

บรรดานักเรียนนักศึกษาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีกิจกรรมส่งเสริมให้เกิด “จิตสาธารณะ” (Public Spirit) ในบรรดาเยาวชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้พวกเขามีส่วนในการแก้ปัญหาในชุมชนตนเอง

2.2 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำการทุจริตของสิงคโปร์ (Corruption Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันโดยเฉพาะ เนื่องจากหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมของตำรวจไม่สามารถดำเนินการอย่างได้ผล

CPIB มีผู้อำนวยการ (Director of the Corruption Practice Investigation Bureau) ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 145-146) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติการทั้งหมดของ CPIB

อำนาจหน้าที่

CPIB มีอำนาจสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิยมทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บภาษี และหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน

ผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนระดับสูงของ CPIB มีอำนาจจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย และมีอำนาจตรวจค้นและยึดสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้ ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด ผู้อำนวยการมีอำนาจ ออกหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อค้น ยึด และครอบครองเอกสารสิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้ แม้จะต้องใช้กำลังบังคับเพื่อจะเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว ถ้าปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ (Special Investigator) ว่ามีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นสถานที่นั้นมีเอกสาร ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนความผิด และการรอกหมายค้นจะทำให้เกิดความล่าช้า หรือการตรวจค้นเอกสารและสิ่งของหรือทรัพย์สินจะเกิดปัญหาความยุ่งยาก ก็สามารถดำเนินการตรวจค้น ยึด อาศัยได้โดยไม่ต้องมีหมาย

รูปแบบการดำเนินการ

สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะคัดเลือกจากผู้จบการศึกษามหาวิทยาลัยและได้รับการฝึกอบรมที่โรงเรียนฝึกอบรมของกรมตำรวจ หลังจากนั้นจึงกลับมาฝึกงานกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 145)

เมื่อผลการสอบสวนของ CPIB พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตและประพฤตินิยมก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่ผลการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าไม่ใช่การกระทำการทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย CPIB ก็มีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) พิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 147)

2.3 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของมาเลเซีย

หน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-corruption Agency หรือ ACA) ของมาเลเซียก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2510 โดยการผนวกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันเข้าด้วยกัน (ฟาสุกและคณะ 2541 : 275) พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้อำนวยการ ACA โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 148) ครั้งล่าสุดมีการปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการทุจริตในปี 1997

อำนาจหน้าที่

ACA มีภารกิจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความทุจริตและประพฤติมิชอบที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 148-149) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (ฟาสุกและคณะ 2541 : 267)

- (1) สืบสวน สอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในคดีการคอร์รัปชัน
- (2) ป้องกันและควบคุมการคอร์รัปชันในงานบริการสาธารณะ
- (3) สืบสวนสอบสวนพฤติการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (4) การดำเนินงานตรวจสอบการทุจริตด้วยมาตรการพิเศษต่างๆ

ACA มีสำนักงานอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ และมีสาขาอยู่ในรัฐต่างๆ ทั่วประเทศ

ACA ทำหน้าที่สอบสวนเกี่ยวกับความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ (Conflict of Interests) การคอร์รัปชัน การกระทำความผิดและการทุจริตในลักษณะค่านายหน้าทางธุรกิจ รวมถึงบทบาทและกิจกรรมอื่นๆ เช่น การจัดการศึกษา ตรวจสอบทบทวนระเบียบราชการ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติและหลักจริยธรรมของข้าราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2536

ในระยะแรกๆ บุคลากรของ ACA ถูกโอนมาจากหน่วยงานตำรวจ แต่ปัจจุบันมีการรับพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกจากตำรวจ บุคลากรของ ACA ได้รับเงินเดือนในระบบข้าราชการ แต่มีเงินเพิ่มพิเศษ เรียกว่า Incentive allowance โดยมีหน่วยงานแยกรวม 6 หน่วยงานด้วยกัน คือ หน่วยงานด้านการฟ้องร้อง ด้านการสอบสวน ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการป้องกัน ด้านฝึกอบรมและด้านการบริหาร การดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้มีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด (ฟาสุกและคณะ 2531 : 149)

เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA มีฐานะเป็นตำรวจและมีอำนาจตลอดจนเอกสิทธิเหมือนกับตำรวจ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA จะได้รับการอบรมจากหน่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ มาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมีการอบรมเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวน เช่น การเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อการตรวจค้น การยึด การบันทึกถ้อยคำพยาน การควบคุมและการปล่อยผู้ต้องหา ฯลฯ การให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีในศาล

