



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือที่คนทั่วไปเรียกกันสั้นๆ ว่า คอรัปชั่น นั้น มีลักษณะที่แปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่นๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ เป็นเรื่องที่ยากแก่การป้องกันและปราบปรามเพราะผู้รู้เห็นส่วนมากเป็นผู้ร่วมกระทำผิด<sup>1</sup> กล่าวคือ คอรัปชั่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมักจะกระทำกัน เป็นหมู่คณะร่วมกัน (Teamwork Corruption) มีการแบ่งส่วนกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน คอรัปชั่นในหน่วยงานหนึ่ง จะมีการแบ่งผลประโยชน์กันตั้งแต่ผู้บริหารระดับหัวหน้าจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะพยายามปกป้องซึ่งกันและกัน<sup>2</sup> การหาพยานหลักฐานเพื่อยืนยันการกระทำผิดจึงกระทำได้ยาก ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มักจะรู้กฎหมายระเบียบและข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รู้ช่องทางที่จะหลบเคลื่อนพยานหลักฐานต่าง ๆ จนไม่เหลือร่องรอยที่จะสืบหาพยานหลักฐานต่อไปได้ หรือแม้จะปรากฏร่องรอยในการกระทำผิดหลงเหลืออยู่ พยานหลักฐานเหล่านั้นก็มักจะอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ร่วมกระทำผิด

สภาพที่เป็นอยู่ดังกล่าว ทำให้เป็นที่ยอมรับกันว่าลำพังการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่สามารถยับยั้งหรือสกัดกั้นมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบได้ แต่เมื่อใดที่ประชาชนส่วนมากเกลียดชังและต่อต้านคอรัปชั่น เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ยาก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ธานีมิตร กรัยวิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," ในการฉ้อราษฎร์บังหลวงแผ่นดินไทย เล่ม 1 (พระนคร:ทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 11.

<sup>2</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518: ข้อวิจารณ์," วารสารสังคมศาสตร์ 13 (ตุลาคม 2519) : 94.

<sup>3</sup> ทิมมัทธ นาคะตะ, "การคอรัปชั่นในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520) : 383.

ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผล จึงต้องใช้วิธีการทางจิตวิทยา ด้วยวิธีการนำการสื่อสารด้านประชาสัมพันธ์มาใช้<sup>4</sup>ในการให้ ประชาชนตระหนักถึงภัยพิบัติของการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีทัศนคติว่าการทุจริตและประพฤติ มิชอบ เป็นความผิดที่ร้ายแรง ทำให้ประชาชนเกลียดชังและต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสร้างค่านิยมให้ประชาชนสรรเสริญยกย่องนับถือบุคคลที่ซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ยอมรับนับถือบุคคลที่ ร่ำรวยเงินทองจากการกระทำอันมิชอบ

การสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เกลียดชัง ต่อต้านคอร์รัปชัน และเข้ามามีส่วนร่วมป้องกัน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น ต้องกระทำโดยการให้ ประชาชนเกิดความศรัทธา เชื่อมั่น ในหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ ซึ่งได้แก่ ป.ป.ป. โดยการให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจการทำงานของ ป.ป.ป. และทราบผลงานของ ป.ป.ป. ว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและจริงจัง

โดยปกติข่าวสารเกี่ยวกับคอร์รัปชัน เป็นข่าวสารที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอยู่แล้ว เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประเทศชาติ แฝงเร้นไปด้วยความไม่เป็นธรรม การ เอาไรต์เอาเปรียบในสังคม ประชาชนมักสนใจติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ และพร้อมที่จะสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้ชุดำเนินการกระทำดังกล่าวมาเปิดเผย ต่อสาธารณชน แต่ประชาชนมักไม่ได้ความกระจ่างชัดในข้อเท็จจริงและส่วนมากเป็นการคาดการณ ์กันเอง กลายเป็นเรื่องนิทานกันไป และเงืบบหายไปในที่สุด

ป.ป.ป. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตรง ก็ได้ตระหนักในความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ได้ ความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ โดยถือเป็นนโยบายประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. พร้อมทั้งแต่งตั้งองคกรรรมการ ประชาสัมพันธ์ขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป.

แต่การประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. ส่วนใหญ่มีลักษณะให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ การทำงานของ ป.ป.ป. มากยิ่งขึ้น ส่วนด้านข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ประชาชนจะได้รับทราบจาก ป.ป.ป. น้อยมาก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ดังที่ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บัญญัติว่า

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ สุทธิ อากาศฤกษ์, อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป., 17 มกราคม 2534.

มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติ การตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย หรือเป็นภาระกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เห็นได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้ มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แต่มิได้เป็นการห้ามอย่างเด็ดขาด หากแต่ กำหนดข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ 3 ประการ อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็มักไม่ได้รับทราบข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ เพื่อให้ประชาชนเกิดความศรัทธาและ เชื่อมั่นตามนโยบายในการป้องกันและปราบปรามของ ป.ป.ป. แต่อย่างไรก็ตาม แต่ข่าวสารส่วนใหญ่มา จากแหล่งข่าวอื่นที่มีไม่จาก ป.ป.ป. ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้สึกที่ ป.ป.ป. ทำงาน ไม่ได้ผล หรืออาจมีความไม่ชอบพามากลแผง รั้นอยู่เบื้องหลัง จึงไม่กล้าเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ฉะนั้น การห้ามดังกล่าวนอกจากจะมีได้เป็นการสร้างบรรยากาศความร่วมมือของประชาชนที่มีต่อ ป.ป.ป. แล้ว ยังเป็นการทำให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีแก่ ป.ป.ป. ความเชื่อมั่นและศรัทธาที่เคยเห็นว่า ป.ป.ป. เป็น "เสือ" จึงกลับกลายเป็น "เสือกระดาษ"

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบ ในวงราชการและแนวการปฏิบัติของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ ขอบเขตของบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 และผลกระทบที่มีต่อมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบใน วงราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และตามนโยบายของรัฐบาล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม และวิธีการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยได้มุ่งศึกษามาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เฉพาะกรณีการเปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

โดย ป.ป.ป.ต่อประชาชนทั่วไป โดยมุ่งเน้นกรณีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

### สมมติฐานของการวิจัย

บทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.2518 เป็นปัญหาและอุปสรรค ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้แก่ ทฤษฎีสิทธิปัจเจกชน สิทธิ สาธารณชน สิทธิหรือประโยชน์ของรัฐ หลักประกันความยุติธรรมของจำเลย

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยแบบเอกสาร ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำแถลงนโยบาย ของรัฐบาล รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ป. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา รายงานการประชุมกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... เป็นต้น

2. การวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเป้าหมายซึ่งแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม กลุ่มละ 10 คน ได้แก่ 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. 2) กลุ่มข้าราชการ 3) กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) กลุ่มสื่อมวลชน และ 5) กลุ่มนักวิชาการ เพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์หาคำความสมบูรณ์ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง และการปกครอง ของไทย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานและประชาชนได้ เข้าใจและเห็นความสำคัญของการ เปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งในข้อดีและข้อเสียต่อการดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ



คำนิยามศัพท์

" พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. " หมายความว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530

" การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ " หมายความว่า การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

" ป.ป.ป. " หมายความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป.