้องเข้าไปอยู่ในระบบอุปถัมภ์กับผู้มีวาสนาบางราย แม้ผู้มีวาสนานั้นอาจกระทำการนอกราชการบ้างหลวงบ้างก็ตาม สังคมไทยยังสามารถรับพฤติกรรมเหล่านี้ได้ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่เป็นไปตามวัฒนธรรมไทย

ความเป็นมาของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2529 อธิบายความหมายคำที่เป็นลักษณะหนึ่งของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในรูปทรัพย์สิน โดยที่การทุจริตต่อหน้าที่ราชการจำแนกได้หลายลักษณะ เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ราชการทางอำนาจ ทุจริตโดยเวลา (มีอำนาจหน้าที่แต่ไม่ทำอะไร) ส่วนคำที่พจนานุกรมอ้างถึง คือคำว่า สินบน “สินบน (โบ) น. ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่จะให้ เป็นเครื่องบูชาคุณหรือตอบแทนผู้ที่ จะช่วยให้สำเร็จตามประสงค์”

พจนานุกรม กล่าวไว้ว่า การกินสินบนและการติดสินบน เป็นเรื่องโบราณ ต่อมาได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายจากการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล คำว่า สินบน จึงปรากฏในกฎหมายด้วย ในพจนานุกรมฉบับเดียวกันได้อธิบายสินบนตามกฎหมายว่า “ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่บุคคล เพื่อจูงใจผู้นั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่”

คนทั่วไปมักเข้าใจว่า การให้และการรับสินบนเป็นความสัมพันธ์ของผู้ให้ที่มีฐานะเป็นราษฎรให้แก่ผู้ที่เป็นข้าราชการ ความจริงข้าราชการเป็นผู้ให้และข้าราชการเป็นผู้รับก็ได้ เช่น การซื้อตำแหน่ง

คำที่แสดงถึงการทุจริตต่อหน้าที่ราชการไม่ได้มีเพียงคำว่าติดสินบนยังมีคำอื่น ๆ อีกเช่น นอกราชการบ้างหลวง พจนานุกรมนิยามคำนี้ว่า “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวง หรือเบียดบังเงินหลวง” ซึ่งมีสำนวนที่สะท้อนการติดสินบนกล่าวไว้ในนิราศประปฐมว่า “... ถึงโรงเจ้าภายีห้องตีดั่ง ตั้งโพนั่งแจ่มแจ้งด้วยแสงเทียน ไหวหางเป็ยเมียสาวชาวส้าง เป็นเงินต่างเมือง

มาแต่พาเหียร ที่ความรู้สิ่งไรก็ไม่เรียน ยังพากเพียรมาได้ถึงใหญ่โต เห็นดีแน่แต่วิชาขามูใหญ่ เรา เป็นไทยนี่ก็นานาโม โห มิได้ทำอาหารแลบ่อนโป มาอดโซสู้กรรมทำอะไร...” (มหาฤกษ์)

ตามบทกวีที่อ้างถึงตัวโผหรือตัวโผ คือผู้เป็นนายใหญ่ เป็นประเด็นปรากฏเชิง เปรียบเทียบกับคนไทยทั่วไป ทั้ง ๆ ที่เป็นจีนที่ไม่ได้เรียนอะไรหากกลับร่ำรวย มีเมียสาวขาวส้าง เพราะเขาเป็นเจ้าภาษี ส่วนความดีที่กวีเห็นเชิงประชดว่า “เห็นดีแต่วิชา ขามูใหญ่” นั่นคือความนัย ของการติดสินบนจนสามารถประมูลภาษีได้สำเร็จ การไปติดต่อ “เดินเรื่องตามเรื่อง” เช่นนี้กับทาง ราชการ มีภาษีที่บ่งบอกเวลาอยู่ในที่ ดังในสมัยรัชการที่ 5 จะใช้คำว่า “เดิน” คู่ยังไม่รีบร้อนและ แข่งขันกันมากนัก แต่สมัยปัจจุบันความเร็วเป็นปัจจัยของความสำเร็จด้วยจึง “มีการวิ่งเต้น”

นอกจากคำว่า สินบน หนี้ราษฎรบังหลวง และวิ่งเต้นแล้วยังมีคำว่า จากจิมก้องถึงส่วย ซึ่ง เกิดขึ้นตั้งแต่ไทยติดต่อค้าขายกับจีนมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และได้ส่งเครื่องราชบรรณาการเป็นระยะ ไทยนั้นถือเป็นการแสดงออกถึงไมตรี ขณะที่ทางจีนกลับถือเป็นจิมก้องหรือจิมกั้ง อันหมายถึงการ ส่งส่วยขอเป็นเมืองขึ้น ซึ่งทางราชการไทยไม่ได้ทราบวิธีคิดเช่นนั้นของทางราชการจีน และก็ไม่ ทราบว่าเอกสารของไทยที่ทำเป็นฉบับภาษาจีน เป็นการแปลความไม่ตรงกับพระราชสาสน์ ภาษาไทยเนื่องจากพ่อค้าชาวจีนเป็นคนดำเนินการด้วยการเขียนให้เป็นถ้อยคำอ่อนน้อมถ่อมตน ฝากตัวขอเป็นเมืองขึ้นขอค่านับพระเจ้ากรุงปักกิ่ง เอกสารทำนองนี้มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาไทย ารู้ความจริงในสมัยกรุงรัตน โกสินทร์ตรงกับรัชการที่ 4 ทรงปรับปรุงข้อความให้ตรงกับฉบับ ภาษาไทยอย่างไร้พระอิศริยยศไทยเราก็ต้องเสียดลาดการค้า จึงแก้ปัญหาโดยการปล่อยให้พ่อค้าจีน ดำเนินการไปโดยสบาย โดยที่ทางการไทยถือเอกสารฉบับภาษาไทยเป็นสำคัญ ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เลิกส่งก้องหรือส่งส่วยไปเมืองจีนอย่างถาวร

สังคมไทยโบราณ ส่วยเป็นลักษณะหนึ่งของการจัดประเภทภาษี ภายหลังที่มีการปฏิรูประบบภาษีอากร และยกเลิกการเรียกส่วยที่ทางราชการเรียกเก็บแล้วก็ตาม กลับปรากฏว่า “ส่วย” กลายเป็นภาษีเดือนที่คนในเครื่องแบบข้าราชการเรียกเก็บ เพื่อตนเองและผู้บังคับบัญชาโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย

1. หลักพระพุทธศาสนาและวรรณคดีกับการควบคุมทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

สมัยที่บ้านเมืองดีมีสังคมดีคนอยู่ในศีลธรรม ปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการถึงจะมีข้อมมี น้อย โดยเฉพาะคนไทยส่วนใหญ่ที่เป็นชาวพุทธ และสมาทานศีลห้าเป็นนิจย่อมตระหนักรู้ว่าศีลข้อที่ สอง “อทินนา” มิใช่เพียงการลักทรัพย์เขาจึงเป็นการล่วงศีล แต่การกระทำในลักษณะประทุษร้ายต่อ ทรัพย์ของผู้อื่นด้วยรูปแบบใด ๆ ย่อมผิดศีลทั้งสิ้น และจากผลของการกล่อมเกล่าผ่านวรรณคดี พระพุทธศาสนา ไตรภูมิพระร่วงพระราชนิพนธ์ของพญาสิทธิไชย ชาวพุทธยิ่งใฝ่บุญละบาป สวรรค์ เป็นที่พึงประสงค์ นรกเป็นดินแดนที่ปรารถนาอยู่ห่างไกล นรกใหญ่มีแปดขุม หนึ่งในแปดที่คุ้นคือ

นรกอเวจี นอกจากแปดขุมนรกใหญ่ยังประกอบด้วยนรกป่าหรือนรกบริวารอีกมาก นรกบริวารขุมหนึ่งสำหรับผู้ทำบาปเนื่องจากประทุษร้ายต่อทรัพย์ของผู้อื่น เรียกว่า เวตรณีนรก อย่างไรก็ตามเมื่อสังคมเสื่อมลง ผู้ที่ยึดถือศีลธรรมจรรยาลดลงรวมทั้งการตีความนรกสวรรค์แบบใหม่ เช่น สวรรค์อยู่ที่อกนรกอยู่ที่ใจ จึงทำให้การกลัวบาปกรรมลดลง มีคนกล้าทำความชั่วมากขึ้นซึ่งระบบสังคมไทยสมัยใหม่นั้นนิยมนับถือเงินตรา คนมีเงินมากถือว่ามีบุญ คนจนถือว่าเป็นคนไม่มีบุญและเป็นที่รังเกียจของสังคม

2. การถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาและสัตยาบรรณความซื่อสัตย์

ระบบศักดินาไม่เฉพาะผู้ปกครอง คือ กษัตริย์ต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ข้าราชการต้องเข้าเฝ้าถวายสัตยาที่มีพิธิพราหมณ์และพิธิสงฆ์ โดยผ่านการอ่านโอองการแข่งน้ำของพราหมณ์ประกอบด้วยพระสงฆ์เจริญพระพุทธมนต์บทสังฆเว อมตวาจา น้ำมนต์ที่ใช้ดื่มผ่านการแช่หอกดาบ ถ้าผู้ใดคิดคดทรยศ ก็เป็นไปตามคำแข่งให้มีอันเป็นไปด้วยคมหอกดาบ

การดื่มน้ำพิพัฒน์สัตยา ข้าราชการไม่ได้ดื่มถวายสัตย์ตามลำพัง หลักฐานทางประวัติศาสตร์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แสดงไว้ว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงดื่มน้ำก่อน ข้าราชการดื่มหหลัง จึงเป็นการให้สัตยาบรรณต่อกัน พระราชพิธีถือน้ำได้ยกเลิกไปภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2547 ภายหลังปรากฏข่าวการทุจริตต่อหน้าที่ราชการของข้าราชการ จึงได้มีผู้เรียกร้องให้ทางการฟื้นฟูโบราณประเพณีเช่นนี้อีก โดยหวังว่าจะเป็นเครื่องมือจัดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

3. กฎหมายตราสามดวง อุดมการณ์และหลังนิติธรรม

กฎหมายคือธรรมะ เป็นอุดมการณ์และหลักการที่สำคัญเป็นที่มาของกฎหมายตราสามดวงต่างจากสำนักคิดตะวันตกสำนักหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อนักกฎหมายไทยในสมัยหลัง เมื่อทำประมวลกฎหมายเพราะกฎหมายเป็นเพียงคำสั่งของผู้มีอำนาจรัฐ อาจเป็นเพราะสำนักคิดตะวันตกจึงมีการแย่งยึดอำนาจ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วออกคำสั่งคณะปฏิวัติ

กฎหมายตราสามดวงจึงเป็นเรื่องของพระมหากษัตริย์กับพระธรรมศาสตร์ เป็นกฎหมายที่พยายามรักษาความเป็นธรรม ผู้พิพากษาจึงเป็นกลไกสำคัญต่อการรักษาความยุติธรรมตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะวิธีการพิจารณาความ ที่เชื่อว่า พระอินทร์มาถ่ายทอด เรียกว่า อินทราศ คือ ผู้พิพากษาต้องดำรงตนโดยปราศจากอคติ 4 (ฉันทะ โทสะ ราคะ และโมหะ คือ ลำเอียงเพราะรัก เพราะโกรธ เพราะกลัว และเพราะความลุ่มหลง)

กฎหมายบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่การปฏิบัติอาจจะเป็นอีกอย่างหนึ่งโดยเฉพาะกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การไม่เต็มใจรับฟ้องหรือพิจารณาโดยมิชอบ เช่น เลี่ยมสอนลูกความทำชู้ด้วยลูกความ แลเรียกริดชาติให้ล่าเหยื่อและอำนวยเนื้อความไว้ให้ข้าพ้นพระราชกำหนด ” ซึ่งถ้า

ผู้พิพากษาผู้นั้นอยู่ ส่วนกลางจะต้องขึ้นกระทรวงศาลหลวงพิจารณา ถ้าอยู่หัวเมืองต้องขึ้นโรง
ผู้รักษาเมืองพิจารณา

ทูลจัตต่อน้ำที่ราชการ แม้นคนโบราณจะมีได้ใช้ถ้อยคำเหมือนยุคปัจจุบัน แต่ก็มี
บทบัญญัติโทษสำหรับผู้กระทำความผิดรวมถึงการลงโทษ เช่น ในเรื่องพระอาญาหลวงวาง
บทบัญญัติว่า “บุคคลทรยศต่อพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐแลประทุษร้ายเบียดบัง
ลอบลักทรัพย์ และพระราชทรัพย์ เป็นผู้กระทำความผิดล่วงเกินเพราะราชอาณาจักรแห่งพระมหา
กษัตริราชเจ้า มีกำหนดโทษแต่สถานหนึ่งถึงแปดสถาน แลผู้ผิดนั้นมีโทษนั้นคอริบเรือน”

บทบัญญัติของกฎหมายตราสามดวงที่อ้างถึงนี้ จะเห็นว่าบุคคลจะเป็นใครก็ได้ไม่
จำเป็นต้องเป็นขุนนางถ้ากระทำความผิดต่อสายพิทยา (ภาษี) ที่เก็บได้ หรือต่อพระราชทรัพย์ ผู้นั้นต้อง
ระวางโทษแปดสถาน ตามความหนักเบาของความคิด กฎหมายตราสามดวงบัญญัติลักษณะโทษ
แปดสถานดังนี้ “บันคอริบเรือน มะพร้าวห้ามัดปาก ธิราชบาตรแล้วเอาตัวลงหญ้าช้าง ให้ไหม
จตุรคุณ แล้วเอาตัวออกจากราชการ ให้ไหมทิวคุณ ให้ทวนด้วยลูกหนัง 50 ที หรือ 25 ที แล้วใส่ดาร์
ไว้ให้จำไว้แล้วถอดเสียเป็นไพร่ และให้ภาคทัณฑ์ไว้” การบกพร่องต่อหน้าที่สมัยโบราณกล่าวไว้ว่า
ข้าราชการมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของแผ่นดิน หากกลับกลายเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์เข้าตน
สมคบคู่สัญญาซื้อขาย กฎหมายตราสามดวงซึ่งสืบทอดมาจากสมัยอยุธยา มีบทบัญญัติความคิดและ
โทษว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของดามตลาด และผู้ซื้อขายทำเกินเพราะราช
บัญญัติ มิได้ซื้อขายตามถนนตลาด มักซื้อถูกขายแพงนอกพระราชบัญญัติ ท่านว่าละเมิดพระราช
อาญา ให้จำใส่ชื่อไว้สามวัน แล้วเอาไปประจานรอบตลาด แล้วให้ทวนด้วยไม้หวาย 25 ที อย่าให้ดู
เยี่ยงกัน” ส่วนผู้รู้เห็นว่าเกิดการ “ลื้อบัง” หรือ “รับจ้างสินบน” แล้วไม่รายงาน ถือเป็นการปกปิด ทำ
ให้ราชการเสียประโยชน์ ย่อมมีโทษสามสถานตามความหนักเบาและการที่ราชการเสียหาย “ระวาง
โทษสูงสุดให้ฆ่าเสียอย่างมัธยม ให้ธิราชบาตรแล้วเอาตัวลงหญ้าช้าง โทษต่ำสุดให้ทวนแล้วชดใช้
ไหม”

สมัยอยุธยากฎหมายบัญญัติเรื่องทรัพย์สินสงครามไว้ว่า ทหารคนใดเบียดเบียนทรัพย์สิน
สงครามไม่ถวายพระเจ้าอยู่หัวจะมีโทษสามสถาน สถานหนึ่งฟันคอริบเรือน สถานหนึ่ง ทวน 25 ที
แล้วเอาตัวลงหญ้าช้าง อีกสถานหนึ่งชดใช้ให้ไหมจตุรคุณ จำไว้ให้หลายจำ

การทูลจัตตประพฤติมิชอบสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ ตรงกับรัชกาลที่ 1 ได้มีการ
ชำระกฎหมาย ซึ่งเห็นได้จากกฎหมายตราสามดวง แต่สมัยรัตนโกสินทร์เริ่มมีหนังสือพิมพ์ฉบับ
ภาษาไทยของหมอบลัดเลย์ ข่าวนำเสนอได้สะท้อนการทูลจัตต่อน้ำที่ราชการ ในลักษณะการคิด
สินบน และการวิ่งเต้นการแสวงหาผลประโยชน์ของ พระภิกษุสงฆ์สมณศักดิ์”

ข่าวดังกล่าวรายงานไว้ว่า เหตุเกิดที่วัดสังข์กระจายในเวลากลางคืน อ้ายแดงลูกศิษย์พระปรานุกรม กระทำการอุกอาจลักบ้าน (กาน้ำชา) กับนาฬิกาของพระด้วง เจ้าทรัพย์จับตัวได้จึงต่อสู้กันในความมืดนั้นพระแดงไม่รู้ว่าอ้ายแดงมีมือ การต่อสู้ด้วยพระด้วงถูกแทงมรณภาพ คดีศาลมีขุนกลางเป็นตุลาการ เมื่อเบิกความจำเลยรับสารภาพพร้อมกับชดทอความีอ้ายบ้านลูกศิษย์วัด เช่นเดียวกันร่วมด้วย ทั้งอ้ายแดงและอ้ายบ้านเป็นลูกศิษย์พระปรานุกรม ดังนั้นพระปรานุกรมจึงตัดสินบนขุนกลาง 30 คำถึง นักโทษมีชื่อในบัญชีต้องโทษคุมขัง แต่ความจริงกลับไม่ถูกลงโทษจงบ้าง แล้วยังได้ก่อเหตุวิวาทกับชาวบ้านหรือลักเล็กขโมยเป็นอาเจิน

บลัดเลย์ทำความเข้าใจข่าวเดียวกันว่า “ข้าพเจ้าเอ็ดการ์เจ้าของจดหมายเหตุนี้ เห็นว่า ความที่รับสินบนปล่อยผู้ร้ายอย่างนี้เป็นความสำคัญนัก ถ้าจะเป็นจริงบ้างเท็จบ้าง ก็ยอมเป็นความน่ากลัวนักเพราะมีตระกูลการแลพระราชกณะติดอยู่ในเรื่องนั้น ดูเหมือนการพิพากษาตัดสินคดีความในกรุงเทพ แทบจะไม่ใช่สัจธรรมเสียแล้วเหมือนนาฬิกาที่มีเครื่องจักรภายในไม่แน่นอนหาหลวมคลอนแคลนไป ถ้าไขกุญแจเข้าแล้วก็เดินไปได้สักครู่สักยามแล้วก็หยุด ไม่เป็นที่ไว้ใจได้ ก็เห็นควรที่ต่อเวลาจะซ่อมแปลงเสียใหม่ให้แน่นอนมั่นคง”

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการในสังคมไทยเป็นมาอย่างยาวนาน จากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง พัฒนาการรูปแบบวิธีการกระทั้เป็นความชอบธรรมในธุรกิจการเมือง สมัยต่อมาเมื่อการยึดครองอำนาจการเมือง ใช้วิธีปฏิวัติรัฐประหาร โดยอ้างความไม่สงบเรียบร้อยเศรษฐกิจตกต่ำจำเป็นต้องยึดอำนาจ ยุบสภาผู้แทนราษฎร การเริ่มต้นยุคมีเขตทางการเมืองเริ่มจากการปฏิวัติวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากนั้นมีการผ่อนคลายโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญช่วงสั้น ๆ จากฉบับ พ.ศ.2511 เริ่มเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2512

การเข้ายึดครองอำนาจโดยการปฏิวัติและจัดรัฐบาลบริหาร มิได้พิสูจน์ว่าดีกว่าการดำเนินการตามวิถีทางประชาธิปไตย นายทหารยศพลเอก ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรถูกหนังสือพิมพ์รายงานข่าวจนเกิดคดีกินป่า และมีโจทก์กล้าฟ้องว่ารับสินบนเป็นคดีดังคดีหนึ่งขณะนั้น ในชั้นแรกการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 มีคำพิพากษาชั้นต้นให้ยกฟ้อง อัยการ โจทก์ได้อุทธรณ์ คำพิพากษาอุทธรณ์ให้พลเอกผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีติดคุกตลอดชีวิต จำเลยยื่นฎีกา การพิจารณาพิพากษาฎีกามีอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานศาลฎีกา และอาจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ กับอาจารย์โพยม เลขยานนท์ เป็นองค์คณะ ได้พิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาอุทธรณ์ในกรณีจำเลยที่ 1 และพิพากษาแก้เล็กน้อยในจำเลยคนอื่น ดังปรากฏในคำพิพากษาอุทธรณ์ในกรณีจำเลยที่ 1 และพิพากษาแก้เล็กน้อยในจำเลยคนอื่น ดังปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 948/2510 กรณีนี้เองที่การพิพากษาด้วยความยุติธรรมอย่างไม่เกรงอิทธิพล อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้นายว่าเปาปุ้นจิ้น

การยึดอำนาจโดยคณะปฏิวัติ แล้วมีรัฐบาลทหารปกครองยาวนานโดยการสืบทอดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ ถึงจอมพลถนอม กิตติขจร การยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ได้สร้างเครื่องมือเผด็จการที่เลียบขาดอย่างหนึ่งคือ การบัญญัติมาตรา 17 ขึ้น เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ อย่างเบ็ดเตล็ดเด็ดขาด ดังนั้นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีมาตรา 17 จึงชอบด้วยกฎหมาย

สมัยจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์ ใช้คำสั่งตามมาตรา 17 ประหารชีวิต 6 คน ใช้คำสั่งคณะปฏิวัติสั่งประหารชีวิต 5 คน รวม 11 คน

สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ใช้คำสั่งตามมาตรา 17 ประหารชีวิต 28 คน ใช้คำสั่งคณะปฏิวัติสั่งประหารชีวิต 37 คน รวม 65 คน และใช้คำสั่งตามมาตรา 17 สั่งจำคุก 53 คน ใช้คำสั่งคณะปฏิวัติสั่งจำคุก 60 คน รวม 113 คน

การสั่งประหารชีวิตหรือให้บุคคลต้องโทษจำคุก โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ย่อมเป็นการละเมิดอำนาจศาลและขาดการพิจารณาไต่สวนตามกระบวนการ ผู้บริสุทธิ์อาจกลายเป็นคนผิดก็ได้ ซึ่งการใช้มาตรา 17 ก็มีผลย้อนกลับ “ดาบนั้นคืนสนอง” ทันทีเมื่อเขาหมดอำนาจ

หลังจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์ อสัญกรรมได้ 4 เดือน การแฉโทษความร้ายแรงผิดปกติ ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจรผู้ถืออาญาสิทธิ์มาตรา 17 ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2507 เรื่องให้ทรัพย์สินในกองมรดกจากจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตร รัชชต์ ตกเป็นของรัฐ ต่อมาวันที่ 4 สิงหาคม 2508 ท่านผู้หญิงวิจิตร รัชชต์ ได้ฟ้องรัฐบาล กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการสอบทรัพย์สิน วันที่ 5 สิงหาคม 2508 รัฐบาลประกาศใช้ พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ปฏิบัติเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2508

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้ง ณ วันที่ 30 ตุลาคม 2516 ที่ สลส.40/2516 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 สั่งอายัดทรัพย์สินและตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของ จอมพลถนอมกับภริยา จอมพลประภาสกับภริยา และพันเอกณรงค์กับภริยา

จากประวัติศาสตร์ไทยจะเห็นได้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ได้มีมาอย่างช้านานแล้ว นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มีข้อความตอนหนึ่งว่า หากราษฎรและข้าราชการเกิดการพิพาทกัน ให้ไต่สวนดูให้แน่นอน แล้วตัดสินโดยไม่ลำเอียงเข้ากับคนผิด แต่ไม่ให้มีใจฟุ้งช่านอยากได้สินบน ส่วนสมัยอยุธยาได้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นในรัชสมัยต่าง ๆ ให้ราษฎรร้องเรียนขุนนางข้าราชการได้ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะเห็นแก่สินบนหรือทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังมีพิธีการที่มีลักษณะเป็นการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กล่าวคือ พิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เพื่อแสดงถึงความซื่อสัตย์สุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต่อมาใน

สมัยกรุงธนบุรี ก็ปรากฏในพระราชพงศาวดาร และจดหมายเหตุรายวันซึ่งได้มีการลงโทษผู้กระทำผิดฐานฉ้อหลวงถึงประหารชีวิต และในสมัยรัตนโกสินทร์ก็ได้มีการชำระสะสาง และรวบรวมกฎหมายขึ้นใหม่รวมทั้งกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งได้แก่กฎหมายตราสามดวง กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น ได้ปรากฏในสังคมทุกยุคทุกสมัย แม้ว่าจำนวนข้าราชการในยุคต้น ๆ ของประวัติศาสตร์ไทยจะมีจำนวนไม่มากนัก และอำนาจของรัฐจะยังไม่ครอบคลุมเข้าไปในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากเท่ากับปัจจุบัน แต่การทุจริตและประพฤติมิชอบมีมากขึ้นจนมีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายตลอดจนวิธีการควบคุมข้าราชการให้ประพฤติตนในทางซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งอาจสรุปได้ถึงลักษณะของการทุจริตและประพฤติมิชอบในยุคดังกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพราะเห็นแก่สินบน กดขี่ข่มเหงราษฎร

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 รัฐบาลสมัยนั้นและสมัยต่อมา ก็ได้พยายามจัดให้มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทางด้านวินัยและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีกฎหมายรับรองอำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 เป็นต้น

ในปี พ.ศ.2492 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเรื่องราวทุกข์ โดยให้มีคณะกรรมการและสำนักงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้น มีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งในการพิจารณาดำเนินการเรื่องราวซึ่งผู้เสนอร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

ต่อมาเหตุการณ์ของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จึงได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540 เป็นต้นไป ในปี 2503 ได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) มีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ จึงได้รวมงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักงานรัฐมนตรี กับงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวน

สอบสวนเกี่ยวกับการจู่ร้ายผู้บังหลวงขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตริตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216,217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และต่อมาก็ถูกยุบไปเพราะเหตุทางการเมืองที่มีผลมาจากการเรียกร้องประชาธิปไตย ในสมัยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

จากนั้นในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 โดยมีมาตรา 66 บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ” จากข้อบัญญัติดังกล่าว เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ขึ้น มีผลใช้บังคับเมื่อ 4 มีนาคม 2518 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ” และให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ ” มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ พ.ศ.2518 ใช้มาจนถึงปี 2530 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2530 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2530 (วารสารธี พรเลิศ, 2540, หน้า 1-3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับ ได้กำหนดบทบัญญัติให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันการปราบปรามความไม่สุจริตในบ้านเมืองไว้ และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดความสำคัญเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐดังนี้ “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนา จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างในการปฏิบัติหน้าที่ ” และได้กำหนดในส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ยกเลิกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540) มีหน้าที่ตามมาตรา 301(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำหรับนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรได้ประกาศเป็นนโยบายเร่งด่วน ตอนเข้ารับตำแหน่งว่า จะทำสงครามปราบปรามการทุจริต เช่นเดียวกับการขจัดยาเสพติดและความยากจน สำหรับนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลกำหนดว่าจะดำเนินมาตรการลงโทษทั้งทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญาและทางภาษีอย่างเด็ดขาด รวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้ทุจริตหรือมีส่วนปกปิด รวมทั้งผลักดันให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากระบวนการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ลงโทษผู้ทุจริตอย่างเด็ดขาด สามารถชดเชยความเสียหายแก่ภาครัฐหรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งการรณรงค์และปลูกฝังจิตสำนึกสร้างค่านิยมให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และส่งเสริมการรวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาชนให้มีบทบาทและส่วนร่วม ในการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแบบต่าง ๆ ในส่วนของกระบวนการจัดและใช้งบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญที่มักมีการฉกฉวยหาผลประโยชน์ในทางมิชอบอยู่เสมอ ก็มีนโยบายปฏิรูปให้เกิดการโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการอนุมัติ โดยสนับสนุนให้ผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นในการตรวจสอบ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเคยกล่าวไว้ว่าก่อนวางนโยบายเหล่านี้ได้ศึกษาวิเคราะห์พื้นฐานของปัญหาว่า เกิดจากข้าราชการมีรายได้ไม่เพียงพอและพรรคการเมืองมีรายจ่ายสูง การวางยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขจึงต้องจัดการทั้งระบบการเมือง ข้าราชการ และระบบธุรกิจ ซึ่งมีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน

ความหมายของคำว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า “ทุจริต” (น) นาม หมายถึง ความประพฤติชั่ว (ก) กริยา หมายถึงการ โกง (ว) วิเศษณ์ หมายถึงไม่ซื่อตรง ... ส่วนคำว่า “คอร์รัปชัน” นั้น เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับระบบราชการ โดยเมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา เรียกพฤติกรรมนี้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง” หรือหมายความว่ “รีดนาทาเร้นประชาชน และเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของตน ” โดยยังให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎรจัดได้เป็นฉ้อราษฎร์เพราะเป็นการเรียกหรือรับเอาเงิน หรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการ แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อหน้าที่ที่เสียหายผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะเป็นการสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ได้ เอ็ม . มามูลเลน (M. Mamullen)

กล่าวว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่า เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลื้อยกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควรถือว่าข้าราชการผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง” ชานินทร์ กรีวิเชียร กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็น โรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา จากออป ฟาน คลาเฟ เรน กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงคือการแสวงหาประโยชน์จากสาธารณชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ เพราะข้าราชการครองตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นทางการโดยไม่สนใจรับใช้ประชาชน (สิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2546, หน้า 21) การฉ้อราษฎร์ เป็นการเรียกค่าตอบแทนเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือต้องให้บริการกับราษฎรอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ต้องการประโยชน์จึงเรียกค่าตอบแทนในการบริการ หรือประโยชน์สำหรับตนเองนอกเหนือจากค่าตอบแทนตามที่ราชการกำหนด อาจจะในรูปแบบของเงินที่อ้างเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าวิ่งเต้น อีกส่วนหนึ่งคือ การเรียกรับสินบน โดยปกติเป็นเรื่องของความต้องการของประชาชน ผู้ติดต่อกับราชการต้องการให้เจ้าพนักงานกระทำ หรืองดเว้นการกระทำอย่างใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นงานในหน้าที่ โดยจ่ายเงินหรือประโยชน์ตอบแทนให้พวกข้าราชการผู้นั้นทำตามความประสงค์ เท่ากับเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนเพื่อให้ข้าราชการทำผิด เช่นการจ่ายเงินให้ตำรวจจราจรเพื่อกระทำผิดโดยไม่เสียค่าปรับ การบังหลวง คือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือผลประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยทั่วไปเรียกว่า “การโกงหลวง ” ซึ่งส่วนใหญ่ต้องมีการปลอมแปลงเอกสารทางการเงินหรือบัญชี ซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังรวมทั้งพฤติการณ์ที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน และระบบอุปถัมภ์ด้วย คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความหมายอย่างกว้างตรงกับคำว่า “Corruption” ในภาษาอังกฤษ หรืออย่างน้อยที่สุดมีความหมายใกล้เคียงกัน แต่บางคนก็มีความเห็นว่า คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง ” มีความหมายแคบกว่า “Corruption” เพราะคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” อาจจะหมายถึงเฉพาะการเบียดบังยกยอกทรัพย์ของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น แต่บางคนก็มีความเห็นว่า คำนี้ น่าจะรวมถึงการกินสินบนและการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการที่ผิดทำนองคลองธรรมด้วย ซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า “Corruption” ในภาษาอังกฤษ และตรงกับความหมายที่คนทั่วไปในปัจจุบันนี้เรียกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงทับศัพท์ว่าทุจริต โดยมีความหมายบางส่วนไม่ครอบคลุมหรือเกินเลยไปบ้าง เพราะฉะนั้น คำว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือทุจริตจึงมีความหมายอย่างเดียวกันโดยอนุโลม

ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นคำที่ได้ยินแล้วเข้าใจ อะไรที่มีการทุจริตหมายถึงสิ่งนั้น “เลว” แต่การให้นิยามหรือให้คำจำกัดความของทุจริตอย่างเป็นระบบอาจมิใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนัก โดยเฉพาะกรณีที่ต้องการประเมินทุจริตหรือต้องการสร้างเครื่องชี้วัดระดับทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งหมด และเป็นจริงในสังคมไทย โดยสอดคล้องรับกับแนวความคิดและพฤติกรรมอย่างเป็นสากล

ได้ซึ่งต้องชี้วัดหรือประเมินในเชิงปริมาณได้รัฐได้ให้คำนิยามของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะ หลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น และรวมถึงการที่ บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือ ยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น ซึ่งจะเห็นว่ารัฐกำหนดพฤติกรรมในความผิดนี้ไว้อย่าง ชัดเจน แต่ขณะเดียวกัน จะเห็นลักษณะปกติฐานของพฤติกรรมนี้ว่ารัฐไม่พึงประสงค์ให้มีการ กระทำผิดกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย ภายใต้เจตนาฉ้อโกง ซึ่งตามความหมายเดิมของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” คือ การฉ้อโกงราษฎร์ และการฉ้อโกงหลวง อันหมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่กระทำ ต่อราษฎร์ ไม่ว่าจะเป็นไปตามตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ก็ตาม โดยผู้นั้นได้อาศัยอำนาจหน้าที่นั้นเพื่อที่จะ ฉ้อโกงราษฎร์ผู้นั้น และผู้นั้นได้ใช้อำนาจหน้าที่ของเขา หรือโอกาสที่เขาใช้อำนาจหน้าที่นั้นเพื่อ เครื่องมือในการฉ้อโกงหลวง หรือการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐได้นำเงิน ,ผลประโยชน์ของ ราชการมาเป็นของส่วนตัว ทำให้ราชการ (หลวง) เสียประโยชน์ ซึ่งบางกรณีไม่ปรากฏว่ามีราษฎร์ เข้าเป็นผู้เสียหาย เช่น การเบียดบังยกยอกผลประโยชน์ของแผ่นดินมาเป็นของตน หรือหมายความว่า เป็นการริดนาทาเร้นประชาชน เป็นการเรียกหรือรับเอาเงิน อามิสอย่างอื่น การฉ้อราษฎร์บัง หลวงนี้อาจอยู่ในรูปของการช่วยเหลือญาติพี่น้องเพื่อนฝูงให้ได้รับประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ราชการของตน โดยผู้กระทำอาจมิได้รับทรัพย์สินอามิสแต่อย่างใด แต่เขาก็ได้รับความสบายใจ ซึ่ง อาจเป็นการตอบแทนบุญคุณต่อครอบครัวก็ได้

มีร์คาล (Gunnar Myrdal, 1968: p.13) ให้ความหมายไว้ใน วารสารเอเชียเนแม็กกาซีน (Asian Magazine) ว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึง การกระทำ ทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่ มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะรวมทั้งการกิน สินบนด้วย ตามความหมายในพจนานุกรมแบล็ค ลอว์ (Black law dictionary) ให้ความหมายว่า เป็น การกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำที่ชั่วและฉ้อโกง โดยมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยง กฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการ บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือ ยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

เอ็ดเวิร์ด แวน รอย (Edward van roy) ให้ความหมายคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ว่าเป็น การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติหรืออภิสิทธิ์หรือผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่ง ออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรม จรรยาที่เกื้อหนุนกัน และให้ความหมายของตุจริตต่อหน้าที่ราชการว่า “...การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มา

ซึ่งผลกำไร ความชอบพอ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในรูปการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่ยอมรับ...”

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ได้ให้ความหมายอย่างทั่วไปว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็น “...สถาบันนอกเหนือกฎหมาย (Extra-Legal institution) หรือนอกเหนือข้อตกลงโดยชอบธรรมทางสังคมในขณะหนึ่ง ๆ ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการหรือระบบเอกชน หรือทั้งสองระบบใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แห่งตน โดยทำให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมด้วยโดยตรง ผลประโยชน์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้สุดแล้วแต่ผลของการต่อรองหรือการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกระทำนั้น ๆ ...” (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า 45)

จากความหมายของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง ” หรือ “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ” ทั้งหมดแล้วเห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่เน้นไปทางด้านความรู้สึกของบุคคลที่เรียกว่า “อัตวิสัย” (Subjective) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า(Value system)ซึ่งยากต่อการกำหนดลักษณะอย่างตายตัว การที่จะบอกว่าอะไรคือฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (Reference point) ที่ใช้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่ง ว่าเป็นฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่นั้น ต้องทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง แนวความคิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะใช้แบบสมบูรณ์ (Absolute concept) ไม่ได้ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตาม ย่อมมีสภาพพลวัต (Dynamism) ในตัวเอง นั่นคือความหมายของทุจริตต่อหน้าที่ราชการย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่ปทัสถาน (Norms) ของสังคมในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า 44-45)

Corruption ในภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน Corruptus ซึ่งเป็น Past participle ของ Corrupter แปลว่า Break to pieces completely (แตกออกเป็นชิ้น ๆ อย่างละเอียด) Webster's new world dictionary of the American language ระบุว่า “Corruption” และมีความหมายหลายนัย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543, หน้า 11-12) ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำที่กลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว

1. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย
2. ความเสื่อมทราม
3. การกินสินบน
4. เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย
5. สิ่งของหรืออิทธิพลซึ่งใช้ในทางที่ผิด

The American heritage dictionary of the English language ให้ความหมาย ที่เป็นคำนามไว้ว่า

1. Immoral (ผิดศีลธรรม เลว ร้ายแรง), Perverted (นำไปในทางที่ผิด บิดเบือน), Depraved (ทำให้เสื่อมทรามลง ความเลวทราม)

2. Marked by venality and dishonesty (ถือเงินเป็นพระเจ้า เห็นแก่เงิน ชื้อได้ด้วยเงิน เห็นแก่ สิบบน โกง ไม่ซื่อสัตย์)

3. Decaying (ปรักหักพัง ผุ ละลาย เน่าเปื่อย เสื่อมลง หมดกำลังวังชา), Putrid (เน่า ทำให้เน่า) Impure (ไม่บริสุทธิ์), Contaminated (ทำให้เน่า ทำให้เปื้อน โสโครก), Unclean (ไม่สะอาด สกปรก)

4. Containing errors or alterations, As a text (มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง), Debased (ทำให้ต่ำ เจือด้วยของต่ำ) และมีความหมายที่เป็นกริยา มีความหมายว่า

1. To Destroy or subvert the honesty or integrity (ทำลายหรือลบล้างความสุจริตและความซื่อสัตย์)

2. To ruin morally (ทำให้ศีลธรรมเสื่อม), To pervert (บิดเบือน นำไปในทางที่ผิด)

3. To taint (ทำให้ค้างปร้อย ทำให้มีมลทิน), Contaminate (ทำให้เปื้อน สกปรก โสโครก), infect (ทำให้สกปรก เปื้อน)

4. To cause to become rotten (ทำให้เน่า), Spoil (ทำให้เสีย)

5. To change the original form of (A text, Language, Or the like) (ทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม) Funk and wagnals new standard dictionary of the English language ให้ความหมายไว้ว่า Corruption หมายถึง การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบน

The Shorter Oxford English Dictionary ให้คำอธิบายไว้ว่า Corruption เป็นการกระทำที่ความซื่อตรงเสื่อม จากการรับสินบนเพื่อช่วยเหลือกัน จากการใช้วิธีปฏิบัติมิชอบหรือจากการปฏิบัติมิชอบ

Encyclopedia britannica ได้อธิบายไว้ว่า “การปฏิบัติมิชอบ ” (Corrupt practices) มีความหมายรวมถึงการกินสินบนและใช้อิทธิพลเกิดขอบเขต โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง

เบย์เลย์ (David H. Bayley) ได้กล่าวไว้ใน “The effects of corruption in a developing nation” ในหนังสือ Political corruption ของ Amold J. Heidenheimer ว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีความจริงอยู่มากเหมือนกันและพอจะต้องข้อสังเกตไว้ว่า

ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนามักจะถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นองค์ประกอบในชีวิตประจำวันของข้าราชการ อันจะขาดเสียมิได้และบรรดาข้าราชการทั้งหลายต่างก็มีความรู้สึกเช่นนั้น

นอกจากนั้น เบย์เลย์ (David H. Bayley) ได้ให้ความหมายว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการใน ส่วนที่เกี่ยวกับการรับสินบนนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเสมอไป แม้แมคมูลเลน (M. McMullen) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A theory of corruption ว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่คุณไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควร ถือว่าข้าราชการผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง”

ศาสตราจารย์ธานีกร ทรัพย์วิเชียร กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็น โรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา (Underdeveloped countries) หรือที่เรียกให้ไพเราะว่า ประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะหวงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบันและมีความเห็นต่อไปอีกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะแปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักเป็นผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าใครกินสินบาทคราดสินบนก็พูดตรง ๆ ไม่ได้ เพราะถึงจะเป็นเรื่องจริงก็อาจจะถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทได้ ส่วนการที่จะพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องแสดงข้อคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ก็มีอุปสรรคดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นเรื่องพูดกันตามเสียงลือซึ่งผู้พูดจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงต้องพูดกันอย่างระมัดระวังและพูดได้เพียงกลาง ๆ เท่านั้น

ยังมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิอีกเป็นจำนวนมากที่ได้วิพากษ์วิจารณ์ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย ซึ่งมักจะมีความเห็นใกล้เคียงกับที่ได้กล่าวมาแล้วเพียงเน้นพัฒนาการ รูปแบบวิธีการ รวมถึงเทคนิคที่ใช้ในการฉ้อราษฎร์บังหลวงแตกต่างกันไปตามยุคสมัยเท่านั้น และส่วนใหญ่มีความเห็นในลักษณะที่หวังโยว่า ปัญหานี้ไม่สามารถหาทางขจัดให้สิ้นไปจากชาติบ้านเมืองได้ และเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นอันมาก นิยามทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปแยกเป็นองค์ประกอบสำคัญได้ 3 ประการ คือ ดังนี้

1. คำนิยามที่เน้นถึงระบบราชการ (Public office-centered definition) เช่น คำนิยามของ แม็คมูลเลน (McMullen) ที่กล่าวว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่คนใดรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะการกระทำเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ” หรือคำนิยามของ นีย์ (J. S. Nye) ซึ่งได้ให้

ความหมายไว้ว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นพฤติกรรมซึ่งเบี่ยงเบนออกจากหน้าที่ที่ปฏิบัติโดยปกติ เพราะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว (เช่น ครอบครัว ความเป็นเพื่อน) และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการให้สินบน การเกื้อหนุนญาติมิตร การ โกงเงินหรือทรัพย์สินที่จัดไว้เป็นพิเศษ”

2. คำนิยามที่เน้นถึงการต่อรองตามกลไกทางตลาด (Market-centered definition) เช่นคำนิยามของ เลฟท์ (Nathaniel left) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลในระบบการบริหาร การกระทำที่ถือว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีความสำคัญอยู่ที่ว่ากลุ่มเหล่านั้นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจนโยบายการบริหาร ได้มากกว่ากลุ่มอื่น”

3. คำนิยามที่เน้นถึงการขัดสาธารณประโยชน์ (Public-interest-centered definition) เช่นคำนิยามของ ฟรีดริช (Carl friedrich) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงปรากฏอยู่ในทุกแห่งหน เป็นการใช้อำนาจในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยได้รับสินจ้างรางวัลหรือเงินทองตอบแทนซึ่งการกระทำนั้นเป็นการทำลายประโยชน์ของสาธารณะ

คำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ได้เน้นเรื่อง “สถาบันนอกเหนือกฎหมาย ” และ “บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ ” ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้สถาบันดังกล่าว และเน้นที่ระบบราชการ โดยที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียผลประโยชน์ “ตามผลของการต่อรองโดยความยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงนั้น ” เป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นถึงการต่อรองตามกลไกทางตลาด ส่วนการเน้นว่า “บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงต้องเสียประโยชน์ จะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ” มีความหมายคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นการขัดสาธารณประโยชน์ (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า 45-47)

อนึ่ง คำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ยังกินความกว้างไปกว่าของไฮเคนไฮเมอร์ตรงที่กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นแม้แต่ในกิจกรรมของเอกชน หรืออาจจะยังผลเสียหายให้เกิดขึ้นทางอ้อมในอนาคตได้ คำนิยามนี้สอดคล้องกับความคิดของ มีร์คาล นิยามของ เรท (Ronald wraith) และ ซิมกินส์ (Edgar simkins) ซึ่งระบุว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คือการแสวงหาอำนาจ หรือการใช้อำนาจโดยวิธีการอันผิดกฎหมาย หรือผิดทำนองคลองธรรม และไม่ถูกต้องด้วยจริยธรรม รวมตลอดถึงการเล่นพรรคเล่นพวกในวงการบริหารบุคคลด้วย ” ในทำนองเดียวกัน ซัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นการทำให้เสื่อมเสียความซื่อตรง โดยรับสินบนหรือโดยช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติอันมิชอบ หรือมีการปฏิบัติอันมิชอบ อาทิ การกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้านหรือเอกชนที่

ชอบพอกัน และการที่ราชการยอมอนุญาตให้มีที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัล เป็นต้น (ช้อยนันต์ สมทวนิช, 2519, หน้า 1)

อาร์โนลด์ โรเกา (Arnold A. Rogow) และฮาโรลด์ ลาสส์เวลล์ (Harold D. Lasswell) กล่าวว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบเป็นพิเศษนั้น ถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย (Rogow & Lasswell, 1963) สก็อต (James C. Scott) ให้ความหมายของทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่า การกระทำที่ผันแปรหรือแปรเปลี่ยนไปจากพฤติกรรมที่เป็นปทัสฐาน (Norm) ของสังคม และ “พฤติกรรมหรือการกระทำ” อันใดจะเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ นั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังนี้

1. Public interest เป็นการกระทำที่ทำให้ผลประโยชน์สาธารณะเสียหายหรือไม่
2. Public opinion ประชาชนทั้งหลายเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่

3. Legal norms มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

จากนิยามตามทัศนะสากลทั่วไปของนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นความหมายที่กว้างขวาง ไม่เพียงแต่จะกินความถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบข้าราชการเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภาคเอกชนอีกด้วย

ความหมายในบริบทของประเทศไทย

การฉ้อราษฎร์บังหลวง ถือเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายว่า “การที่พนักงาน เจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรายกรแล้วไม่ส่งหลวง หรือ เบียดบังเงินหลวง ” หรือหมายความว่า “ริคนาทาเร็นประชาชน และเบียดบังทรัพย์ของหลวงเป็นของตน” โดยยังให้ความหมายของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ (มานิต มานิตเจริญ, 2507: หน้า 306) การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากรายกรจัดได้เป็นฉ้อราษฎร์เพราะเป็นการเรียกหรือรับเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการ แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อหน้าที่เสียหายผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้จะเป็นการสมคบกับรายกรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ได้ เอ็ม. มามุลเลน (M. Mamullen) กล่าวว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่า เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควรถือว่าข้าราชการผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง” ธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดที่น่า

สะพริงกั้วในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา จากออป ฟาน คลาเฟเรน กล่าวว่า การน้อราษฎ์บังหลวง คือการแสวงหาประโยชน์จากสาธารณชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เพราะข้าราชการครองตำแหน่งหน้าที่ ตามกฎหมายอย่างเป็นอิสระโดยไม่สนใจรับใช้ประชาชน (สิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2546, หน้า 21) การน้อราษฎ์ เป็นการเรียกค่าตอบแทนเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือต้อง ให้บริการกับราษฎรอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ที่ต้องการประโยชน์จึงเรียกค่าตอบแทนในการบริการ หรือ ประโยชน์สำหรับตนเองนอกเหนือจากค่าตอบแทนตามที่ราชการกำหนด อาจจะในรูปแบบของเงินที่ อย่างเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าวิ่งเต้น อีกส่วนหนึ่งคือ การเรียกรับสินบน โดยปกตเป็นเรื่องของความ ต้องการของประชาชนผู้ติดต่อราชการต้องการให้เจ้าพนักงานกระทำ หรืองดเว้นการกระทำอย่างใด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นงานในหน้าที่โดยจ่ายเงินหรือประโยชน์ตอบแทนให้พวกข้าราชการ ผู้นั้นทำตามความประสงค์ เท่ากับเป็นค่าจ้างหรือค่าตอบแทนเพื่อให้ข้าราชการทำผิด เช่นการ จ่ายเงินให้ตำรวจจราจรเพื่อกระทำผิดโดยไม่เสียค่าปรับ การบังหลวง คือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือผลประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยทั่วไปเรียกว่า “การ โกงหลวง” ซึ่งส่วนใหญ่ต้องมีการปลอมแปลงเอกสารทางการเงินหรือบัญชี ซึ่งการน้อราษฎ์บังหลวงยังรวมทั้งพฤติกรรมที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน และระบบอุปถัมภ์ ด้วยของการน้อราษฎ์บังหลวงว่า “...การที่เจ้าพนักงานเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติ หรือ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการให้คุณแก่แก่ผู้ให้สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงาน ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยจะสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม...”

โดยสรุป การทุจริตต่อหน้าที่ราชการสำหรับกฎหมายไทยบัญญัติไว้ว่า หากเจ้าหน้าที่ กระทำ เช่น เรียกรับหรือยอมรับสินบนหรือตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ เพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็น ของตน เมื่อได้นำความหมายของคำว่า “น้อราษฎ์บังหลวง” เข้ามาเทียบดูก็จะเข้าลักษณะ “การน้อ ราษฎ์บังหลวง” และเมื่อนำไปเทียบกับความหมายของคำว่า “ทุจริต” ก็เข้าลักษณะ “คอร์รัปชัน” เฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “น้อราษฎ์” ตามพจนานุกรมก็ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการริดนาทาเร้น ประชาชน เป็นการเรียก หรือรับ เงินหรืออามิสอย่างอื่น และคำว่า “อามิส”ตามพจนานุกรมไทย หมายถึง เหี้ยอ เครื่องล่อใจ อาหารของโอฆารส ของต้องใจ ความเจริญ ความสุขสบาย ความอยาก หรือความกระหาย ฉะนั้นการช่วยเหลือญาติพี่น้อง พวกพ้องให้ได้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ เรียกหรือรับเป็นเงินก็ได้รับความสบายใจก็จัดว่าเป็นการน้อราษฎ์บังหลวงและทุจริตต่อหน้าที่ ราชการได้ เพราะฉะนั้นคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการและน้อราษฎ์บังหลวงจึงมีความหมายเดียวกัน

ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หมายถึง การน้อราษฎ์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจ หน้าที่ราชการและได้ให้ความหมายคำว่า “การน้อราษฎ์บังหลวง” ว่าเป็นการริดนาทาเร้นและการ

เบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน ดังนั้นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามทัศนคติไทยมีความหมายกว้างมาก หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวงตลอดจนการรีดไถโดยการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร และได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุจริต” หมายความว่า “ประพฤติชั่ว คดโกง” และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) ระบุว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ” ซึ่งในที่นี้หมายความว่า ประโยชน์ที่แสวงหา นั้นเป็นประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือผู้แสวงหาประโยชน์ไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์นั้นตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ใช่ทรัพย์สินก็ได้

“การทุจริต” ในระบบการเมืองและวงการราชการไทยว่า การทุจริตหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในความหมายทั่วไปหมายถึง พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว

การทุจริตในเชิงพฤติกรรม เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าจากความหมายของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือ “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ทั้งหมดแล้วเห็นว่า ลักษณะความผิดดังกล่าวผูกติดกับความรู้สึกของบุคคลที่เรียกว่า “อัตวิสัย”(Subjective) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณค่า (Value system) ซึ่งยากต่อการกำหนดลักษณะอย่างตายตัว การที่จะบอกว่าอะไรคือฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (Reference point) ที่ใช้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่ง ว่าเป็นฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่นั้น ต้องทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง แนวความคิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะใช้แบบสมบูรณ์ (Absolute concept) ไม่ได้ เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตาม ย่อมมีสภาพพลวัต (Dynamism) ในตัวเอง นั่นคือความหมายของทุจริตต่อหน้าที่ราชการย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่ปีที่สถาน (Norms) ของสังคมในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ (วารินทร์ วงศ์หาญเขาว, 2516, หน้า 44-45)

ของขวัญ ของการกำนัล การให้ของขวัญแก่เจ้าพนักงานจัดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานรับของขวัญหรือของสมนาคุณจากผู้ที่ตนให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ ซึ่งในขณะที่กระทำการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานก็ทำไปด้วยความสุจริตใจมิได้หวังของดังกล่าวแต่ประการใด ทั้งฝ่ายผู้ให้ก็มีได้หวังอะไร นอกจากให้ด้วยน้ำใสใจจริง กรณีเช่นนี้จะถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ และกรณีนี้จะเป็นการสมควรที่จะกระทำหรือไม่ กรณีดังกล่าวข้างต้นอาจจัดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ยาก เว้นเสียแต่จะมีวินัยของเจ้าพนักงานดังกล่าวบัญญัติห้ามไว้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นปัญหาอยู่ว่าสมควรหรือไม่สมควร จะเห็นว่าเรื่องที่ปรากฏในสังคมส่วนมากมักจะตรงข้ามกับกรณีดังกล่าว โดยมากมักเป็นเรื่องทำนอง “หวานพืชเพื่อหวังผล” ในด้านผู้ให้และด้านผู้รับก็มักปลอบใจตนเองเสียว่า ไม่ได้เรียกร้อง เขาให้

เอง จะผิดอย่างไร ถ้าปฏิเสธเขาจะเสียใจ บางกรณี เช่น การให้ของขวัญจากที่มีการประมูลซื้อของไว้ใช้ในทางราชการ เป็นต้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าไม่สมควร ปัญหาเมื่ออยู่ว่าจะถือสิ่งใดเป็นเกณฑ์ตัดสินว่า การใดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่เป็นเกณฑ์ตัดสินที่น่าเชื่อถือก็คือ นอกจากจะถือเอาความรู้สึกของมวลชนเป็นปทัสถานแล้วควรต้องคำนึงถึงพฤติกรรมแต่ละเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (Professional ethics) นั้น ๆ ประกอบด้วย การละเมิดเกณฑ์มาตรฐาน (Standard criteria) หรือปทัสถาน (Norm) ของแต่ละสาขาอาชีพก็เป็นเกณฑ์สำคัญในการตัดสินว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

การให้ การให้ทานหรือการทำบุญนั้น อาจเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่เป็นก็ได้ ในบางกรณีการทำบุญหรือการให้ทานก็อาจจัดเข้าอยู่ในเทคนิคของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเครื่องพรางตาของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้อย่างหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วการให้ทานหรือการทำบุญนั้นเรียกได้ว่าเป็นการเสียสละ ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตแห่งความหมายของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แม้แต่การจ่ายค่าบริการ (Tip) หรือการให้ของขวัญ (Gift) ใครโดยสมัครใจ ก็มีใช่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่เป็นความใจดีของผู้ให้ กรณีทั้งหมดนี้ถือเป็นเทคนิคของการให้ แต่เทคนิคเหล่านี้ก็นำมาจัดอยู่ในการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ขึ้นอยู่กับ เจตนาที่แท้จริงและการละเมิดปทัสถานของสังคมดังกล่าวมาข้างต้น จริยอยู่การให้ของขวัญใครเพราะความเป็นเพื่อนกันอาจเกิดขึ้นได้ แต่การทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็อาจเกิดขึ้นได้ภายในโครงสร้างของความเป็นเพื่อนนี้เช่นกัน ซึ่งถ้าหากวิเคราะห์แต่ละกรณีว่าของขวัญนั้นมาจากไหน ก็อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นพฤติกรรมทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ เพราะว่าการให้ของขวัญนั้นถ้ามีการใช้อำนาจในหน้าที่การงานในทางที่ผิด โดยพยายามหันเหความใจดีของตนออกจากปทัสถานที่ตั้งคมยอมรับแฝงอยู่ด้วยแล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นการให้สินบน อันเข้าลักษณะการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

การเห็นแก่ความเป็นญาติมิตร การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูงหรือที่เรียกว่า “การเล่นพรรคเล่นพวก” (Favoritism) หรือให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้องที่เรียกกันว่า “การเกื้อหนุนญาติมิตร” (Nepotism) จะจัดเป็นเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ในต่างประเทศมักจะจัดเรื่องการเล่นพรรคและการเล่นญาติมิตรว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะถือว่าเป็นการเอาใจเอารัดเอาเปรียบส่วนรวม และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีความรู้มีความสามารถ แต่ตามความรู้สึกของคนไทยหลายท่านเห็นว่า เรื่องเหล่านี้ไม่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะมีเหตุผลว่างานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ นั้นควรถือเอาความไว้วางใจเป็นสำคัญ จึงได้เลือกญาติมิตรมาก่อนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วน่าจะเป็นข้ออ้างมากกว่า เกณฑ์พิจารณาในที่นี้ น่าจะถือเอาความเหมาะสม และประโยชน์ของทางราชการเป็นข้อกำหนดในการพิจารณา โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลที่อยู่ในข่าย

พิจารณาเป็นญาติมิตรของตนหรือไม่ ดังนั้นความจงใจที่จะให้ตำแหน่งหน้าที่แก่บุคคล โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญกว่าประโยชน์ราชการจึงเข้าข่ายของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ประโยชน์ส่วนตัว การเล่นพรรคเล่นพวกสืบเนื่องมาจากการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน (Personalism) ซึ่งเป็นแบบแผนในสังคมอย่างหนึ่ง เป็นระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) หรือระบบการแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก (Spoil system) คำว่า “ส่วนตัว” มาจากความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (Primary relation) ซึ่งได้แก่ความสัมพันธ์แบบเครือญาติและเพื่อนฝูง คำว่าระบบส่วนตัวมีความหมายถึง ระบบแห่งความสัมพันธ์ที่มีรากฐานมาจากความเป็นเครือญาติ ซึ่งระบบส่วนตัวนี้ก่อให้เกิดองค์การอุปถัมภ์อันเป็นรากฐานของระบบอุปถัมภ์ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น หรือการให้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” หรือให้อภิสิทธิ์พิเศษโดยมีสิ่งตอบแทนหรืออื่น ๆ เมื่อมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในวงราชการ การหารายได้ก็กลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหรือการให้ตำแหน่งข้าราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อพรรคพวกและญาติพี่น้องมากขึ้น จุดมุ่งหมายของการปฏิบัติงานราชการจึงผันแปรไปจากเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวม เป็นเพื่อความผาสุกส่วนตัวหรือคณะเล็ก ๆ ทำให้คนบางคนพลอยมีตำแหน่งสูงขึ้น มีความมั่งคั่งขึ้นแต่งานราชการกลับทรุดลง

ความหมายของระบบอุปถัมภ์นั้นกว้างมาก แต่ถ้าพิจารณาอย่างง่าย ๆ ก็คือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ อันนอกเหนือไปจากหลักและวิธีการของระบบคุณวุฒิ (Merit system) การใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการนั้น มักมีข้ออ้างว่า เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นสินน้ำใจ เพื่อรักษาอำนาจในการปกครอง และเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบาย การใช้ระบบนี้ส่งผลในลักษณะบ่อนทำลาย เพราะเมื่อระบบอุปถัมภ์แผ่ขยายไป และมีการใช้ระบบนี้กันจนเกินขอบเขต จะมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของงานราชการ เนื่องจากการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการตามระบบอุปถัมภ์เป็นการเลือกโดยใช้อารมณ์หรือความพอใจ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้เลือกสรรเข้ามานั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมหรือไม่ เพราะฉะนั้น ทั้งระบบเล่นพรรค ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบแจกตำแหน่งให้แก่พรรคพวก ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ส่วนรวมทั้งสิ้น เป็นลักษณะที่เจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ๆ ใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงน่าจะถือได้ว่าทั้งหมดนี้จัดอยู่ในเรื่องของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะพฤติกรรมใดจะถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้นั้น ย่อมเป็นพฤติกรรมที่ทำไปแล้วมีความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ

แนวคิดการจัดแบ่งประเภทของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

คำว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีความหมายเดียวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง (ชัยวัฒน์ สุรวิชัย, 2546, หน้า 13-15) กล่าวว่า รูปแบบของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ด้วยอัตราเร่งของยุคทุนนิยม และยุคโลกาภิวัตน์ และที่สำคัญประชาชนเจ้าของประเทศตามไม่ทัน เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจ และยิ่งกว่านั้น การที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จะจริงจังกำจัดและทำลายโรคนี้อให้หมดไป กลับทำเพียงรูปแบบ และสร้างภาพ หรือทำกับประชาชน หรือคู่แข่งทางการเมืองเท่านั้น

ในขณะที่ตัวเองกลับคิดและเสนอรูปแบบการทุจริตเชิงซ้อน ทุจริตเชิงนโยบายที่มีขนาดใหญ่ ได้เงินหรือผลประโยชน์ก้อนใหญ่ อีกทั้งใช้กระบอกเสียงของรัฐบาล หรือสื่อเอกชนที่สามารถควบคุมได้สร้างภาพให้ตนเองและบิดเบือนข้อเท็จจริง การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีหลายรูปแบบ ประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปนี้ (วิทยากร เชิงกุล, 2546, หน้า 26-27)

1. การยักยอก (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำ หรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)
4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)
5. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider trading) ซึ่งน่าจะหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจและนักลงทุน สั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากการประกาศข่าวต่อสาธารณะ
6. การฟอกเงิน (Money laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฉ้อฉลหรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบล้างร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ
7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

8. การเอื้อประโยชน์ (Trading influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ

วิทยากร เชียงกูล (ออนไลน์, 2549) เห็นว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนอกจากมีรูปแบบที่พอเห็นได้ชัดเจนแล้ว ยังมีรูปแบบการหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่ไม่ผิดกฎหมายและเห็นได้ยาก ซึ่งประชาชนยังไม่ตระหนักถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วยการขาดความรู้และความตระหนักว่า ปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการทำให้ประเทศชาติสมัยใหม่เสียหายอย่างไร มีส่วนส่งเสริมให้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในประเทศมีการขยายตัวได้มากขึ้น เพราะภาคประชาชนอ่อนแอ ขณะที่ภาคนักธุรกิจการเมืองที่มีอำนาจเข้มแข็ง ทั้งอำนาจทางธุรกิจ อำนาจทางความรู้ และสามารถหาประโยชน์อย่างพลิกแพลงในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย รูปแบบของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนี้ แบ่งออกเป็น 15 รูปแบบ คือ

1. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมายโดยการสร้างการขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล
2. เครพโตคราซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
4. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นตัวเอง)
5. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ เช่น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการกรณีลำไยและกล้วยพารา
6. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง (เช่น กรณี CTX และการตรวจสอบคุณภาพข้าว)
7. การใช้อิทธิพลทางการค้าแสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า เช่น การแลกเปลี่ยนเครื่องบินของรัสเซีย
8. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การใช้ธนาคารของรัฐในโครงการประชานิยม
9. ไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดซื้อประมูล

10. การให้และการรับสินบน การขู่เชิญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ
11. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของของขวัญมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง
12. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชา
นิยม (นักการเมืองให้เงินทองหรือสิ่งของของรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจาก
ประชาชน)

13. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้
เกิดความเกรงกลัวในการชุมนุมประท้วงนโยบายรัฐบาลและในการเลือกตั้ง)

14. ทูจจริตต่อหน้าที่ราชการการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทูจจริตต่อหน้าที่ราชการ
ด้วยวิธีการต่าง ๆ

15. การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การบริจาคให้แก่นักการเมืองและ
พรรคการเมืองรัฐบาลเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)

ตามแนวคิดเห็นของ ผาสุก พงศ์ไพจิตร (2546, หน้า 161-162) แม้ว่าการทูจจริตต่อหน้าที่
ราชการจะมีหลายรูปแบบแต่ที่สำคัญ ๆ มีอยู่ 2 ประเภท

ประเภทแรก คือ ภาษีทูจจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากพ่อค้า
นักธุรกิจและประชาชนในรูปของค่าคอมมิชชั่น และช่วยต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการรั่วไหลของเงิน
งบประมาณแบบอื่น ๆ ภาษีทูจจริตต่อหน้าที่ราชการเหล่านี้ทุกคนรู้จักกันดี

ประเภทที่สอง มีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก เพราะว่าเป็นการทูจจริตต่อหน้าที่
ราชการที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและ
ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Conflict of interest ที่เห็นกันเสมอ ๆ คือรายได้ซึ่ง
นักการเมืองและพรรคพวกเพื่อนพ้อง ได้รับจากการตั้งราคาสินค้า หรือบริการซึ่งพวกเขาทำการ
ผลิตอยู่ในราคาสูง เนื่องจากเป็นธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่น บริษัท ก . ได้
สัมปทานจากรัฐทำธุรกิจโทรศัพท์มือถือ และรัฐให้สัมปทานบริษัทไม่กึ่งแห่งให้ทำธุรกิจนี้ ดังนั้น
บริษัท ก. จึงสามารถคิดค่าบริการเป็นรายเดือน (Retaining fees) นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายโทรศัพท์จริง ๆ
ในอัตราสูงกว่าที่เก็บกันในประเทศอื่น ๆ นี้หมายความว่า บริษัท ก . สามารถทำกำไรได้มากจน
เจ้าของบริษัทเขยิบฐานะเป็นมหาเศรษฐีหมื่นล้านได้ในเวลาประมาณ 5 ปี

ผาสุก พงศ์ไพจิตรได้อธิบายให้เข้าใจความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of
interest) ว่าคือการทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน
คือ ตำแหน่งสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่ง
บุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ
แสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น

กรณีของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครองไว้ใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหาทำไรเกินควรได้ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่สำคัญของนักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร , 2537, หน้า 237) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การทุจริตต่อหน้าที่ราชการในระบบราชการไทย ”พบว่ารูปแบบการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่สำคัญมี 4 รูปแบบคือ

1. ระบบช่วย (Syndicate corruption) คือการทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วย หรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการระดับสูงและล่างในกรมกอง ระบบช่วยนี้พบในหน่วยงานของข้าราชการบางแห่ง เช่น กรณีของตำรวจ และพบในกรมศุลกากรและกรมที่ดินด้วย

2. กินตามน้ำ กรณีจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickback) เป็นลักษณะการให้สินบนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งพบในหลายหน่วยงานของราชการ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

3. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายสินบนเป็นการจ่ายประจำให้ข้าราชการหลายระดับในบางกรณีจ่ายทั้งกรม

4. การทุจริตต่อหน้าที่ราชการการประมูล โครงการ มีหลายวิธี แต่ที่โจ่งแจ้งที่สุด คือ การฮั้วหรือการสมยอมในการเสนอราคาระหว่างผู้ประมูลเพื่อควบคุมการประมูล แล้วมีข้อตกลงเวียนกันเป็นผู้ชนะการประมูลเป็นคราว ๆ ไป การฮั้วกันนี้พบในหน่วยงาน เช่น กระทรวงคมนาคม , กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย

แนวคิดของทินพันธ์ นาคะตะและอรัทัย ก๊กผล ได้จำแนกทุจริตต่อหน้าที่ราชการออกเป็น 4 แ่งมุม คือ

1. ด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบเป็นเรื่องของการรับเงินหรือสิ่งมีค่าเป็นเงินสำหรับการกระทำบางอย่างซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่จะต้องทำอยู่แล้ว หรือจะต้องงดการกระทำอยู่แล้ว ดังนี้

ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากข้อบัญญัติที่ได้รับมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ซึ่งได้แก่ การรับสินบน การใช้ระบบพวกพ้องและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างผิดกฎหมาย

2. ด้านที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หมายถึง การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่น ซึ่งไม่เพียงจะมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ทำให้สิ่งตอบแทนนั้นทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้รับความเสียหาย ซึ่งผลประโยชน์ที่ผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะได้รับ ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ การได้รับการยอมรับนับถือ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการหลีกเลี่ยงการสูญเสียสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ วรพล พรหมมิกบุตร ได้ให้ความหมายของทุจริตต่อหน้าที่ราชการในแง่ที่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการก่อให้เกิดผลกระทบแก่ส่วนรวมโดยเห็นว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คือ กิจกรรมที่ผู้มีอำนาจรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นใครอยู่ในตำแหน่งใด) กระทำการในลักษณะที่ส่งผลเป็นการเบียดบังเอาผลประโยชน์ไปจากประชาชน ไม่ว่าจะคนเดียวหรือหลายคน หรือส่วนรวม โดยอาศัยความฉ้อฉล การบิดเบือนหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วยอำนาจ และชี้ว่า เนื้อหาสาระของทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีคนที่ให้ความสนใจหรือมองเห็นว่าเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก็คือการที่ผู้มีอำนาจออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชน หรือประชาชนส่วนใหญ่ต้องสูญเสียประโยชน์ แต่ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3. ด้านกฎหมาย ทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ได้ให้ความหมายว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่นคงส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย แต่ก็มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าความหมายตามกฎหมายดังกล่าวไม่มีความครอบคลุมเพียงพอสำหรับกฎหมายไทย ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะมีความหมายตรงกับคำว่า “การทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการ” หรือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง”

ดังนั้น สามารถสรุปความหมายได้อย่างง่าย ๆ ว่า “ฉ้อราษฎร์” คือ การ โกงเงินราษฎร “บังหลวง” คือ การ โกงเงินหลวง หากพิจารณาตามกฎหมายจะพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเกี่ยวกับทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยตรงนั้น ใช้คำว่า “การทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อหน้าที่” ซึ่งหมายถึงปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่อย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิตำแหน่งหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเมื่อ

พิจารณาความหมายแล้วน่าจะเข้าแ่งมุมของการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์มากกว่า ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในพจนานุกรม The new Thai-English dictionary ของ ดร.วิทย์ เทียงบุรณธรรม ได้ให้ความหมายของ “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่ไม่ชื่อตรงต่อหน้าที่ในวงราชการ

4. ด้านศีลธรรม ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หมายถึง การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมในเรื่องต่าง ๆ สมจิตต์ ห่องสำเร็จ (2519) ได้กล่าวว่า คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ตรงกับคำภาษาอังกฤษซึ่งหมายความว่า การทำให้เสียซึ่งหลักแห่งความซื่อสัตย์ คุณงามความดีหรือกฎแห่งศีลธรรม หรือ “Impairment of integrity, virtue or moral principle. The luxury among the upper classes, Decay or decomposition of matters” ดังนั้นความหมายของ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงไม่มีความหมายตายตัว หากแต่ขึ้นกับผู้กำหนดความหมายว่า ต้องการสื่อคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการในความหมายใด ซึ่งมักสอดคล้องกับผู้ที่ต้องการศึกษา ในประเทศไทยเองกฎหมายไทยมิได้ใช้คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” หากใช้คำว่า “การทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อหน้าที่” ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทำให้เข้าใจผิดว่ามีตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ หาผลประโยชน์อันมิควรได้ ทั้งยังมีคำที่แสดงถึงทุจริตต่อหน้าที่ราชการของข้าราชการอยู่แล้ว อันได้แก่ คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งนักวิชาการหลายท่านก็มีความเห็นว่าทั้งสองคำคือสิ่งเดียวกัน

ในเอกสาร Anti-Corruption network for transition economics ระบุว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการมี 2 ลักษณะคือ

1. “According-to-law” หมายถึง ทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เจ้าหน้าที่ได้รับประโยชน์ส่วนตัวอันผิดกฎหมาย โดยการกระทำตามหน้าที่
2. “Against-The-Rule” หมายถึง ทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดกฎหมายเพื่อบริการบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้สินบนแก่ตนเอง ซึ่งทั้งสองลักษณะสามารถเกิดขึ้นได้ทุกระดับสายการบังคับบัญชา

สมจิตต์ ห่องสำเร็จ มองว่าอาจจำแนกลักษณะของทุจริตต่อหน้าที่ราชการออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยแยกเป็น “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำใด ๆ หรือละเว้นการกระทำใด ๆ ข่มขืนใจ จูงใจ เรียกหรือรับทรัพย์สินใด ๆ หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่บุคคลธรรมดากระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

2. การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นำเอาอาหาร ข้าราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัว

3. การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยศีลธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ใกล้เคียงกับลักษณะที่สอง เช่น กรณีที่ข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ได้รับแต่งตั้ง แม้ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดค่าตอบแทนเหล่านั้น เนื่องจากได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นประจำอยู่แล้ว

Heidenheimer กล่าวว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงมี 3 ประเภท

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวงสีขาว (White corruption) เป็นการกระทำโดยอั้งอิงวัฒนธรรมไทยที่ถูกนำมาใช้ในราชการไทย ในลักษณะเป็นการแสดงน้ำใจ เช่นการให้ของกำนัล หรือของขวัญโดยเจ้าพนักงานนั้นมิได้เรียกร้อง ซึ่งอาจจะเข้าลักษณะการตอบแทนหรือสมนาคุณ ซึ่งในส่วนนี้กลับมีมติดัง

รัฐมนตรีที่กำหนดว่าของขวัญที่ให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐต้องไม่เกิน 3,000 บาทเป็นลักษณะการรับรองว่าสามารถกระทำได้ โดยมีได้ระบุว่าผู้ใดให้ของขวัญแก่เจ้าพนักงานของรัฐได้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 104 ง ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2544) ลักษณะเช่นนี้เป็นการกระทำที่ประชาชนยอมรับได้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ และดูเหมือนกับจะสอดคล้องกับวัฒนธรรมไทยที่โอบอ้อมอารีแก่ผู้คนในสังคมเดียวกัน ซึ่งทั้ง ๆ ที่หากบุคคลนั้นไม่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ให้ก็คงจะไม่ให้ เพราะไม่มีประโยชน์แก่ผู้ให้ ซึ่งการให้สิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าวนี้อาจขยายตัวเป็นการให้บริการแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เช่นพาไปรับประทานอาหาร ให้บริการอย่างอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

2. การฉ้อราษฎร์บังหลวงสีเทา (Grey corruption) เป็นการกระทำที่สังคมบางส่วนเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่ คือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนและพรรคพวก แต่เนื่องจากประชาชนที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะสมยอมกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเหล่านี้ โดยนักวิชาการบางท่านเรียกกิจการเหล่านี้ว่า เป็นการค้าสินค้าทางการเมือง (สิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2546, หน้า 32-33) เพราะว่าผู้ให้ทรัพย์สินจะได้รับประโยชน์จากพนักงานของรัฐในรูปของการให้บริการตามหน้าที่ หรือการพิจารณาอนุญาต อนุมัติเป็นกรณีพิเศษ เช่น การพิจารณากำหนดพิคัดสินค้าเข้าหรือขาออกของกรมศุลกากร ในกรณีที่สินค้านั้น ๆ ไม่ปรากฏในพิคัดอย่างชัดเจน การพิจารณาตรวจรับพัสดุหรือการก่อสร้างของหน่วยราชการ การพิจารณาคำร้องต่าง ๆ ของพนักงานของรัฐและการให้ทรัพย์สิน เงิน หรือการให้บริการนี้อาจอยู่ใน

รูปของการให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชั่นการให้เปอร์เซ็นต์ ซึ่งยากแก่การเอาโทษกับผู้กระทำผิดและทำให้ดูเหมือนประชาชนยอมรับสิ่งเหล่านี้ได้ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ หรือหาประโยชน์ใส่ตนโดยไม่มีหลักฐาน ซึ่งบางลักษณะประชาชนทั่วไปกลับเห็นว่าเป็น โอกาสที่เจ้าพนักงานของรัฐนั้นควรจะต้องได้รับผลประโยชน์ และเป็นเรื่องปกติ

3. การฉ้อราษฎร์บังหลวงสีดำ (Black corruption) ซึ่งเป็นการกระทำที่ทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งหรือหาประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน เช่น การเรียกรับทรัพย์สิน หรือเงิน จากประชาชนทั่วไปที่เขาไม่ประสงค์จะให้ ซึ่งในส่วนนี้จะต่างไปจากประเภทที่สอง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือทางการปกครองเรียกรับทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจจากตำแหน่งของตน เช่นเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบบรรจุเป็นพนักงานของรัฐ, เรียกเงินจากข้าราชการเพื่อย้ายไปรับราชการอีกที่หนึ่ง , หรือไม่มีการเรียกรับทรัพย์สิน แต่เป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น เลือกรับแต่ญาติของตนเป็นพนักงานของรัฐในการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นการใช้โอกาสที่ตนเป็นพนักงานของรัฐเพื่อฉวยโอกาสในทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ที่สำนักผังเมือง เลือกซื้อที่ดินที่ตนทราบว่าจะมีถนนตัดผ่านในแผนของสำนักผังเมือง

วุฒิสภานี้ เปรียบจริยวัตร ได้นำเสนอถึงรูปแบบทุจริตต่อหน้าที่ราชการใน “คู่มือทรราช” ว่า มีทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

1. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากการจัดซื้อจัดหา (Procurement corruption)
2. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionary corruption)
3. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization corruption)
4. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากการกำกับดูแล (Regulatory corruption)

โดยมิได้หมายถึงการติดสินบนเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ให้ตำรวจจราจรเวลาฝ่าไฟแดง หรือการซื้อใบขับขี่รถยนต์ หรือการที่พนักงานชิปปิ้งให้ค่าน้ำร้อนน้ำชาแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรและท่าเรือ เป็นต้น

ลักษณะการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ชานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา (Underdeveloped countries) หรือที่เรียกให้ไพเราะว่า ประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะหวงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน และมีความเห็นต่อไปอีกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะแปลกไปจากความคิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักเป็นผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าใครกินสินบาทคาดสินบนก็พูดตรง ๆ ไม่ได้ เพราะถึงจะเป็นเรื่องจริงก็อาจจะถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทได้ ส่วนการที่จะพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องแสดงข้อคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ก็มีอุปสรรคดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นเรื่องพูดกันตามเสียดสี ซึ่งผู้พูดจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงต้องพูดกันอย่างระมัดระวังและพูดได้เพียงกลาง ๆ เท่านั้น