การหาแหล่งข่าว การรักษาแหล่งข่าวและการประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข่าว ฯลฯ (ผาสุกและคณะ 2541 : 277)

ACA เป็นหน่วยงานเพื่อการป้องกันการคอร์รัปชันและเป็นผู้ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดซึ่งมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่ในปี พ.ศ. 2537 มีการพิจารณาคดีคอร์รัปชันในชั้นศาลถึงเดือนละประมาณ 150 คดี

ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านสืบสวนสอบสวน ACA มีหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (Special Action Unit) สำหรับการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือคดีที่ก่อผลกระทบกระเทือนต่อสังคมอย่างสูง (Sensitive Case) ซึ่งการสืบสวนสอบสวนจำต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 149)

เมื่อฝ่ายสืบสวนสอบสวนพบความผิดเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็จะส่งให้ฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา (Prosecution Division) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน ACA นั้นเอง พิจารณามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอก็จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีอาญาต่อไปได้ ก็จะพิจารณาคดีต่อไปว่าสามารถเสนอให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้กล่าวหาได้หรือไม่ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 149)

ACA ประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยุ่งยากในการดำเนินงาน กรณีฟ้องร้องในชั้นศาลมีมาก จึงจำเป็นต้องให้การพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรมมีความเร่งรัดมากขึ้น ปัญหาการที่ผู้กระทำความผิดเคลื่อนย้ายเงินที่ได้จากการคอร์รัปชันไปยังต่างประเทศ ปัญหาพยานไม่กล้าช่วยเหลืองานของ ACA เพราะว่าเกรงว่าจะถูกทำร้าย ปัญหาความยุ่งยากในการทบทวนซักซ้อมกับพยาน รวมถึงปัญหาจากที่ประชาชนมีทัศนคติและการกระทำที่ยอมรับว่า “ การคอร์รัปชันเป็นวิธีการแก้ปัญหาและเป็นวิธีการเพื่ออำนวยความสะดวก ” (ผาสุกและคณะ 2541 : 274)

3. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยงานปราบปรามการทุจริต

หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้ง 3 ประเทศปฏิบัติหน้าที่ได้ผลเป็นอย่างดีจนเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นส่วนสำคัญในการทำให้การขจัดคอร์รัปชันอันเป็นปัญหาร้ายแรงของแต่ละประเทศดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ สมควรพิจารณาศึกษาเป็นแนวทางสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยในประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตต่างเกิดจากประสบการณ์ในปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่สร้างปัญหาอย่างร้ายแรงต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และปรากฏว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยใช้กลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การตำรวจไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาการทุจริตมากที่สุด ทำให้สังคมขาดความเชื่อถือและไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน จนทำให้มีการแยกภารกิจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออกจากตำรวจมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นเป็นการเฉพาะขึ้น

(2) องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปราม การบังคับใช้กฎหมายที่จัดตั้งขึ้น ล้วนมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เช่น ที่มาของคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ล้วนได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของประเทศด้วยการเสนอแนะของฝ่ายบริหาร เช่น กรณีของประเทศไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้อำนวยการ Anti Corruption Agency ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

นอกจากนั้น หน่วยงานดังกล่าวก็มิได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเห็นได้ว่า ICAC ของฮ่องกงเป็นองค์กรที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารดังกล่าวทำให้การประสานงานกับฝ่ายบริหารเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ทำให้ฝ่ายบริหารมีกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบาย และหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการกำกับดูแลหน่วยงานปราบปรามการทุจริตให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้ง 3 ประเทศ รวมทั้งของประเทศอื่นๆ เช่น ICAC ของสาธารณรัฐเกาหลี และออสเตรเลีย ล้วนมีภารกิจสำคัญ คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการทุจริต (Disclose of Corruption) เพื่อนำการทุจริตเข้าสู่กระบวนการสอบสวนดำเนินคดี

กระบวนการเปิดเผยการกระทำผิดดังกล่าว เป็นมาตรการในเชิงรุกด้วยการสืบสวนและการแสวงหาข้อมูลข่าวสารในทางลับ เพื่อให้ได้ข้อมูลการทุจริตที่นำเข้าสู่กระบวนการไต่สวนดำเนินคดี มิใช่เป็นการกระทำในเชิงตั้งรับด้วยการขอให้ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหา มาร้องทุกข์กล่าวโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่จะมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดนำความมาร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ แต่การคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องที่รู้กันระหว่างบุคคลเพียง 2 ฝ่ายเท่านั้น คือ ฝ่ายผู้ให้สินบนและเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบนซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กฎหมายถือว่า การกระทำของทั้ง 2 ฝ่ายเป็นความผิดต้องรับโทษในทางอาญา ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำกรณีการทุจริตที่ตนร่วมกันก่อให้เกิดขึ้นมาเปิดเผยเพื่อให้มีการดำเนินคดี เพราะนอกจากตนเองจะต้องถูกดำเนินคดีไปด้วยแล้ว สิ่งที่ได้มาจากการกระทำการทุจริตของทั้ง 2 ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเงินสินบนที่ได้มาจากการทุจริตและประโยชน์ที่ผู้ติดสินบนได้มาก็จะได้รับความเสียหายด้วย

บทที่ 3

หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย

ประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีความพยายามอย่างสูงในการเอาชนะปัญหาการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการ ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตของสังคมไทย และเป็นยุคที่สังคมไทยก้าวจากระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ในระหว่างนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการเฉพาะขึ้นดังนี้

1. กรมตรวจราชการแผ่นดิน

ตั้งขึ้นตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2496 มีหน้าที่ “ควบคุมสอดส่องการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและประหยัด ปราศจากการทุจริตและการกระทำอันมิชอบทุกประการ.....” ถือได้ว่ากรมตรวจราชการแผ่นดินเป็นหน่วยงานระดับกรมแห่งแรกที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ต่อมาด้วยเหตุผลทางการเมืองกรมตรวจราชการแผ่นดินถูกยุบเลิกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503 (สุริ อากาศฤกษ์ 2524 : 96 - 100)

2. คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ

ภายหลังจากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร กระทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลที่ตนเองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) ขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการแล้วกำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ กำหนดมาตรการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน กตป. ต่อนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงาน กตป. เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีพันเอก ณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้บริหาร ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 หน่วยงานดังกล่าวได้ถูกยุบเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 (สุริ อากาศฤกษ์ 2524 : 101-110)

3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

หลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค (14 ตุลาคม 2516) ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และก่อนการเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการดังกล่าว มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากมีการร้องเรียนจากราษฎรถึงนายกรัฐมนตรีเป็นอันมากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง (สุธี อากาศฤกษ์ 2524 : 115)

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งขึ้นข้างต้นยังไม่ทันเริ่มทำหน้าที่ก็ปรากฏว่ามีปัญหาทางเมือง ทำให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ตัดสินใจกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2517

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2517 ภายหลังจากที่ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. อีกครั้ง (รายงาน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี พ.ศ. 2533 : 77 - 78) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2517 ก็ถูกยุบเลิก (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ : 3) และรัฐบาลที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ต่อรัฐสภาซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2518 (รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี พ.ศ. 2533 : 77 - 78) ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 4) โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นหน่วยงานธุรการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ (216 พ.ศ. 2518) มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา

การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 นอกจากจะทำให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะ มีภารกิจสำคัญในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี (สุรพล นิติไกรพจน์ คร. และคณะ : 34) และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตระหนักเป็นอย่างยิ่งในภัยคุกคามอันใหญ่หลวงที่มีต่อสังคมไทย อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีการทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

4.1 ที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 กำหนดให้มีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือเพียง 5 คน

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้แทนพรรคการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2548 อันมีปัญหามาจากการที่มีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 256

เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้แล้ว ก็จะนำรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้นำรายชื่อทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งรวมทั้งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการด้วย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอีก 8 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

4.2 อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้คือ

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นต่อวุฒิสภามาตรา 305 หมวด 10 ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี พร้อมทั้งนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาต ให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิ ให้แก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับอำนาจหน้าที่ตาม (13) ได้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

4.3 สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามมาตรา 302 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 10 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชา

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 105 กำหนด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

5. ข้อสังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานการบังคับใช้กฎหมายของบางประเทศที่กล่าวถึงในบทที่ 2 แล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความแตกต่างเป็นอย่างยิ่งกับหน่วยงานดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นระบบการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่เป็นอิสระ ไม่มีฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งเมื่อวุฒิสภาเห็นชอบแล้ว การนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ รวมทั้งการรับสนองพระบรมราชโองการ ล้วนเป็นหน้าที่ของวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอิสระปราศจากสายบังคับบัญชาใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ยังพบว่าในการออกแบบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการสืบสวนหรืองานด้านการข่าวเพื่อเปิดเผยการกระทำผิดอันเป็นมาตรการสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด

บทที่ 4

ปัญหาภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1. ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับผิดชอบการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการดำเนินการเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศ ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2543 2544 2545 และ 2546 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังประสบปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89 บัญญัติว่า เมื่อพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการร้องทุกข์จากผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษ หากเป็นกรณีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทุกเรื่อง และการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณี ทำให้ภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีเพียง 9 ท่าน ต้องทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการคนละมากกว่าหนึ่งร้อยคณะ อันทำให้งานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยล่าช้าและมีประสิทธิภาพต่ำเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่ยาวนานในการไต่สวน (สุพล นิธิไกรพนธ์ และคณะ 2547: 306-307)

นอกจากนี้ หน้าที่ ความรับผิดชอบและภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานด้วย (วิรัตน์ วัฒนศิริธรรม 2543 : 4)

ข้อมูลที่น่าจะเป็นเครื่องยืนยันปัญหาดังกล่าวที่ปรากฏจากรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2546 คือ ผลการดำเนินงานเรื่องการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐในปี พ.ศ. 2546 มีเรื่องที่ยังมาจากปีที่แล้ว 4,975 เรื่อง รับใหม่ 2,165 เรื่อง รวม 7,140 เรื่อง ดำเนินการเสร็จไปเพียง 1,306 เรื่อง ค้างพิจารณา 5,834 เรื่อง ทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาเพิ่มขึ้นกว่าปีที่ผ่านมามากถึง 839 เรื่อง

2. ปัญหาการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการทุจริตของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ภารกิจดังกล่าวย่อมรวมถึงภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

แต่การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีหน้าที่ที่ต้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่อาจดำเนินการผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการทุจริต จะต้องมีการวางแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรสำหรับกรณีดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมาย รวมทั้งแผนงานโครงการและกิจกรรมเพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรวบรวม ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้สำหรับการกำหนดนโยบายที่เป็นจริงเป็นประโยชน์ และทันต่อเหตุการณ์

ภารกิจดังกล่าวเดิมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นพร้อมกับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป ทำให้รัฐบาลขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่า ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายต่อรัฐบาล แต่โดยที่ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับรัฐบาลจึงไม่ใช่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายให้กับรัฐบาลเหมือน ป.ป.ป.

นอกจากนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (8) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อนำความเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาศึกษาวิเคราะห์ ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ได้จากแหล่งอื่นเพื่อแปลงเป็นนโยบาย แผนงานโครงการ ตลอดจนการ

ปรับปรุงมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของภาคสังคมและชุมชน

การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคเอกชนในการต่อสู้ร่วมกันเพื่อเอาชนะปัญหาการทุจริต และการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสังคมและชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและจะต้องเริ่มต้นด้วยการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สังคมต่อปัญหาดังกล่าว

ขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการกิจการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน สังคม ชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตแต่อย่างใด โครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค อันจะสามารถทำหน้าที่เข้าถึงชุมชนในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้คนหรือองค์กรในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ห่างไกลมีความเข้มแข็งและสามารถช่วยสนับสนุนภาครัฐในการเอาชนะปัญหาการทุจริต ต่างกับในบางประเทศ เช่น มาเลเซีย ที่ ACA มีสำนักงานสาขาอยู่ทั่วประเทศ

4. ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมโลกที่ยึดแนวทางการค้าเสรี ปัจจุบันธุรกิจการค้าและการลงทุนของประเทศไทยมีทั้งการที่นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และการที่นักลงทุนไทยไปลงทุนทำธุรกิจในต่างประเทศ ทั้งการลงทุนจากต่างประเทศและการที่นักลงทุนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ ล้วนเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนภายนอกประเทศ นักลงทุนไทยก็อาจประสบปัญหาทำนองเดียวกันในประเทศที่ไปทำธุรกิจ นอกจากนั้น การทุจริตในปัจจุบันยังเชื่อมโยงไปสู่กลไกขององค์การอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติด การค้าหญิงและเด็ก เป็นต้น ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบันรัฐบาลไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างและพัฒนาความร่วมมือในระดับนานาชาติ ทั้งในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ แต่เนื่องจาก ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในนามของรัฐบาลไทย

5. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายและกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยเน้นการทำงานในเชิงรับมากกว่าการทำงานในเชิงรุก

ประเด็นแรกที่เราเห็นได้ชัดเจน คือ การดำเนินการตามกฎหมายกับการทุจริต จะเริ่มต้นดำเนินการก็ต่อเมื่อมีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหามาร้องเรียนกล่าวหา ก่อนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกล่าวหาว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จะต้องต้องมีผู้เสียหายมายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 308 , 309 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66) ต่างกับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหมวด 4 ได้สวนข้อเท็จจริงได้ หากมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44 (3) , 77 , 88)

แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิต้องมีการร้องขอหรือการกล่าวหาจากผู้เสียหายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มการพิจารณาก็ต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาเท่านั้น

ข้อเท็จจริงดังกล่าวน่าจะพิจารณาได้จากการที่กระบวนการด้านการข่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการด้านข่าวกรองระดับชาติ ฝ่ายการเมือง ทหารและตำรวจ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานด้านการข่าวระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรข่าวกรองระดับชาติ ยังไม่มีผลงานในเชิงการสืบสวนหรือข่าวกรองที่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยการทุจริต (Disclosure) เพื่อนำคดีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายดังเช่นที่มีการดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ อันเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ

จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังเป็นไปโดยขาดความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ (Nature of Crime) ของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่มีความแตกต่างจากการกระทำความผิดทางอาญาโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องกระบวนการเปิดเผยการทุจริตที่ไม่สามารถพึ่งพาการร้องเรียนหรือกล่าวหาจากผู้ได้รับความเสียหายได้อย่างคดีอาญาสามัญ เป็นเหตุให้หลายประเทศหันมาสร้างระบบการสืบสวนหรือการข่าวที่มีประสิทธิภาพกว่าในการเปิดเผยการกระทำผิดและการนำคดีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแทนที่จะรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหา

ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยจึงมีประสิทธิภาพที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์และมาเลเซียที่มีงานสืบสวนและงานด้านข่าวกรองเป็นมาตรการหลัก

บทที่ 5

แนวความคิดในการแก้ไข้ปัญหา

1. ข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ท.

เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารประเทศ โดยถือว่านโยบายการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วน จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกของฝ่ายบริหารสำหรับการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ท. มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน โดยมีเลขาธิการ ป.ป.ง. เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการ ป.ท. ได้มีคำสั่งที่ 2/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและรื้อฟื้นคดี (อกม.) ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ได้เร่งรัดศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไข้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

1.1 การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาแรกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะประธาน อกม. เสนอให้หยิบยกขึ้นพิจารณาดำเนินการ คือ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจมากเกินไปจนขีดความสามารถจนเกิดปัญหามีคดีการทุจริตค้างการพิจารณาเป็นอันมาก และในที่สุดได้มีความเห็นว่าการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการสำคัญ คือ การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจเฉพาะการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อัยการ ตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น นอกจากนั้น ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อ อกม. ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไข้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามหลักการดังกล่าวเสร็จก็ได้นำเสนอต่อการสัมมนาระดับชาติที่คณะกรรมการ ป.ท. จัดขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 โดยมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ที่ประชุมสัมมนาที่ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องจากภาคราชการและภาคเอกชน รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายท่านมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ท. ได้รายงานกรณีดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในคราวประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2544 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป (หนังสือสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 0205/6858 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2544)

1.2 การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ว่า "...การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐต้องมีการ ดำเนินการอย่างจริงจังและควรมีหน่วยงานภาครัฐดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นภาระเฉพาะ แต่เนื่องจากการมี หน่วยงานดังกล่าวอาจมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด จึงมอบให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาต่อไป"

ในระหว่างนั้น คณะกรรมการ ป.ท. ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ป.ท. ร่วมกับ อกม. พิจารณาศึกษาและกำหนดรูปแบบ โครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตตามนโยบายรัฐบาล โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วและนำเสนอ คณะกรรมการ ป.ท. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป (สรุปผลการดำเนินการของ คณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544)

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือค่วนมาก ที่ นร 0601/454 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544 รายงานความเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นใด

เมื่อ อกม. ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเสร็จและนำเสนอคณะกรรมการ ป.ท. เพื่อพิจารณา คณะกรรมการ ป.ท. ก็ได้เสนอรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 1/2545 ต่อคณะรัฐมนตรี (ที่ นร 1307/13573 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2545) และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ (อกม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. พิจารณา ศึกษาและเสนอมาตรการ แนวทางการจัดตั้งองค์กรภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจน พิจารณายกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามความจำเป็น (หนังสือที่ นร 0504/13573 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2545) และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีหนังสือที่ ขธ 0207/10831 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2546 เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการ ทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