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ , 2547, หน้า 22-26) เห็นว่า โครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งของระบบทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่มีอยู่ เนื่องจาก

1. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมีอำนาจเงิน คนกลุ่มนี้มีสัมพันธภาพที่แน่นหนากับประชาชนท้องถิ่นทั่วไป กลุ่มธุรกิจและข้าราชการประจำ ส่วนระบบราชการประจำจะมีโครงสร้างปิดและมีสัมพันธภาพที่ติดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่าง ๆ ระบบที่แน่นหนานี้จะส่งผลทำให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน มีฐานอำนาจที่หากใครบังอาจเอื้อมมือเข้าไปแก้ไขอาจเดือดร้อนได้ ดังนั้นประชาชนจึงมักไม่มีส่วนรู้เห็นหรือไม่กล้าเข้าไปแทรกแซงการกระทำผิดต่าง ๆ ของคนกลุ่มนี้ หรือสื่อมวลชนแม้จะล่วงรู้ถึงการกระทำผิดแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้มาก เนื่องจากยังไม่มีระบบที่ประกันความปลอดภัยในชีวิตของเขาได้อย่างเพียงพอ

รากลึกของฐานอำนาจที่ฝังในระบบส่งผลให้คนกลุ่มนี้สามารถทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันโกง การช่วยกันปกปิด การบิดเบือนเอกสาร การที่หัวหน้าปกป้องลูกน้อง การทำลายคู่แข่ง การหาช่องโหว่ของกฎหมาย การใช้เส้นสาย การสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์และการล่อด้วยผลประโยชน์เพื่อเปิดช่องการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การส่งถ่ายอำนาจผ่านระบบเครือญาติ หรือแม้กระทั่งการคุกคามขู่เข็ญทำลายผู้ที่ตั้งตนขึ้นเป็นคู่แข่งคน

2. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้านทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่แข็งแกร่ง ภาคประชาชนยังขาดความตื่นตัวมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้สึกเดือดร้อนหรือรับรู้ถึงผลกระทบของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในระบบเท่าที่ควรจะเป็น ภาคประชาสังคมซึ่งอื่นที่จริงควรจะมีบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ในกลุ่มของตนกลับทำได้อย่างจำกัด ประชาชนไม่เคยชินกับการรวมกลุ่มกัน อีกทั้งยังขาดผู้นำที่มีอุดมการณ์และมีจำนวนมากเพียงพอในทุก ๆ กลุ่มสังคมที่ช่วยกันต่อต้านทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ประชาชนที่เคยได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากนักการเมืองหรือจากระบบราชการ เช่น ได้รับเงินทุกครั้งที่เลือกตั้งหรือถ้าติดสินบนข้าราชการจะทำให้ธุรกิจดำเนินไปได้เร็วกว่า ย่อมไม่เห็นว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการส่งผลร้ายต่อเขา เขาย่อมมีความคิดว่าการรักษาสัมพันธภาพได้ระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองและข้าราชการส่งผลดีต่อตนเอง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่คนเหล่านี้จะเปลี่ยนใจหันมาต่อต้านทุจริตต่อหน้าที่ราชการและยึดมั่นในความถูกต้อง เพราะเขาจะต้องเสียผลประโยชน์หากกระทำเช่นนั้น

3. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมทุจริตต่อหน้าที่ราชการอาทิ ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น คณะนิยม น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และให้ความกตัญญูในทางที่ผิด ฯลฯ ค่านิยมในสังคมชนานิยม เช่น ยกย่องเงินทอง ยกย่องวัตถุ ชื่อเสียงเกียรติยศ ฯลฯ ค่านิยมในสังคมผู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี เช่น เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ประนีประนอม ฯลฯ และค่านิยมในสังคมอำนาจนิยม ฯลฯ ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้คนในสังคมไม่เฉพาะนักการเมืองหรือข้าราชการเท่านั้น แม้แต่ประชาชนธรรมดาทั่วไปยังมีแนวโน้มของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม

4. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจและประชาชน เนื่องจากประเทศชาติไม่เคยมีอุดมการณ์ที่ยึดโยงให้คนแต่ละคนปรารถนาที่จะทำประโยชน์ให้ประเทศชาติ จึงมีจำนวนน้อยเท่านั้นที่มุ่งหมายเข้ามาอยู่ในระบบต่าง ๆ ในสังคมเพื่อปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะที่คนส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกเขาพ้องและญาติมิตรในกลุ่มของตน นักการเมืองนั้นหากมีการสร้างระบบต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อต่อต้านผลประโยชน์ทั้งทางตรงทางอ้อม ส่วนชาวบ้านซึ่งเคยได้รับเงินชื่อเสียง หากต่อไปเขาไม่ได้เงินนั้นเพราะการตรวจสอบดีขึ้น แทนที่เขาจะยินดีทำตามด้วยหัวใจที่ตระหนักว่าเป็นผลดีต่อภาพรวม เขากลับจะเห็นเขาพยายามหาทางหลบเลี่ยงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองได้รับเงินรางวัลหรือของกำนัล ทั้งนี้เกิดจากการอยากได้ผลประโยชน์เข้าตัวมากกว่ารักษาผลประโยชน์ของชาตินั่นเอง

การจำแนกความผิดของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ถ้าเราจะพิจารณาว่า การกระทำอันใดที่จัดอยู่ในประเภทการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยใช้มาตรฐานของสังคมไทยปัจจุบันเป็นจุดอ้างอิง อาจจะประมวลในเชิงแนวความคิดได้ดังนี้

1. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เช่น ขอมรับสินบน เรียกรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเข้ามีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนหรือผู้อื่น

2. ความผิดต่อวินัยราชการ เช่น การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ

จะเห็นได้ว่า การกระทำที่จัดอยู่ในประเภทการทุจริตต่อหน้าที่ราชการสำหรับสังคมไทยปัจจุบัน มักจะเป็นเรื่องที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องกับเฉพาะด้านข้าราชการ เป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่าข้าราชการเป็นตัวจักรกลสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในสังคม นายอานันท์ ปันยารชุน เห็นว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีสองรูปแบบ คือ

1. รูปแบบที่เกี่ยวข้องกับเงิน การกินตามน้ำ, กินเหนือน้ำ กินล่วงหน้า , กินให้หลัง ต่างก็เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งสิ้น

2. ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ (Conflict of interest) ซึ่งรูปแบบที่สองนี้ สังคมยังไม่เข้าใจว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและยังเข้าใจว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการต้องเป็นเรื่องกระทำผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งทฤษฎีการทับซ้อนทางด้านผลประโยชน์ก็ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี , รัฐมนตรี, นักการเมือง, ข้าราชการ) ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้บุคคลสาธารณะนั้นใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐในเวลาเดียวกัน

สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

จากแนวความคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานจำนวนมากที่พอจะสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ 2 ประการคือ สาเหตุเกิดขึ้นจากภายในตัวบุคคลของผู้กระทำ และจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

1. ในด้านสาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ กล่าวถึงสาเหตุที่เกิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่า ทางด้านตัว ผู้กระทำเองจะต้องไคร่ครองหรือไคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่าง ๆ 4 ประการคือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์

1.1 โอกาสโดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวง นานาประการ การกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องว่างที่จะ กระทำได้ ในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่ง ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็จะมีโอกาสได้มากขึ้น

1.2 สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะ ได้รับ หรือขนาดของผลประ โยชน์ที่จะสูญเสียไป เมื่อกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

1.3 การเสี่ยงภัย ต้องพิจารณาอีกต่อไปว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่า หรือไม่ หากกรณีถูกตรวจพบถูกจับได้

1.4 ความซื่อสัตย์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสน้อยจะไม่พึงปรารถนากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นกิเลสมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มี ชอบ สำหรับผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์ทุจริตแล้วเป็นเรื่องที่ป้องกันและปราบปรามได้ยาก

2. ในด้านสาเหตุมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม โดยอาจจะสรุปได้ 8 ประการ ดังนี้ ด้าน เศรษฐกิจและการครองชีพ ด้านการเมือง ด้านสังคม การบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ

1.1 ด้านกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง การมีตำแหน่งหน้าที่ที่ ใ้เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด การตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภาวะสิ่งแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตต่อ หน้าที่ราชการ และจากหลายสาเหตุผสมกันมูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ การทุจริตต่อ หน้าที่ราชการสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ รายได้เป็นมูลเหตุให้เกิดปัญหา ทุจริตต่อหน้าที่ราชการสาเหตุอย่างหนึ่ง เนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาด้านความ แตกต่างในฐานะของบุคคล การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ รายรับของข้าราชการ ไทย โดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างต่ำมาก ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ข้าราชการต้องต่อสู้ดิ้นรน เพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัวประกอบกับนักธุรกิจมักตัดความรำคาญจน กลายเป็นธรรมเนียมว่าเวลาไปติดต่อกับราชการต้องมีสินบนไปให้ การเกิดโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ จำนวนมากเป็นการทำให้ข้าราชการและพ่อค่านักธุรกิจร่วมมือกันหาผลประโยชน์ รวมทั้งเมื่อ จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากแต่ทรัพยากรของชาติมีจำกัด จึงได้มีบุคคลวิ่งเต้นกันมากและก่อให้เกิด การทุจริตต่อหน้าที่ราชการขึ้นในวงราชการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2543, หน้า 28-31) อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการหลายท่านไม่เห็นด้วยกับความคิดนี้ โดยเห็นว่าไม่เป็นจริง

เสมอไป กล่าวคือ ยังมีผู้ที่ยากจนอีกจำนวนไม่น้อยที่บำเพ็ญตนน่านับถือ แม้จะยากจนก็อยู่ตาม
 ประสานตรงกันข้ามกับคนมั่งมีบางคนกลับทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อย่างปราศจากความอับ
 อาย

1.2 มูลเหตุทางด้านการเมือง สภาวิจัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่า การเมืองเป็น
 สาเหตุหนึ่งของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2543, หน้า
 28-31) ดังนี้

1.2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ทำให้เกิดนักการเมือง นักการเมือง
 หลายคนใช้อำนาจในทางแสวงหาประโยชน์ก่อให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการ
 อย่างกว้างขวาง

1.2.2 ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์
 กลายเป็นการหากินแบบเป็นกลุ่ม

1.2.3 มีการประมูลตัวนักการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพูด จนมีคำพูด
 เปรียบเทียบในครั้งหนึ่งว่าถ้ามีเงินก็คงซื้อนักการเมืองได้เกือบทั้งสภา และสามารถเป็นรัฐบาลได้
 ตลอดกาล

เกริกไกร จิระแพทย์ กล่าวถึงการเมืองที่มีผลต่อการทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้ว่า
 (เกริกไกร จิระแพทย์ , 2520, หน้า 63-65) ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไม่ได้เป็นไปตาม
 กฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ ไม่ได้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ
 ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง การไม่มีเงิน
 ช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื้อสัจสุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคน
 ยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่ไม่สุจริตก็เข้าหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและ
 เนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินหาเสียงมากผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่
 กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่าง ๆ
 นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและ ผู้แทนราษฎร โดยอาศัยเงินเป็น
 สินน้ำใจมากที่สุด

3. มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม การพิจารณามูลเหตุของการทุจริตต่อหน้าที่
 ราชการจะต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาคด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบว่า ในแอฟริกา
 มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการมากกว่าเดนมาร์กก็เพราะชาวแอฟริกาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการ
 ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่ง ไม่ถือว่าการทุจริตต่อ
 หน้าที่ราชการเป็นสิ่งชั่วร้าย ในปี 2514 รัฐมนตรีของมาเลเซียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบน แทนที่

ประชาชนจะรู้สึกถึงภัยกลับแสดงความสงสาร และเห็นใจที่รัฐมนตรีผู้นั้นทำไม่ได้ไม่แนบเนียนพอ (เกริก ไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 66-67) เป็นต้น

สังคมไทยแต่เดิมมีคุณลักษณะ ที่แสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในวงราชการอย่างมาก แต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากขึ้น คุณธรรมของคนลดน้อยลงตามลำดับจากจิตใจประชาชน มีการเอาแบบอย่างกัน ในทางสังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย และไม่ถือว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นเรื่องที่น่าอับอายหรือเสียหาย ถ้ามีเงินสังคมไทยทุกแห่งถือว่าเงินเท่านั้นสำคัญที่สุด ในสังคมยุคนี้ยิ่งโกงยิ่งมีเกียรติมีสมัครพรรคพวกมาก (สภาพวิจัยแห่งชาติ, 2509: หน้า 41) และเนื่องจากสังคมไทยยังฝังแน่นอยู่ในระบบ “เจ้าขุนมูลนาย” ราษฎรกลัวเกรงข้าราชการและผู้มียศศักดิ์สูงแม้ราษฎรจะรู้ว่าข้าราชการคนนี้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็ยังคงเคารพกราบไหว้อยู่เช่นเดิม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543, หน้า 42) นอกจากนี้การที่ประชาชนขาดความรู้ไม่ทราบวิธีที่จะติดต่อเจ้าพนักงาน จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ถือโอกาสจากความโง่เขลาบาปปัญหาเรียกเอาเงินทอง อยู่เสมอ (เกริก ไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 67) และการกระทบระหว่างชนบทรธรรมนิยมดั้งเดิมกับวิธีการปกครองแบบใหม่ก็ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ โดยประเพณีของไทยที่ต้องให้ของขวัญแก่ผู้มีบุญคุณ หรือทำประโยชน์ให้ก็นำไปสู่การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ก่อนมีการให้ของขวัญอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเมื่อเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้นก็มีการให้เงินด้วย เคยมีการทำการสำรวจความคิดเห็นเรื่อง การรับของสมนาคุณที่ตนทำประโยชน์ให้จากการทำตามหน้าที่ตามปกติ ผลออกมาว่าคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นของธรรมดาและไม่ถือว่าเป็นผิด และประชาชนให้การยอมรับในพฤติการณ์นี้มากกว่าข้าราชการ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2520, หน้า 355-403)

4. มูลเหตุจากการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพหมายถึงการปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวมผู้ได้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ซึ่งเห็นได้บ่อย ๆ การไม่กวดขันควบคุมทางระเบียบวินัยเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไป ตัวอย่าง เช่น จากการที่ให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครับ นักรถสลิบล้อ จำนวน 3 คันผ่านด่านต่าง ๆ เข้ามาในกรุงเทพมหานคร ได้ถูกเรียกหรือเสียเงินแก่เจ้าหน้าที่ด่านหลายสังกัด เป็นเงินถึง 11,090 บาท และเสียเวลาจากปกติ 8 ชั่วโมงเป็น 16 ชั่วโมง การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเช่นนี้หมายถึงการไม่ควบคุมดูแล ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และบางครั้งการบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปก็ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีมากขึ้นด้วย (เกริก ไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 65)

5. มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง ปัญหาสำคัญของกฎหมายก็คือ คติทางวิธีพิจารณาความที่ว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด

จริง” แต่การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมิได้เป็นอาชญากรรม ที่เห็นได้โจ่งแจ้ง หาพยานหลักฐานได้ยาก ยิ่งกว่านั้นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการยังก่อประโยชน์ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทก็ขยับยื่นเอาไว้ ทั้งกฎหมายของทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้ากฎหมายออกมาตรงกันข้ามกับ ความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้เปรียบก็เป็นที่มาของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเช่นกัน เป็นต้นว่า กฎหมายกับการพนัน โสเภณี ยาเสพติด ที่ดิน ป่าไม้ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 68-69)

6. มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว การทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนราชการใดจะมีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการพบมากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้อดทนต่อความเย้ายวนของสินบน ได้ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเสียเอง (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520, หน้า 69) เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตให้สัมปทานหรือคำอนุมัติอนุญาตประกอบการต่าง ๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า “เกือบจะว่าไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้เข้ามาติดขำเอง ” หมายความว่ากักรื่องไว้เฉย ๆ เดี่ยวก็วิ่งมาหาเอง แล้วก็ได้มาอย่างนี้ แต่ไม่ได้หมายความว่ามีการมีตำแหน่งหน้าที่ ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดจำเป็นต้องเป็นตำแหน่งใหญ่ ๆ ตำแหน่งเล็ก ๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งสูงเสมอไป

7. มูลเหตุจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของ ผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้นจะต้องทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย เพราะว่ามีตัวอย่างบุคคลที่มาหาในลักษณะเดือดร้อนมีมากราย เพราะถูกตั้งกรรมการสอบสวนให้ออกจากราชการ มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและที่เปิดเผยว่า ตนเองไม่อยากจะเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการใด ๆ เลย แต่จะอย่างไรได้ในเมื่อทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นเรื่องของ “ระบบ” (เกริกศักดิ์ กองศิลป์, 2547, หน้า 26-27)

นายกรัฐมนตรีเฮอร์แห่งอินเดียได้เคยกล่าวไว้ว่า การที่ผู้นำระดับสูงที่เยียวปาวประกาศว่าทุก ๆ คนต่างทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการกันทั้งนั้น เป็นการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตต่อหน้าที่ราชการขึ้นมาในสังคม เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยก็จะคิดว่า หากคนอื่นทั่วไปต่างทำ

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการกันหมดแล้ว “ทำไมคนจึงจะไม่ทำเหมือนกับเขาบ้างเล่า” (อุทัย หิรัญโต, 2519, หน้า 43-44)

8. มูลเหตุอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีมูลเหตุสำคัญ ของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อีกนัยประการ เช่น อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง กรณีนี้ อุทัย หิรัญโต กล่าวไว้ว่า ภรรยาเมื่ออิทธิพล อย่างสำคัญในการก่อให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการ ไม่น้อยกว่าผู้ทุจริตต่อหน้าที่ ราชการเอง ภรรยาข้าราชการเป็นตัวละครสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้สามีของตนทำการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการด้วยวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ ความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ภายในครอบครัว จุดเริ่มต้นที่ทำให้ภรรยาเข้ามามีส่วนในการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะเหตุ ภรรยาเป็นผู้ใกล้ชิดกับสามี ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ และอำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้อื่นมากที่สุด เหตุนี้เอง ที่ผู้แสวงหาประโยชน์จากข้าราชการจึงชอบที่จะเข้ามาหา "คุณนาย" หรือเรียกว่า "เข้าหลังบ้าน" และโดยเฉพาะคนที่กลัวภรรยาหรือภรรยา เข้ามาบีบบังคับในหน้าที่การงานของสามี ในบางกรณี สามีอาจจะรังเกียจทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพราะเห็นเป็นสิ่งชั่วร้ายและกลัวความผิด แต่แล้วจำใจ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพราะกลัวภรรยา จะไม่พอใจและทนอิทธิพลต่อการรบกวนรบกวนของภรรยาไม่ไหว (อุทัย หิรัญโต, 2519, หน้า 43-44)

ชูเชิด รักตะบุตร กล่าวว่าสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ของข้าราชการก็คือการพนัน การพนันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาอาชญากรรมและการทุจริตต่อ หน้าที่ราชการจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่จะต้องรับผิดชอบ ในปัญหาการเงินของศาล ต้องใช้ความระมัดระวังและสังเกตเจ้าหน้าที่การเงินและจากศาลชอบเล่น การพนันหรือไม่ หากชอบเล่นการพนันก็ต้องระมัดระวังให้ดี เพราะอาจจะต้องมารับผิดชอบค่าใช้จ่าย หลวงร่วมกับเจ้าหน้าที่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม ตัวแปรที่น่าสนใจที่เป็นสาเหตุของการเกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ตัวแปรด้านตัวบุคคล
2. ตัวแปรด้านระบบราชการและสังคม
3. ตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบภายนอกอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