2. ข้อเสนอจากการรับฟังความคิดเห็น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/(กกท7)/ว(ล) 107 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2547 เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมว่า คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 เห็นชอบในแนวทางที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แต่เนื่องจากเป็นหลักการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงให้กระทรวงยุติธรรมนำประเด็นอภิปรายและข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 ไปจัดประชุมหน่วยงาน นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องแล้วสรุปผลการประชุมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เชิญประชุมส่วนราชการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณาการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2547 เวลา 13.00 น. ณ อาคารรัฐสภา 3 มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) คณะกรรมการ ป.ท. นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม รวม 32 ท่าน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานและนายพงษ์ภัฏ เรียงเครือ อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อกม. ของคณะกรรมการ ป.ท. ทำหน้าที่เลขานุการการประชุม ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบกับรายงานที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ และผลการประชุมโดยสรุปเป็นดังนี้

2.1 การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เพื่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้การดำเนินการตามกฎหมายกับกรณีการทุจริตในภาครัฐทั้งหมดเป็นภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ฝ่ายเดียว ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระมากจนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา สมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความเหมาะสม สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตได้ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยควรพิจารณากำหนดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการออกแบบเพื่อภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นประการสำคัญ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีภารกิจอื่นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและ

หุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินขีดความสามารถ

ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรจำกัดเฉพาะการไต่สวนและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง อันหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือรองอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายตุลาการและอัยการ เป็นต้น ส่วนการดำเนินคดีการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ที่ระดับต่ำกว่านั้นควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้มีหน่วยงานของฝ่ายบริหารขึ้นมารับผิดชอบ ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคงเป็นไปเช่นเดิมทุกประการ

2.2 การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันการแก้ไขปัญหาการทุจริต

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยปรับยุบรวมคณะกรรมการ ป.ป.ป. เข้ากับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากขาดองค์กร หน่วยงานหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยตรง ทำให้ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกของฝ่ายบริหารที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวควรได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ดังนี้

คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

มีภารกิจในการพัฒนาและกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติ รวมทั้งการประสานงานและติดตามประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต คณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการควรประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรมและเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็อาจให้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามความเหมาะสมด้วย

องค์กรรับผิดชอบการดำเนินคดี

ควรเป็นองค์กรอิสระในรูปคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบการไต่สวนดำเนินคดีกรรมการมีคุณสมบัติในระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยมีข้อเสนอจากผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนว่า กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการนี้ควรผ่านกระบวนการทางรัฐสภาในระดับเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรอยู่ในตำแหน่งตามวาระที่เหมาะสมและอาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยสาเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ

เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีหน้าที่หลักในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ งานด้านข่าวกรองและการสืบสวน (Investigation) การสร้างความร่วมมือกับสังคมและชุมชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในระดับหนึ่งเพื่อความเชื่อมั่นของสังคม

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้แทนส่วนราชการและผู้เข้าร่วมประชุมต่างมีความเห็นชอบร่วมกันให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยเลขาธิการ ก.พ. เสนอในที่ประชุมว่าสำนักงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ โดยพิจารณาประเด็นเรื่องความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชน รวมทั้งประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการเป็นประการสำคัญ

สำหรับเหตุผลที่สมควรให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ก็เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นว่ากระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบภารกิจด้านกฎหมายและการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐสามารถประสานภารกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. กรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

เลขาธิการหรือผู้อำนวยการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสืบสวนเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย

สำหรับงานด้านข่าวกรองและการสืบสวนที่กล่าวข้างต้น เป็นภารกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมีสาเหตุจากลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Nature of Crime) ของการทุจริตในภาครัฐ ทำนองเดียวกับหน่วยงาน

ปราบปรามการทุจริตในหลายประเทศ เนื่องจากการทุจริตในภาครัฐเป็นอาชญากรรมที่หากจะมีการเปิดเผย เป็นคดีที่ปราศจากผู้เสียหาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เลขานุการหรือผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการสอบสวนดำเนินคดี ควรมีภารกิจสำคัญในด้านการข่าวเชิงรุกเพื่อต่อต้านและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้มีมาตรการเชิงรุกในการเปิดเผยการ กระทำผิดและการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย (Report of Crime) โดยไม่ต้องรอให้ มีการร้องเรียนกล่าวหาจากผู้เสียหาย รวมทั้งควรให้มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายตามกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วย

ความสัมพันธ์เชิงภารกิจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ที่ประชุมเห็นสมควรให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากเกินไปผิดปกติ รวมทั้งให้พิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินการได้ในทุกกรณี แม้จะเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ใน อำนาจดำเนินการขององค์กรใหม่ก็ตาม โดยในกรณีที่มิเหตุอันควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียก สำนวนไปพิจารณาดำเนินการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้องค์กรใหม่พิจารณาดำเนินการ แทนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาดำเนินการ ก็อาจเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ควรเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่ว่าการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวข้างต้นมาจะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อื่นใดหรือไม่ ที่ประชุมรับทราบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือ ค่วนมาก ที่ นร 0601/545 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2545 ซึ่งได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544 ซึ่งสรุปได้ว่าการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาล มิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นใด ประเด็นนี้จึงเป็นอันยุติ

ประเด็นอื่นๆ

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเสนอให้มีการนิยามศัพท์คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ชัดเจนใน กฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่หรือในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... กับขอให้พิจารณากำหนดให้ ชัดเจนว่าการดำเนินคดีการทุจริตตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่จะมีลักษณะเป็นระบบการไต่สวนเพื่อให้การ ปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เห็นด้วยในประเด็นที่สอง โดยเห็นว่า การไม่เขียนลงไปจะทำให้การตีความกฎหมายมีความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติมากกว่า

รองศาสตราจารย์ ดร. จูรี วิจิตรวาทการ เสนอให้ศึกษารูปแบบองค์กรปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (ICAC) ประกอบการพิจารณาจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าวด้วย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งแห่งหนึ่ง พร้อมทั้งเสนอว่าหน่วยงานใหม่ควรให้น้ำหนักกับการทำงานเชิงรุกด้านการป้องกัน ด้วยการสร้างจิตสำนึก (Public Awareness) ต่อต้านการทุจริตของสังคมและชุมชนเป็นภารกิจหลักด้วย

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขธ 0207/03762 ลงวันที่ 28 เมษายน 2547 เสนอสรุปผลการประชุมข้างต้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นในฝ่ายบริหาร โดยให้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในลักษณะเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง) หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี พร้อมกับให้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ . .) พ.ศ. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

3. การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงยุติธรรม

ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นรับผิดชอบภารกิจการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้รัฐบาลมีกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับจัดการกับปัญหาการทุจริตน้อยรายผู้บังหลวง ช่วยทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยในระหว่างที่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็ขอให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการโดยอาศัยการบูรณาการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดไปพลางก่อน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2548 เห็นชอบในยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอ อันเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การดำเนินนโยบายการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ถือเอามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นแนวทางในการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ส.ป.ท.) ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในเพื่อปฏิบัติภารกิจไปพลางก่อนในระหว่างที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระทำทุจริตเป็นอาชญากรรมที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อสังคม มีลักษณะเฉพาะตัวของการกระทำผิดที่แตกต่างกับอาชญากรรมทั่วไป จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการป้องกัน แก้ไขและปราบปรามที่แตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการเปิดเผยข้อมูลเพื่อนำการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำการทุจริต ทั้งต้องตระหนักเสมอว่าลำพังมาตรการบังคับใช้กฎหมายเพียงประการเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาคอรัปชันได้ จำเป็นต้องมีมาตรการเชิงป้องกันที่มีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การสร้างจิตสำนึกของคนในสังคมซึ่งต้องเริ่มปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็ก ทั้งโดยระบบโรงเรียน ครอบครัว ชุมชนและสังคม

โดยเหตุดังกล่าว การจะทำให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาเช่นนั้นได้ นอกจากสังคมไทยจะต้องมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตที่มีโครงสร้างและภารกิจที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ทุกภาคส่วนของสังคมไทยจะต้องตระหนักโดยทั่วกันว่า การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่ต้องร่วมมือสอดประสานกันก้าวไปสู่จุดหมายร่วมกัน คือ ความอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้าของสังคมไทย

ในส่วนของกลไกการบังคับใช้กฎหมายอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาร้ายแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญหน้าอยู่ ณ ขณะนี้คือ ปัญหาการทุจริต นอรัษฎ์บังหลวง ซึ่งการแก้ไขปัญหามาตรับการดำเนินการเป็นที่ยอมรับและต้องอาศัยกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ แต่ขณะนี้เรากำลังพบว่ากลไกการบังคับใช้กฎหมายเองก็กำลังเผชิญปัญหาด้านประสิทธิภาพในการทำหน้าที่และต้องการการแก้ไขอยู่เช่นกัน