กล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมใด ๆ ของบุคคลในสังคม รวมทั้งพฤติกรรมทุจริตต่อ หน้าที่ราชการด้วย มักจะเกิดจากหลายปัจจัยผสมผสานกันของปัจจัยหลายอย่าง เช่น

1. ลักษณะนิสัย หรือ Habit หรือบุคลิกภาพของบุคคลที่สั่งสมมา
2. ปทัสถานทางสังคม (Social norms) อันถูกถ่ายทอดคล่อมเกลาสืบต่อกันมาจากอดีต

3. ทศนคติ หรือ Attitude ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในขณะนั้น

4. ความคาดการณถึงสิ่งที่จะบังเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นหรือ Expectation

พฤติกรรมในการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยการใช้อำนาจในทางมิชอบที่ได้กล่าวแล้วนี้ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หมายถึงการที่ข้าราชการใช้อำนาจ ของตนไปในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้พิเศษแห่งตน การเกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ข้าราชการได้รับเงินเดือนน้อยไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ หรือมีความรู้สึกว่าได้รับเงินเดือนน้อย โดยการเปรียบเทียบกับบุคคลในสาขาอาชีพอื่น หรือโดยความโลภที่อยากจะมั่งคั่งร่ำรวยมากขึ้น จึงพยายามหาโอกาสที่จะใช้อำนาจของตนในทางที่ผิด โดยการรับสินบนเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป การทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นอาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งทางฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่และทางตัวข้าราชการ คือ จะเกิดขึ้นในสองฝ่ายด้วยกัน อันเป็นปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Interaction) เช่น ประชาชนบางคนต้องการที่จะปฏิบัติตัวนอกกฎหมายก็ให้สินจ้างรางวัลแก่ข้าราชการ ฝ่ายข้าราชการก็ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยพยายามเบียดบังเอารายได้ของชาติไปเป็นรายได้ส่วนตัวเสียการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างหนึ่งแต่การใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นมิใช่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเสมอไป การใช้อำนาจตามอำเภอใจในทางที่ไม่ยุติธรรมเท่านั้น ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นเกี่ยวข้องกับอำนาจในทางที่ผิด ลอร์ด แอ็คตัน (Lord Acton) กล่าวว่า “เมื่อมีอำนาจก็มักอยากจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด และเมื่อมีอำนาจมาก ก็ยิ่งใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมากขึ้น (Power tends to corrupt, And absolute power corrupts absolutely)” อำนาจเป็นส่วนประกอบสำคัญของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอำนาจที่เป็นทางการ และใช้ไปในทางที่หันเหจากจุดมุ่งหมายเดิมของผู้ยึดถืออำนาจ ระบบการให้ค่าบริการในตัวเองแล้วมิใช่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นอกจากว่าได้มีการให้กันโดยจงใจที่จะเป็นการให้สินบน ซึ่งมักจะตัดสินได้ยาก เพราะเป็นส่วนที่ปกปิดกันเป็นความลับเสมอ

ส่วนพฤติกรรมในการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยการทำผิดความรู้สึกนั้น เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีฝ่ายริเริ่มการกระทำ กับมีฝ่ายตอบสนองการกระทำนั้น ลักษณะสำคัญของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงอยู่ที่การปฏิสัมพันธ์ที่ต้องตีความระหว่าง 2 ฝ่าย ในลักษณะเช่นนี้ การตัดสินใจในการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงขึ้นอยู่กับการคาดการณ (Expectation) ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นความน่าจะเป็นเชิงอัตวิสัยของบุคคล (Concept of subjective Probability) (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า 47) เนื่องจากการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นเรื่องความรู้สึก ดังนั้นการกระทำที่ผิดความรู้สึกของคน ทั่วไปจึงเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย โดยปกติความรู้สึกดังกล่าวไม่อาจใช้กฎเกณฑ์ใด ๆ มากำหนดได้แน่นอน แต่กระทำได้โดยการ

ประเมินอัตราการฟื้น ความรู้สึกนั้นซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามความรู้สึกของสังคมในขณะนั้น ๆ เพราะฉะนั้นพฤติกรรมการทุจริตต่อหน้าที่ราชการแต่ละครั้ง แม้จะมีรูปแบบเหมือนกัน แต่ก็อาจจะ มีพื้นฐานมาจากความรู้สึกที่แตกต่างกันได้ (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, 2516, หน้า: 48)

ส่วนแนวคิดของเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2549, หน้า 265-267) ได้เรียบเรียงความหมายของ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามแนวคิดของ เดวิด โรเซนบลูม และ เดอโบราห์ โกลด์แมน (David rosenbloom and deborah goldman) ว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจ สาธารณะ เพราะว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ทุจริตต่อหน้าที่ราชการในภาครัฐมีอยู่ทั่วโลกและเป็นตัวจำกัดความสามารถของระบบบริหารในหลายประเทศ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดย วิธีคิดสินบนและใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งเป็นแบบแผนที่ทำกันทั่วไปและเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็น รูปแบบหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการทำงาน

เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในภาครัฐ เพราะภาครัฐมีอำนาจ จัดสรรสิ่งที่คนอื่นต้องการ ความต้องการได้สิ่งตอบแทนจากรัฐมีมากกว่าสิ่งที่จะให้ได้ และ กระบวนการตัดสินใจภาครัฐใช้เวลา สิ้นเปลืองและผลลัพธ์ที่ออกมาก็ไม่แน่นอน กระบวนการ เช่นนี้ทำให้เกิดสภาพไม่สมดุลระหว่างสิ่งที่ประชาชนอยากได้ กับสิ่งที่ประชาชนได้รับจริง จึงเกิด ความพยายามเร่งสิ่งที่อยากได้ หรือทำให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ต้องการ การเอาชนะ อุปสรรคนี้ จึงต้องอาศัยอิทธิพลการเมืองและการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการลัดขั้นตอนและ ทำลายความชอบธรรมของกระบวนการที่มีอยู่

ทุกประเทศมีการแลกเปลี่ยนทางการเมือง (Political exchange) แต่จะมีความชอบธรรม แค่ไหน เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปทัสถานและค่านิยมของแต่ละสังคม การแลกเปลี่ยนทางการเมือง เช่น ผู้สมัคร สภาผู้แทนราษฎร หาเสียงว่า หากเลือกเขาแล้ว เขาจะไปออกกฎหมายเพื่อลดภาษีให้ หรือผู้ขบขี้ว็องไวไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเอาผิด หรือกรณีขายเสียงเพื่อแลกกับการสนับสนุนในสภา หรือในพรรคการเมือง หรือสนับสนุนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทุกระบบต้องมีการ แลกเปลี่ยนทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกอย่างผิดไปหมด เช่น การหาเสียงว่าเลือกแล้วจะไปออก กฎหมายลดภาษีให้ นั่นไม่เป็นความผิด แต่การหาเสียงว่าเมื่อเลือกแล้ว จะให้เงินหรือจ่ายเงินซื้อเสียง นั้นถือว่าผิด หรือ กรณีที่ข้าราชการถูกฝ่ายการเมืองให้เร่งทำงานตามนโยบายของรัฐบาลย่อมถือว่า ไม่ผิด แต่ถ้าถูกเร่งให้ทำงานโดยมีผลประโยชน์เป็นตัวเงินตอบแทน ก็ถือว่า เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการ ดังนั้น การที่จะตัดสินใจว่าการแลกเปลี่ยนใดเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ จึงเป็น เรื่องยาก เพราะขึ้นกับประเพณีการเมืองของแต่ละบริบท

ในสหรัฐอเมริกา การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นเรื่องปกติสถานและค่านิยมของวัฒนธรรม 2 แบบ คือ วัฒนธรรมนายกับลูกน้อง (Boss-Follower) หรือกลไกการเมือง (Political-Machine based culture) กับวัฒนธรรมพลเมืองสมัยใหม่ (Modern civic culture)

1. วัฒนธรรมนายกับลูกน้อง เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ที่ตนเลือกซึ่งถือเป็นนาย หรือระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นกลไกของตัวแทนกับธุรกิจที่ให้การสนับสนุน ประชาชนออกเสียงเพื่อแลกกับงานหรือความชอบหรือฝ่ายธุรกิจใช้เงินเพื่อแลกกับใบอนุญาตหรือการเป็นตัวแทนหรือคู่สัญญากับรัฐ การแลกเปลี่ยนตามวัฒนธรรมแบบนี้ไม่ได้มองว่าเป็นสิ่งผิด และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การทำผิดกฎระเบียบ หรือกฎหมายเล็กน้อยนั้นเป็นประโยชน์เพื่อสนับสนุนกลไกตัวแทนหรือเพื่อนฝูง ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐอาจรับของขวัญหรือสิ่งอื่นจากผู้รับบริการเพื่อเป่าประสังข์ของการสร้างความนิยม เจ้าหน้าที่รัฐถูกคาดหวังว่าเป็นกลไกหรือต้องเชื่อฟังพรรคการเมืองที่มีอำนาจ พอถึงวันเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐต้องช่วยหาเสียงโดยแลกกับเงินทองที่ได้จากรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถหาประโยชน์จากการเป็นคนรู้วงใน (Insider knowledge) เช่น รู้ล่วงหน้าว่าจะตัดถนนหรือสร้างถนนใหม่ที่ใด เป้าหมายของการเมืองระบบนี้ไม่ได้ต้องการทำเพื่อบริการหรืออุดมการณ์ใด แต่ทำเพื่อประโยชน์โดยแลกความสนับสนุนกับการจ่ายเงินให้ ซึ่งเรียกว่า “สินบนที่ซื่อสัตย์” (Honest graft)

2. ส่วนวัฒนธรรมพลเมือง (Civic culture) มีวัฒนธรรมแตกต่างจาก วัฒนธรรม นายกับลูกน้องโดยสิ้นเชิง หลักสำคัญของวัฒนธรรมพลเมือง ได้แก่ การให้ความสนใจประโยชน์ชุมชน (Community regarding) คือมุ่งส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว รัฐบาลไม่ใช่เครื่องมือหาความนิยม แต่เป็นองค์การที่สร้างสวัสดิการให้ชุมชน รัฐบาลไม่ได้เป็นนายหรือผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่มีบทบาทตามรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการให้เงินเพื่อแลกกับการเป็นตัวแทนหรือคู่สัญญานั้นเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ วัฒนธรรมพลเมืองไม่เอาเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรผลประโยชน์และความสนใจในชุมชน เช่น เลิกช่วยคนเสียเปรียบในชุมชน โดยจ้างผู้มีความสามารถต่ำที่สุด เจ้าหน้าที่รัฐถูกห้ามไม่ให้ใช้ข้อมูลวงใน เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ถูกห้ามไม่ให้เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหาเสียง การนำระเบียบไปใช้ต้องไม่ยึดตัวบุคคลและเป็นกลาง การรับสินบนเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้อย่างเคร่งครัด แม้แต่การเสนอให้ก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว

ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเกิดขึ้นจากปทัสถาน 2 ประการที่แตกต่างกันข้างต้น แต่แนวโน้มที่ผ่านมา ปทัสถานนายกับลูกน้องลดลงเรื่อย ๆ กลับกลายเป็นกลุ่มส่วนน้อย และปัจจุบันก็อ่อนแอลงมากกว่าศตวรรษก่อน แต่แนวคิดบางส่วนก็ยังคงมีอยู่ในทางการเมือง บางตำแหน่งยังคงจัดสรรโดยอาศัยความเป็นพรรคพวกเป็นหลัก ยังมีการให้สิ่งของจูงใจในการ

ลงคะแนน แต่ทำโดยโครงการเอาใจที่ใช้งบประมาณจากรัฐ (Pork-Barrel project) ซึ่งมุ่งได้เสียงสนับสนุนจากชุมชนหรือรัฐทั้งหมดมากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลอย่างเดียว ส่วนการแจกจ่ายสิ่งของจากรัฐบาลได้รับแรงกดดันทางการเมืองเพื่อกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ ปทัสถานของวัฒนธรรมพลเมืองเผยแพร่ไปทั่ว การเล่นพรรคเล่นพวกนั้นเป็นที่ถูกเหยียดหยาม และกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ผิดแผกไปจากหลักประโยชน์ของชุมชนและหลักความไม่ลำเอียง วัฒนธรรมพลเมืองพยายามออกกฎหมายเพื่อหาทางลดอิทธิพลจากการเมือง เช่น การออกกฎหมายจัดตั้งระบบคุณธรรมและกำหนดให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลาง เป็นต้น

ข้าราชการมีส่วนจัดสรรประโยชน์สาธารณะ จึงอาจถูกดึงหรือดันไปในทิศทางตรงข้ามกันระหว่างวัฒนธรรมนายกับลูกน้อง กับวัฒนธรรมพลเมือง เห็นได้จากผู้บริหารภาครัฐบางคนลำบากใจว่าจะตอบสนองต่อฐานเสียงการเลือกตั้งของตนหรือประโยชน์ของชุมชน แต่ในความเป็นจริง ข้าราชการสมัยใหม่มักยึดวัฒนธรรมพลเมือง ซึ่งแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมนายกับลูกน้อง วัฒนธรรมพลเมืองในบางครั้งจึงแสดงออกมาในรูปของกฎหมาย เช่น กฎหมายผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) การห้ามข้าราชการลาออกไปทำงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ผู้บริหารภาครัฐจึงอยู่ได้มาตรฐานที่เคร่งครัดซึ่งต้องการขจัดสิ่งที่ไม่เหมาะสมออกไป

ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในประเทศไทยเกิดมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่มีเงินทุน ความรู้ อำนาจทางการเมือง อำนาจในการครอบงำข้อมูลข่าวสาร ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน การศึกษาต่ำ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่ำ จึงอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย มีการรวมตัวกันน้อย รวมทั้งประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นผู้ชอบอยู่ใต้ความอุปถัมภ์ หวังพึ่งพาคนรวยกว่า และมีอำนาจมากกว่าให้มาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ให้กับตนได้ มากกว่าเรื่องจะเข้าใจสิทธิหน้าที่ของพลเมืองและความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ หากรู้จักแบ่งให้กับผู้อยู่ในอุปถัมภ์ด้วยมักถูกถือว่าเป็นเรื่องปกติ

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นปัญหาสังคมที่เรื้อรังของไทย โดยเฉพาะการที่ ข้าราชการแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งและหน้าที่เบียดบังเรียกร้องเอาทรัพย์สิน หรือยกยกทรัพย์สินของรัฐและประชาชนไปเป็นของตนโดยมิชอบธรรมรวมถึงการฉ้อโกงโดยวิธีการต่าง ๆ อย่างลับซับซ้อน และพลิกแพลงวิธีการใหม่ ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมิใช่เพียงแต่จะดึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศให้ล่าช้าลงเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลประสบปัญหาด้านความชอบธรรม (Legitimacy) ทางการเมืองการปกครอง ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อสนับสนุนฐานะและ

บทบาทของรัฐบาลนั้น ๆ ด้วย นอกจากมีลักษณะร้ายแรงในตัวเองแล้วการทุจริตต่อหน้าที่ราชการยังเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขและการป้องกันเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสมยอมระหว่างคู่อริทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในทางการเมืองและการบริหารประเทศ ได้อาศัยอำนาจและอภิสิทธิ์แสวงผลประโยชน์ในทางการเมืองและการบริหารประเทศได้อาศัยอำนาจและอภิสิทธิ์แสวงผลประโยชน์จนมีฐานะร่ำรวยมหาศาล ส่วนข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ทุจริตต่อหน้าที่ราชการกันอย่างกว้างขวาง ตามโอกาสและช่องทางที่ตนมีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ โดยมักจะพบว่า "ผู้ใหญ่กินใหญ่ ผู้น้อยกินน้อย" เป็นที่ประจักษ์เรื่อยมา

ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมพฤติกรรมและความประพฤติของข้าราชการไว้หลายลักษณะด้วยกันที่จะป้องกันมิให้ข้าราชการการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรการดังกล่าวมิสามารถยับยั้ง หรือเป็นเครื่องสกัดกั้นมิให้ข้าราชการล่วงละเมิดในความประพฤติที่เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตได้อย่างแท้จริงยิ่งกว่านั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งได้จัดไว้ตามลำดับชั้นของระบบบริหาร ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาคอยสอดส่องดูแลข้าราชการในระดับรอง ๆ ลงไปตามลำดับด้วยตามระบบ ขึ้นบันได เพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและรัดกุม ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะผู้บังคับบัญชาบางคนขาดความสำนึกในหน้าที่และยังทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเสียเองด้วย

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดขึ้นในวงราชการ มีส่วนสืบเนื่องมาจากค่านิยมของผู้ปกครองอันมีผลสืบเนื่องมาจากระบบศักดินาของไทยในอดีต ผู้ปกครองเหล่านี้มิได้มีเงินเดือนกินรัฐบาลเก็บภาษีอากรทั้งปวงเข้าพระคลังมหาสมบัติ แล้วแบ่งปันให้ เจ้านายชั้นสูง การที่พวกข้าราชการทั้งหลายต้องหากิน โดยเรียกค่าธรรมเนียมกินนี้ได้กลายมาเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นมรดกตกทอดมาทางประวัติศาสตร์ เป็นการเบียดบังเอาประโยชน์โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ (มานิต มานิตเจริญ , 2507: 306) ส่งผลทำให้ความซื่อตรงเสื่อมทรามลง (ช้อยันต์ สมุทวนิช, 2546, หน้า 1)

การทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการนั้น มิได้หมายถึงเพียงการยกยอกโกงกินเงินทองหรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการกระทำต่าง ๆ ที่เอารัดเอาเปรียบ "ผู้ว่าจ้าง" คือประชาชนหรือรัฐบาลในทุกกรณี นับแต่การ โกงเวลาราชการไปทำมาหากินส่วนตัว หรือการหนีราชการไปเที่ยว การนั่งอยู่ในร้านอาหารกลางวันล่วงเลยไปจนถึงบ่ายถึงเย็น เหล่านี้จัดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วยกันทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการเอาเวลาราชการไปทำงานส่วนตัว การเรียกร้อยค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากราชการกำหนดจริง การประมูลซื้อของทั้งส่วนจำเป็นและเกินจำเป็นให้เกินราคาท้องตลาด การคำนวณรายจ่ายแต่ละรายการของส่วนราชการ หรือส่วนงานที่เพื่อไว้มาก การแอบเอาสิ่งพิมพ์ของราชการไปใช้ส่วนตัว การเรียกค่าใบอนุญาต การ

ประมวลคือค่าลายเซ็น ตลอดถึงการเรียกร้องเปอร์เซ็นต์ในการจ่ายเงินก้อนแก่บริษัทหรืออื่นใดอีก ในทางกฎหมายถือว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหมายถึงการทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อหน้าที่ ซึ่งได้แก่การกระทำซึ่งแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีสองลักษณะ คือ “การฉ้อราษฎร์” หมายถึงการแอบอ้างเอาประโยชน์จากรายการหรือการโอนเงินของประชาชน และ “การบังหลวง” หมายถึงการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเรียกกันง่าย ๆ ว่า โกงเงินหลวง หรือนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยการปลอมแปลงเอกสารของการใช้เงินเช่นการซื้อของอาจจะซื้อราคาหนึ่ง แต่ออกไปเสร็จรับเงินอีกราคาหนึ่ง ซึ่งสูงกว่าที่จ่ายจริง เป็นต้น การกินสินบนต่างกับกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กล่าวคือ ในกรณีฉ้อราษฎร์นั้นเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ หรือต้องให้บริการราชการอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ต้องการหาผลประโยชน์ จึงเรียกร้องค่าตอบแทน โดยอาจอยู่ในรูปของเงินที่อ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียม หรือค่าวิ่งเต้นแล้วแต่กรณี ส่วนเรื่องการกินสินบนนั้นเป็น ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่ประชาชนให้เจ้าหน้าที่ทำการ หรือคว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ

ปัจจัยที่ทำให้การทุจริตต่อหน้าที่ราชการแบบเป็นระบบเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่อันตรายมากที่สุดคือ การขาดจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติหน้าที่และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงกว้างและเป็นระบบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจและประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา ทำให้ไม่รู้สึกว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นสิ่งที่เสียหายและไม่มีความสำคัญหรือรู้สึกผิดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นอกจากนั้นหากในสังคมมีสัดส่วนของจำนวนผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพิ่มขึ้น โอกาสที่คนอื่น ๆ ในสังคมจะตัดสินใจกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะมีมากขึ้น ทำให้สังคมมีปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพิ่มขึ้นสู่ระดับที่เป็นอันตราย

Rose-Ackeman (นิพนธ์ พัวพงศกร , 2543, หน้า 67) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่เป็นบ่อเกิดแห่งทุจริตต่อหน้าที่ราชการสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ เช่น ในกรณีที่ตำรวจจราจรรับสินบนจากผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบจราจร หรือ การหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น
2. การจัดสรรประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัด (Scare resources) ในรูปของสิ่งของ บริการหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การรับซื้อสินค้าในราคาที่รัฐประกัน ตลอดจนการให้สัมปทานและการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

3. ข้าราชการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนที่ต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน สิบบนในกรณีนี้เปรียบเสมือนเงินโบนัส (เบี่ยขั่น) ของข้าราชการ ตัวอย่างเช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการทำบัตรประชาชน ใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ หนังสือเดินทาง เป็นต้น

4. ธุรกิจหลายประเภทผิดกฎหมาย เอกชนจึงจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ตนสามารถประกอบอาชญากรรมได้โดยไม่ถูกจับกุม ตัวอย่างเช่น การค้ายาเสพติด โสเภณี การพนัน ซิตีเถื่อน เป็นต้น

ซึ่งนิพนธ์ พัวพงศกรเห็นว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการในประเทศไทยมีทั้ง 4 รูปแบบ แม้ผลการสำรวจครัวเรือนและธุรกิจของผาสูก พงศ์ไพโรจิตและคณะจะพบว่าประชาชนและนักธุรกิจมีความเห็นว่าตำรวจและกรมศุลกากรมีปัญหาเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ราชการมากที่สุด แต่ถ้าหากจะวัดกันในรูปแบบของมูลค่าเงินสินบนแล้ว นิพนธ์เชื่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการน่าจะมีวงเงินของทุจริตต่อหน้าที่ราชการมากที่สุด

ปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการในโครงการจัดจ้างของทางราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานก่อสร้างเป็นสิ่งที่มีความโดยตลอด แต่ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจทุจริตต่อหน้าที่ราชการกลับรุนแรงขึ้น เนื่องจากธุรกิจการก่อสร้างในภาคเอกชนหยุดชะงักจากปัญหาหนี้สินและงบประมาณในการก่อสร้างภาครัฐถูกตัดทอนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีโครงการจำนวนน้อยที่ผู้รับเหมาต้องแย่งชิงกันเพื่อที่จะมีรายได้ให้อยู่รอดได้ในสถานะเศรษฐกิจถดถอย ผู้รับเหมาที่เคยประกอบธุรกิจในภาคเอกชนก็ต้องหันมาหาโครงการของภาครัฐ แต่กลับพบว่าหน่วยงานของภาครัฐแต่ละแห่งมีเครือข่ายผู้รับเหมา “เจ้าประจำ” ที่ผูกขาดการจัดซื้อจัดจ้างอยู่แล้ว ความอึดคัดโครงการทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีสายป่านยาวเข้ามาครอบงำธุรกิจการก่อสร้างโดยสิ้นเชิง ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถอยู่ได้เพราะไม่สามารถแข่งขันได้ ผลเสียของการทำธุรกิจแบบ “เรียนลัด” ส่งผลให้ธุรกิจนี้อยู่ได้จากการสร้างเครือข่ายสัมพันธ์กับข้าราชการประจำและนักการเมือง โดยไม่มีการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันแต่อย่างใด แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่มีความแน่นอนและไม่สามารถรับรองได้ว่าบริษัทจะอยู่ได้ตลอดไป เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงของตัวบุคคลในภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

เกาทีเลีย (Kautiliya) (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2543, หน้า 98) นักปราชญ์ชาวอินเดีย เคยเขียนไว้ในหนังสือเรื่อง Arthasastra ว่า “เป็นไปได้ที่มนุษย์จะไม่ลี้มจิมรสน้ำผึ้งที่ติดอยู่บนปลายลิ้นของตนฉันใดก็ฉันนั้น จึงเป็นไปได้ที่ข้าราชการจะอดใจไม่ยักยอกเงินของพระราชธา ” และนายเกาทีเลียยังได้บรรยายไว้ว่ามีวิธีการยักยอกเงิน 40 วิธี (Bardhan, 1997) จากหลักฐานนี้แสดงว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมาแต่โบราณกาล ผู้ศึกษาเรื่องนี้ส่วนใหญ่จะมอง

ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นโรคภัยของสังคมและที่สำคัญกว่านั้นก็คือ โรคภัยนี้เป็นโรคที่ฉลาดแพร่พันธุ์ได้รวดเร็วและปรับตัวเก่งจนสามารถอยู่รอดได้นับพัน ๆ ปี

จำทูล กองสารและคณะได้แสดงความเห็นในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ว่าเป็นการยากที่จะศึกษาทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ทุกลักษณะ ทุกรูปแบบ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำแบบมิดชิด จึงไม่ค่อยปรากฏออกมาเป็นคดีให้รับทราบทั่วกัน ทั้งบางกรณีผู้บังคับบัญชายังช่วยเหลือแบบมิดชิด ทำให้ยากที่จะหาหลักฐานมาอ้างได้ ซึ่งอุทัย หิรัญโต ได้เสนอความคิดเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ จำนวนคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดขึ้นน้อย เป็นเพราะ 4 สาเหตุ คือ

1. ลักษณะความผิดส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประชาชนพร้อมใจ
2. ประชาชนที่เสียหายไม่กล้าแจ้งความโดยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ
3. ผู้รู้เห็นเหตุการณ์อันอ้างมาเป็นพยานได้ไม่กล้าแสดงตัวเพราะกลัวอิทธิพลของ

ข้าราชการ

4. ข้าราชการที่กระทำผิดมักเป็นคนที่มีความรู้อยู่ในเกณฑ์ดี ย่อมรู้วิธีกลบเกลื่อนพยาน

หลักฐานรูปคดี จึงมีหลักฐานอ่อน

และจำทูล กองสารและคณะได้สรุปลักษณะของทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งจากประสบการณ์ ข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ การสอบถามและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้งที่ยังรับราชการและเกษียณราชการแล้วตลอดจนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ออกเป็น 6 ลักษณะ คือ

1. ฝ่าฝืน หลีกเลียงหรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผนหรือกฎข้อบังคับ เช่น เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องรู้เห็นเป็นใจให้มีการหลีกเลียงอากร โดยแสดงราคาไม่ตรงความจริง การหลีกเลียงภาษีโดยแสดงรายการสินค้าไม่ตรงความจริง

2. จูงใจ เรียกร้อง บังคับ ข่มขู่ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้ง เพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง เช่น การจูงใจโดยใช้คนกลางเป็นสื่อคอยเสนอให้การบริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อ และเรียกเก็บเงินจากผู้มาติดต่อ การจูงใจโดยเพิ่มบริการพิเศษ เช่น การเขียนคำร้องแล้วเรียกเก็บเงินค่าบริการพิเศษ

3. สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉยหรือละเว้นการกระทำ ในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามที่ เช่น พนักงานสอบสวนรับสินบนเพื่อแปลงรูปคดีจากหนักให้เป็นเบา หรือทำหลักฐานให้อ่อนเพื่อให้ัยการสั่งไม่ฟ้องหรือศาลยกฟ้อง

4. ยักยอก เบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ยักยอกเอาทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตนเอง การใช้อำนาจหน้าที่เบียดบังเองบประมาณหรือทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตน

5. ปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ เช่น เจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงของกลางที่จับกุมได้ เจ้าหน้าที่ยินยอมรับเอกสารทั้ง ๆ ที่ทราบ เจ้าหน้าที่รับสินบนจากเจ้าของรถบรรทุกแล้วใช้เล่ห์เหลี่ยมในการขังมิให้ผิดกฎหมาย

6. มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนบันดาลประโยชน์ได้ เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ช่วยให้บริษัทของตนหรือพวกพ้องที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมด้วยให้ผ่านการประมูลในการจัดซื้อและจัดจ้าง

สมจิตต์ ห่องสำเร็จมองว่าอาจจำแนกลักษณะของทุจริตต่อหน้าที่ราชการออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยแยกเป็น “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ” คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำใด ๆ หรือละเว้นการกระทำใด ๆ ข่มขืนใจ จูงใจ เรียกหรือรับทรัพย์สินใด ๆ หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่บุคคลธรรมดากระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

2. การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นำเอาทหาร ข้าราชการ ไปใช้ในกิจการส่วนตัว

3. การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยศีลธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ใกล้เคียงกับลักษณะที่สอง เช่น กรณีที่ข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ได้รับแต่งตั้ง แม้ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดค่าตอบแทนเหล่านั้น เนื่องจากได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นประจำอยู่แล้ว

พรศักดิ์ ผ่องแผ้วได้สรุปเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีสาเหตุสำคัญ (Generalization) ดังต่อไปนี้

1. ผลพวงจากอดีต ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และสังคมของประเทศไทย อันเป็นสิ่งแวดล้อมมหภาคของข้าราชการ ได้หล่อหลอมข้าราชการไทยให้เป็นผู้ปกครอง เป็นเจ้าขุนมูลนาย เป็นผู้ทำการแทนพระเจ้าแผ่นดิน ทำการต่างพระเนตรพระกรรณ เสริมสร้างความเข้มแข็งขึ้น โดยระบบศักดินาและระบบไพร่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ความสำนึกในฐานะ “ผู้ปกครอง” ได้ฝังตัวอยู่ในบรรดาข้าราชการไทยทั้งหลายอย่างแน่นแฟ้น อุดมการณ์ของข้าราชการคือทำเพื่อกษัตริย์ กษัตริย์คือความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของ “เทพสมมุติ” คือ ความดีงามที่สมบูรณ์ที่ข้าราชการยึดเป็นอุดมการณ์ เป็นมาตรฐานศีลธรรมของรัฐ แต่เมื่อ “รัฐกษัตริย์” สลายลง ด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐได้มุ่งสร้าง “รัฐธรรมนูญนิยม” เป็นอุดมการณ์ชาติ การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญได้เกิดขึ้นในสมัยหลัง พ.ศ.2500 โดยเฉพาะตั้งแต่กรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา

ได้มีความพยายามที่จะหล่อหลอมความสำนึกข้าราชการให้เป็นผู้รับใช้ประชาชนแต่ขาดอุดมการณ์ที่สำคัญของรัฐเป็นตัวชี้นำ “ข้าราชการได้เป็นรัฐเสียเอง ” แต่เมื่อมีแนวคิดใหม่ว่า “นักการเมืองต่างหากที่เป็นรัฐ ” อย่างไรก็ตาม นักการเมืองก็ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวชี้นำในการสร้างอุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการได้เช่นกัน เพราะไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการ

2. การกล่อมเกลாதงสังคมและวัฒนธรรมข้าราชการ การกล่อมเกลาทงสังคม (Socialization) ของข้าราชการ หมายถึงแบบแผนทงข้าราชการเรียนรู้วัฒนธรรมข้าราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ทงทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของข้าราชการ เป็นการผดุงสถานภาพเดิม (Status quo) ให้คงอยู่ ทำให้ระบบราชการมีแบบแผนทงมั่นคง กล่าวอย่างสั้น ๆ การกล่อมเกลาทงสังคมของข้าราชการ หมายถึงการส่งผ่านวัฒนธรรมข้าราชการจากข้าราชการรุ่นหนึ่งไปสู่ข้าราชการอีกรุ่นหนึ่งนั่นเอง

ทฤษฎีการเรียนรู้ระบุว่า การเรียนรู้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลกระทำการตอบสนองอย่างเหมาะสมต่อสิ่งเร้าที่มากกระทบบุคคล กล่าวคือ หากข้าราชการทำเพื่อเจ้านายแล้วให้ประโยชน์ยิ่งกว่าการทำเพื่อส่วนรวม ข้าราชการก็จะเกิดการเรียนรู้ว่าความต้องการของเจ้านายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นต้น นักทฤษฎีการเรียนรู้ให้ข้อสรุปว่า การเสริมแรง (Reinforcement) เช่น การให้รางวัล หรือการลงโทษ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเรียนรู้ กล่าวคือ การตระหนักถึงคุณหรือโทษของสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะทำให้บุคคลเกิดการเรียนรู้กรณีเหล่านั้น นอกจากการเรียนรู้เกิดขึ้นจากปัจจัยทางด้านการเสริมแรงแล้วการเรียนรู้ยังเกิดขึ้นจากการเลียนแบบผู้อื่น โดยเฉพาะจากข้าราชการรุ่นพี่หรือผู้อาวุโสกว่า ซึ่งข้าราชการถือเป็นกลุ่มอ้างอิง (Reference group)

แบบแผนของการเรียนรู้ทงมวลของข้าราชการเรียกรวม ๆ ว่า “วัฒนธรรม ข้าราชการ ” (บางคนเรียกว่า ค่านิยมของข้าราชการ ซึ่งมีความหมายไม่ครอบคลุมนัก) วัฒนธรรมข้าราชการ หมายถึงแบบแผนของทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อพื้นฐานของข้าราชการ นักวิจัยทางด้านนี้มี ความเชื่อว่าทัศนคติและค่านิยมเฉพาะสิ่งของข้าราชการได้รับการกลั่นกรองผ่าน โครงสร้าง ของความเชื่อพื้นฐานของข้าราชการ ความเชื่อพื้นฐานดังกล่าว คือ เนื้อหาสาระสำคัญของวัฒนธรรม ข้าราชการ คำว่า “วัฒนธรรม” ในที่นี้หมายถึง “วิถีการดำเนินชีวิตทงปวงทงข้าราชการทงหลายถือปฏิบัติ” นั่นคือ วัฒนธรรมข้าราชการ หมายถึง วิถีชีวิต (Way of life) ของข้าราชการนั่นเอง

องค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมข้าราชการอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

1. ความโน้มเอียงต่อโครงสร้างของระบบข้าราชการ (Orientations toward bureaucratic structure)
2. ความโน้มเอียงของข้าราชการต่อบุคคลอื่น (Orientations toward others in bureaucratic System)

3. ความโน้มเอียงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง (Orientations toward one's own bureaucratic activity)

การกล่อมเกลาราชการไทยปัจจุบันอยู่ในสภาวะการณ์ที่ล่อแหลมด้วยอิทธิพลของตัวกระทำการกล่อมเกลาราชการ (Agents) ต่างมุ่งไปสู่ผลพวงแห่งการบริโภคเป็นสำคัญ เกิดมาตรฐานศีลธรรมใหม่ ๆ ขึ้นในสังคมไทย เช่น คนที่รู้จักจกจกจยโอกาสคือคนเก่ง คนมีเงินคือคนดี ฯลฯ ในยุคการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพื่อนำไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของยุคข่าวสารนี้ การขาดอุดมการณ์และมาตรฐานศีลธรรมแห่งรัฐที่มั่นคงได้ทำให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างแปลกแยกและรวนเร ดังที่ไม่เคยมีมาในกาลก่อน

3. อุดมการณ์ของข้าราชการไทย สภาพการณ์ของแหล่งกำเนิด และสาระสำคัญของอุดมการณ์ข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ให้ภาพที่ชัดเจนว่า อดีตสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อุดมการณ์ของข้าราชการไทยมีแหล่งกำเนิดและสาระสำคัญสัมพันธ์เชื่อมโดยตรงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นรัฐในตัวเอง ได้มีกระบวนการเสริมสร้างและปลูกฝังอุดมการณ์ให้แก่ข้าราชการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ความเป็นรัฐซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เคยเป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนจึงเจือจางลง จนในที่สุดปัจจุบันนี้ไม่สามารถตอบได้แน่ชัดและอย่างเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่ารัฐคืออะไร และเมื่อรัฐไม่มีตัวตนที่แน่ชัด รัฐจึงไม่สามารถทำหน้าที่ปลูกฝังและสร้างเสริมอุดมการณ์ของข้าราชการได้ ผลที่ตามมาก็คือ อุดมการณ์ของข้าราชการได้เริ่มเลือนหายไปจากระบบราชการและสังคมไทย

ตามแนวคิดอุดมคติแล้วอุดมการณ์ของข้าราชการจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับอุดมการณ์แห่งรัฐ แต่เมื่อรัฐไม่เข้มแข็งพอจะแสดงให้เห็นว่ารัฐคืออะไร และมีอุดมการณ์อย่างไร เพราะองค์ประกอบของ “รัฐ” ภายใต้การปกครองที่สถาปนาขึ้นมาใหม่ภายหลัง พ.ศ. 2475 ไม่มีคุณธรรมเพียงพอที่จะเป็นแม่แบบชี้นำเนื้อหาสาระของอุดมการณ์ และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ข้าราชการทั่วไปได้ ข้าราชการจึงสามารถสร้างอุดมการณ์ของตนเองขึ้นมา และพบว่า ในที่สุดอุดมการณ์ที่ข้าราชการแต่ละคนแต่ละหน่วยงานพยายามสร้างขึ้นมาเป็นอุดมการณ์ที่ขาดเอกภาพ ขาดพลังยึดเหนี่ยว แดกแยก กระจัดกระจายและเป็นอิสระในตัวเอง นอกจากนี้ยังไม่มีความชัดเจนและต่อเนื่องว่าอุดมการณ์นั้นคือสิ่งใดแน่ ดังจะพิสูจน์ได้จากคำให้สัมภาษณ์ที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น เมื่อพิจารณาปัญหานี้อย่างวิเคราะห์ และนำไปเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องรัฐของไทยแล้วจะพบว่าแนวทางการพัฒนาที่ควรกระทำก็คือ รัฐโดยตัวเองจะต้องเห็นความสำคัญของคุณธรรม และความสำนึกในการมีอุดมการณ์ เพราะประชาชนไม่ได้ถูกปลูกฝังมา ในทำนองที่ตัวเองมีความสัมพันธ์ที่เท่า

เทียบกับรัฐพอที่จะเข้าไปควบคุม ตรวจสอบได้ แต่สภาพความเป็นจริง กลับพบว่ารัฐในปัจจุบันคือรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากประชาชนเอง โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง ไม่ได้สนใจหรือให้ความสำคัญแก่การมีอุดมการณ์ของข้าราชการเท่าที่ควร การประกาศอุดมการณ์ถึงจะเคยมีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่เคยมีผลในทางปฏิบัติหรือบังคับใช้ให้เกิดความชอบธรรมและการยอมรับเพื่อนำไปปฏิบัติต่อ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอุดมการณ์ของข้าราชการเป็นเรื่องที่ถูกละทิ้งมานาน เพิ่งจะมีการพูดถึงกันบ้างในระยะหลังแต่ก็ไม่ปรากฏผลจริงจังอะไร ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐ (รัฐบาล) สมัยปัจจุบันไม่พยายามแสดงบทบาทที่ควรกระทำนั้นคือ การเสริมสร้างอุดมการณ์ของข้าราชการให้เกิดขึ้น เริ่มด้วยการทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี มีคุณธรรมเป็นเบื้องแรก และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้สนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

4. พฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการในนานาประเทศ เป็นที่ปรากฏอย่างชัดว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นปรากฏในทุกประเทศ ในหลายประเทศมีความรุนแรงยิ่งกว่าประเทศไทยมาก ในสังคมที่กำลังพัฒนาในช่วงหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมามีปัจจัยต่าง ๆ จำนวนมากที่เกื้อกูลการเจริญเติบโตของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การศึกษาส่วนมากเชื่อว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามสภาวะสงคราม ตามการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช ตามการขยายตัวของระบบราชการ ระบบเศรษฐกิจและความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง และอีกจำนวนไม่น้อยที่มีความเชื่อว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีต้นตอมาจากวัฒนธรรมของชาวเอเชียเอง เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีเกี่ยวกับครอบครัว ความสัมพันธ์ทางเครือญาติระบบปิตาธิปไตย ขนบธรรมเนียมประเพณีเกี่ยวกับของฝาก ของขวัญ ของกำนัล และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น หลายประเทศได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาหาแนวทางรับมือกับการขยาย

ตัวเหล่านี้ แต่ก็ยังหาข้อยุติที่ตายตัวไม่ได้ เพราะการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเปรียบเสมือนโรคเอดส์ หรือโรคระบาดร้ายแรง ที่ป้องกันและปราบปรามได้ยาก ด้วยวิธีป้องกันนั้นฝืนธรรมชาติ ไฟกิสของมนุษย์ และยังขยายตัวต่อเนื่องกันไปในความสัมพันธ์ของบุคคล ส่วนการเยียวยารักษา นั้นก็ดูจะยากยิ่งกว่า เพราะเราไม่สามารถขจัดสาเหตุได้อย่างชัดเจน ปรากฏการณ์ที่สังเกตเห็นมักจะเป็นเพียงผลของความบกพร่องไม่ใช่สาเหตุ ในลักษณะเช่นนี้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการดูจะยากลำบากเสียยิ่งกว่าการปราบปรามโรคระบาด เพราะนอกจากจะไม่รู้สมุฏฐานที่แท้จริง ยังมีการแพร่ขยายในเชิงลับ และปกปิด รวมทั้ง “โรคระบาดสังคม” ที่สามารถไปเปลี่ยนบุคคลอื่น ๆ ในสังคมให้เกิดความเขินและยอมรับมากขึ้นได้ด้วย เป็นสิ่งที่มีมาอย่างยาวนานพร้อมกับชีวิตมนุษย์ และแปรผันรูปแบบไปตามวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของมนุษย์ได้อย่างหลากหลาย

ทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีความเป็นอิสระในตัวเอง โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์อย่างไรก็ล้วนแต่เสี่ยงต่อการถูกแทรกแซงโดยการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งสิ้น เพราะการทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็เหมือนกับปลวกที่จะกัดแทะโครงสร้างทุกประเภท และในแต่ละโครงสร้าง ก็มีความขัดแย้งปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างคนดี และชื้อสัดกับคนทุจริตต่อหน้าที่ราชการและคดโกง โครงสร้างแต่ละโครงสร้างสามารถจะอำนวยประโยชน์ให้แก่ทั้งสองฝ่าย สุดแท้แต่ว่าฝ่ายคนดีหรือคนเลวจะมีและสามารถใช้อำนาจบังคับได้เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งความสัมพันธ์

ภาพระหว่างมนุษย์และโครงสร้างทางสังคมที่เขาอาศัยอยู่นั้นก็เหมือนกับสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้อยู่อาศัยกับที่พักอาศัยนั่นเอง เพราะโครงสร้างของที่พักอาศัย จะเป็นตัวกำหนดวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัย แต่ผู้อยู่อาศัยก็สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของบ้านหรือที่พักอาศัยได้ หากเขาต้องการเช่นนั้น หากโครงสร้างของบ้านเกิดมีรอยร้าวขึ้น และผู้อยู่อาศัยก็ยอมทนอยู่นั้น แต่ก็กล่าวโทษหรือบ่นว่าตัวบ้านต่าง ๆ นา ๆ โครงสร้างของบ้านก็จะยิ่งร้าวต่อไป ปัจจัยภายนอกเป็นเพียงจุดเริ่มต้น แต่จุดจบที่สำคัญที่สุดนั้นอยู่ที่ธรรมชาติของมนุษย์

5. ผลกระทบของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผลกระทบจากการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่มีต่อปัจเจกบุคคล และสังคมโดยรวมนั้นมีอย่างหลากหลายและซับซ้อนมากเกินกว่าที่คิด การทุจริตต่อหน้าที่ราชการส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ไม่เฉพาะแต่ด้านเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังกระทบถึงพัฒนาการเจริญเติบโตทั้งทางด้านจิตวิทยา และปรัชญาของมนุษย์ด้วย ในทางปรัชญานั้น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นตัวกระตุ้น และส่งเสริม ลัทธิสูญญานิยม (Nihilism) และการละเลยความดีงามของมนุษย์ หรือที่เรียกว่า (Cynicism) ในทางกลับกันค่านิยมเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตให้การทุจริตดำรงอยู่และเติบโตขยายตัวออกไปมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การทุจริตต่อหน้าที่ราชการยังเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาอื่น ๆ จำนวนมาก เช่น ปัญหาสมองไหล ปัญหาด้านการกระจายรายได้ ความชอบธรรมทางการเมือง การจรรโลงประชาธิปไตย (Democratization) เป็นต้น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นเป็นต้นตอปัจจัยที่สำคัญของตัวปัญหาเหล่านี้ รวมทั้งได้ดึงเอาปัญหาอื่น ๆ มาผสมผสานเข้าไปอีก ทำให้กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ซับซ้อนมากกว่าที่ควรจะเป็น ในลักษณะเช่นนี้ การป้องกันและการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการจึงเป็นการพัฒนาประเทศโดยตรงทีเดียว การเอาใจใส่ในประเด็นปัญหาเหล่านี้้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นจึงเป็นการละเลยภารกิจที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ

6. มาตรการป้องกันและปราบปราม การทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดจากการละทิ้งอุดมการณ์ของข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคลหรือเกิดจากความไม่มีศีลธรรมและสำนึกของข้าราชการ ในทางตรงข้ามกลับพบว่า สภาพการไร้อุดมการณ์หรือการมี

อุดมการณ์ของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน นั้น เป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม คือการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยีประการหนึ่งและเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบ ราชการเองอีกประการหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงนี้แม้จะเกิดขึ้นอยู่เสมอและมีมานานแล้วก็ตาม แต่ความเข้มข้นของการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวปรากฏชัดในช่วงเวลาทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่ง ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในวงราชการทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ และยังมี ขอบเขตครอบคลุมทั้งในระดับสังคมส่วนรวม ระดับรัฐ และระดับระบบราชการเองด้วย

ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่รัฐได้กำหนดพฤติกรรมให้ประชาชนหรือราษฎรปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติสิ่งใด ๆ ทั้งนี้การตรากฎหมายอาญาของรัฐ เป็นไปตามนโยบายของรัฐ แต่หาก เป็นไปตามอำเภอใจของรัฐบาล ราษฎรก็จะประสบความยากลำบากและไม่เกิดความยุติธรรมได้ การกระทำในลักษณะการถือราษฎรบังหลวงที่รัฐเห็นว่าเป็นการกระทำที่บั่นทอนความมั่นคงของรัฐ รัฐย่อมต้องตราเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ราษฎร ซึ่งการตรากฎหมายนี้ ในอดีตรัฐไทยได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ทางตะวันออก โดยผ่านพระคัมภีร์ศักดิ์ของฮินดูที่ผ่านวิถีคิดของมอญอีก ทอดหนึ่ง แต่หลังจากการปรับปรุงกฎหมายในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ ทรงรับแนวคิดในการตรากฎหมายอาญา และกฎหมายมหาชนมาจากชาติตะวันตก ดังนั้นจึงสมควร พิจารณาทฤษฎี และแนวคิดของนักนิติศาสตร์จากชาติตะวันตกเพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่า ขณะนี้กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการความผิดฐานการถือราษฎรบังหลวงหรือการ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการมาจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำผิดตามด้วยท กกฎหมายดังกล่าวได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

การแก้ไขปัญหาจิตสำนึกและพฤติกรรมของข้าราชการในการบรรเทาการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการนั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายโดยเริ่มจากรัฐหรือรูปธรรมของรัฐตัว ข้าราชการ ตลอดจนประชาชนทั่วไปมิใช่ปล่อยให้เป็นการกระทำที่หรือความรับผิดชอบของใคร หรือหน่วยงาน โดยเฉพาะในทำนองเดียวกันผลสำเร็จของการพัฒนาจิตสำนึกของข้าราชการในการ บรรเทาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็จะต้องตกอยู่กับคนในสังคมไทยด้วยเช่นกัน

การศึกษาเรื่องนี้ให้ข้อคิดว่า มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการต้องกระทำอย่างรอบด้านทั้งในระดับจุลภาค (Micro) และระดับมหภาค (Macro) การแก้ปัญหาเฉพาะจุดหนึ่งจุดใดย่อมไม่สามารถแก้ไขปรากฏการณ์ที่เกิดจากสมุฏฐานที่ซับซ้อนนี้ได้

ในการแก้ไขปัญหาหรือราษฎร์บังหลวง จึงมีคำกล่าวที่ว่า หัวกระดิก หางจึงส่าย หากรัฐมนตรีเป็นผู้ซื้อตรงสุจริตไม่หาผลประโยชน์เข้าสู่ตนเอง พรรคพวกและพรรคการเมืองของตนเองแล้ว การแก้ปัญหาหรือราษฎร์บังหลวงในระบบราชการจึงจะพอมีทางเห็นผลได้ แต่ถ้ารัฐมนตรีเป็นผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการเสียเองแล้วย่อมเป็นการยากที่จะแก้ปัญหา หากมีการตรวจสอบฟ้องร้องกันขึ้นจนปรากฏแก่สาธารณะ ผู้รับผิดชอบก็คงเป็นข้าราชการระดับต่าง ๆ ที่เป็นแพะจะเอาผิดผู้อยู่ระดับสูงได้เพียงใดก็อยู่ที่อำนาจและอิทธิพล ในกรณีนั้น ๆ ย่อมเป็นการยากที่จะสอบสวนหาหลักฐานเอาผิดไปถึงนักการเมือง สภาพการหรือราษฎร์บังหลวงและการเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งต่าง ๆ จึงสวมกันเข้าต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ของความเลวร้าย

ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้นั้นต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

ประการแรก คือการสร้างค่านิยมความมีจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งอยู่ในระดับปัจเจกบุคคล

ประการที่สอง คือ การส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม เป็นกฎเกณฑ์กติกาของสังคมในการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแก้ปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องเน้นทั้งในเรื่องส่วนตัวและส่วนรวมโดยเริ่มจากส่วนตน ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนถึงนักการเมือง ที่นอกจากจะไม่ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือหาประโยชน์อันมิพึงได้จากตำแหน่งหน้าที่แล้ว ยังต้องมีจิตที่เกลียดทุจริตต่อหน้าที่ราชการเหมือนกับโรคภัย ซึ่งจะมีผลต่อตัวเองและเป็นตัวอย่างของสังคม ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชนสังคมและประเทศชาติ เพราะมีงานวิจัยและข้อเท็จจริงออกมาว่า การที่ถูก ๆ รู้สึกเฉย ๆ และรู้สึกว่ามีผิดที่ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะได้เห็นตัวอย่างของพ่อแม่ ขณะเดียวกัน เรื่องของส่วนรวม ยังมีความจำเป็นเพราะทำให้เกิดสภาพที่ดี ควรทำ หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ไม่ควรทำ เพราะเป็นภาพสะท้อนที่เห็นได้ชัดเจนที่จะเป็นข้ออ้างหรือบรรทัดฐานของสังคม เพราะสภาพสังคมปัจจุบัน การที่คนมีความรู้สึกเฉย ๆ กับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดิดินบบ เพราะผู้นำทางการเมือง และสังคมในระดับต่าง ๆ เป็นตัวอย่างไม่ดีในการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังประโยคที่ว่า “ทุจริตต่อหน้าที่ราชการทำได้ แต่ขอให้ผลงานออกมาดี” ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอการแก้ไขปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการใน 2 ระดับ ดังที่กล่าวมา

1. การแก้ไขปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมุ่งเปลี่ยนแปลงค่านิยมในระดับปัจเจกบุคคล

ประเวศ วะสี ได้อธิบายไว้ในหนังสือ ธรรมภิบาลกับทุจริตต่อหน้าที่ราชการในสังคมไทย เกี่ยวกับการปฏิรูปสังคมที่เน้น 7 เรื่อง โดยเรื่องแรก คือการสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ คุณค่าและจิตสำนึกเป็นแกนหรือจิตวิญญาณของสังคม คน องค์กร หรือสังคม ที่ไม่มีคุณค่าและจิตสำนึกย่อมไม่มีความหมายและขาดพลังสร้างสรรค์ คุณค่าและจิตสำนึกจะส่งให้การพัฒนาอย่างอื่นได้ผล และการพัฒนาทุกอย่างต้องมุ่งสร้างคุณค่าและจิตสำนึก

การสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ไม่ได้หมายความว่าให้ทิ้งของดี ๆ ที่มีมาแต่เก่าก่อนอะไรดีเราควรอนุรักษ์และสร้างเสริมเพิ่มพูน แต่เราต้องสร้างคุณค่าและจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ ที่เชื่อมโยงสลับซับซ้อน เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงโดยรวดเร็ว และวิกฤติได้ง่ายด้วยการกระทำของคนใดคนเดียว ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เราจะต้องสร้างความเข้าใจและจิตสำนึกของความเป็นมนุษย์ทั้งของตนเองและผู้อื่น รวมถึงสิทธิมนุษยชน การจัดระบบการอยู่ร่วมกันในสังคมที่เปลี่ยนไป โดยเบื้องลึกที่สุดของแต่ละคนนั้นมีพัฒนาการทางจิตวิญญาณที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจะยังให้เกิดคุณภาพของสรรพสิ่ง

สิ่งสำคัญที่สังคมกำลังมองหาได้แก่เรื่องจริยธรรมของคนในสังคม จริยธรรม หมายถึงความดีงาม (Virtue) ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Ethics ซึ่งเดิมหมายถึงประเพณี (Customs) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Habitual conduct) และต่อมาได้กลายเป็นศีลธรรม (Morals) ซึ่งตรงกับภาษาละตินว่า “Mores” แปลเป็นไทยหมายถึง จารีตประเพณี ส่วนจรรยาบรรณ หมายถึง กฎเกณฑ์แห่งความดีที่สมาชิกของสังคมพึงปฏิบัติซึ่งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเห็นว่าพฤติกรรมที่ดีงามนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดอย่างเป็นทางการเพื่อสมาชิกทุกคนจะได้ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เพราะสมาชิกแต่ละคนมิได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมมาเหมือน ๆ กัน ย่อมมีความแตกต่างกันทางค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรม การหมั่นศึกษาอบรมทางจริยธรรมย่อมส่งผลให้คนในสังคมมีความรู้สึกระหว่างสิ่งที่สมควรทำ หรือไม่สมควรทำ รู้ผิดชอบชั่วดี ลดละความเห็นแก่ตัวและยกระดับความเป็นคนดีของสังคม

ในแวดวงวิชาชีพ การที่จะให้สมาชิกใหม่และสมาชิกเก่าได้รับรู้ จริยธรรมร่วมกันเพื่อเกียรตินิยม ศักดิ์ศรี ของวงการวิชาชีพ และเพื่อป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติมิชอบของสมาชิก และควบคุมความประพฤติของสมาชิกให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสม ก็ได้มีการบัญญัติหรือออกข้อบังคับของวิชาชีพ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” (Professional Ethics หรือ Ethical Codes) ซึ่งได้แก่ รูปแบบหนึ่งของจริยธรรมในวงการวิชาชีพ เป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบวิชาชีพ

ยึดถือปฏิบัติ มีการบังคับในระดับ “พึง” คือ พึงทำอย่างนั้น พึงทำอย่างนี้ ไม่ใช่เป็นการบังคับโดยเด็ดขาด แต่ผลสัมฤทธิ์ หรือเป้าหมายของจรรยาบรรณและศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคนและเพื่องานอาชีพนั้น

ในแต่ละวิชาชีพจึงได้กำหนดจรรยาบรรณมากำหนดบทบาทหน้าที่ และพฤติกรรมของสมาชิกในวงการวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น จรรยาบรรณครู จรรยาบรรณวิชาชีพการพยาบาล จรรยาบรรณวิชาชีพเภสัชกรรม จรรยาบรรณวิชาชีพทันตกรรม เป็นต้น สำหรับความหมายของวิชาชีพ แตกต่างจากอาชีพทั่วไป กล่าวคือหมายถึง อาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Profession ซึ่งจากพจนานุกรมหลายฉบับจะมีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ อาชีพหรืองานที่ต้องอาศัยวิชาความรู้ที่มีความก้าวหน้าหรือความชำนาญในระดับสูง รวมทั้งการฝึกฝนที่มีความเฉพาะเจาะจง มีผู้ให้ความหมายของวิชาชีพเพิ่มเติมว่า วิชาชีพมีความหมายอยู่ในตัวว่าต้องใช้วิชาชีพเพื่อเลี้ยงชีพ

ดังนั้น จรรยาบรรณวิชาชีพ จึงหมายถึง ประมวลความประพฤติ ข้อบังคับ มรรยาท ที่ผู้ประกอบวิชาชีพแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง ฐานะของสมาชิก ความดีงาม รวมทั้งก่อให้เกิดความสงบสุขและความเจริญในตัวคน วิชาชีพ และสังคม

ข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2537 ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณต่อตนเอง และจรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ซึ่งล้วนมุ่งหมายให้ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดไว้ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

2. การแก้ไขปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล แปลจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance เป็นศัพท์ใหม่ในวงการวิชาการที่ใช้กันมาหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผู้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance ไว้หลายประการ เช่นวิธีการปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสนการ ธรรมรัฐและธรรมราษฎร ธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล เป็นต้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , 2539, หน้า 54) ได้กล่าวไว้ในคำนิยามของหนังสือแปลชื่อ ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรมว่าธีรยุทธ บุญมี ได้บัญญัติคำว่า “ธรรมรัฐ ” ซึ่งแพร่หลายอยู่ในช่วงต้นก่อนที่ราชบัณฑิตยสถานจะ บัญญัติศัพท์นี้ขึ้นมาใหม่ให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” ซึ่งก็ไม่นิยมแพร่หลาย

เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้ในเรื่องนี้ ยังหันไปใช้คำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” แต่คำหลังก็ไม่ติดปากวงการวิชาการอีกเช่นกัน คำที่ดูเหมือนจะใช้แพร่หลายในเวลานี้คือ “ธรรมาภิบาล”

โดยสาระ ธรรมาภิบาล คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้เกิดขึ้นทุกภาคของสังคม (อุดม มุ่งเกษม, 2545, หน้า 66) ได้กล่าวว่า จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูป 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐจะต้องมีการปฏิรูปบทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของภาครัฐ ให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมให้โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถภาพสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน

2. ภาคเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีกติกากการทำงานที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีมาตรฐานในการให้บริการ และสามารถทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนอย่างราบรื่น ใ้วางใจกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาคมในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549, หน้า 295-297)

กล่าวโดยรวมแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนคือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมีพฤติกรรมเฉพาะอย่างที่หลากหลายเหลือคณานับ ในบทรนี้มุ่งสำรวจเพื่อที่จะได้ภาพพจน์อย่างรอบด้านเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพื่อนำไปเป็นเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการการควบคุมและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ของประชาชนในฐานะผู้เสียหายในคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อไป