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตเผชิญอยู่นั้น กำลังถูกกลืนกลายเป็นปัญหาประสิทธิภาพโดยรวมของชาติในความพยายามเพื่อเอาชนะปัญหาการทุจริต จึงจำเป็นต้องเร่งรัดเยียวยาแก้ไข โดยมีสิ่งสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการโดยเร็ว คือ การปรับลดกรอบภารกิจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการแก้ไขปัญหาคอรัปชันที่โครงสร้างและระบบการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่สังคมมอบหมายและการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ช่วยแบ่งเบาภาระของ ป.ป.ช. และภารกิจอื่นจำเป็นอย่างอื่น ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แต่การดำเนินการดังกล่าวมีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในประการแรก ก็คือ แนวทางดังกล่าวยังคงต้องได้รับการพิจารณาในประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อนเป็นประการแรก

ในปัญหาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

1.1 การปรับลดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การปรับลดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ทำหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนที่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดของฝ่ายบริหารน่าจะถือว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ปัญหาที่ต้องพิจารณา ก็คือ การกระทำความผิดด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด เพราะหากพิจารณาจากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจในการตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริต “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้กับ ป.ป.ช. จึงอาจดำเนินการด้วยการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 85 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในเรื่องคณะกรรมการไต่สวน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนได้ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบก็ได้ สำหรับการกระทำความผิดบางประเภทที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่ไม่สูงมากนัก (สรุปผล นิติไกรพจน์ และคณะ 2547 : 313)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษานโยบายของรัฐธรรมนูญโดยละเอียดแล้วมีความเห็นว่า การปรับลดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องที่สามารถที่จะทำได้โดยไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่ปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญคงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการหยิบยกขึ้นพิจารณาในรัฐสภาและน่าจะนำไปสู่กระบวนการชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากการดำเนินการจะเป็นไปในแนวที่ให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับความคิดเห็นดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นทางกฎหมายของผู้เขียนเพียงลำพังและมีประเด็นรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงเห็นว่าไม่เป็นการสมควรที่ยกขึ้นกล่าวอธิบายในรายงานนี้

1.2 การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มีสาระสำคัญอยู่ที่โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะต้องมีความสอดคล้องกับภารกิจในการป้องกัน แก้ไขและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทั้งการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หากไม่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเชิญประชุมนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2547 น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นว่า หากหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะทำหน้าที่หลักเฉพาะในด้านการสืบสวนและเปิดเผยการกระทำความผิดรวมทั้งภารกิจอื่นในลักษณะเดียวกับ CPIB ของสิงคโปร์ โดยปล่อยให้การไต่สวนดำเนินคดีเป็นภารกิจขององค์กร ป.ป.ช. เช่นเดิม พร้อมกับปรับกระบวนการไต่สวนการทุจริต

ของ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามข้อเสนอข้างต้น แทนที่จะแบ่งภารกิจของ ป.ป.ช. ไปให้หน่วยงานใหม่ทำ ก็จะให้นั่นใจได้ว่ากระบวนการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหารจะไม่ต้องประสบปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหาร

การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหาร ควรพิจารณาศึกษาประเด็นดังต่อไปนี้ ในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors)

2.1. วิธีพิจารณาคดีทุจริต ผลประโยชน์ของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน

การดำเนินคดีการทุจริต นอกจากจะต้องระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแล้ว โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการใดๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ หากขาดความรอบคอบหรือความระมัดระวังตามสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติได้

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีนี้ คือ การจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต ควรมีความแตกต่างจากการจับกุมผู้ต้องหาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ นอกเหนือจากมาตรการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหาแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วควรพิจารณาให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารก่อนที่จะตัดสินใจเสนอให้ศาลออกหมายจับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาด้วย โดยถือเป็นการถ่วงดุลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นคนละกรณีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2 คุณสมบัติของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่

เนื่องจากการกระทำทุจริตภาครัฐมีโครงสร้างการกระทำผิดที่สลับซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายด้านและมีความแตกต่างเป็นอย่างยิ่งจากคดีอาญาทั่วไปดังกล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนด้วยจำนวนเงินอันมหาศาล ดังนั้น เจ้าพนักงานที่จะมารับผิดชอบในการแสวงหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การสืบสวนหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในกรณีการทุจริตจึงต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างจากเจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญาทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติด้านความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ควรมีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดี ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ด้านการเปิดเผยการทุจริตจะต้องได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารหรืองานด้านข่าวกรองการทุจริตอีกด้วย

2.3 ลักษณะเฉพาะของการทุจริตภาครัฐ

การออกแบบกลไกหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่เป็นเรื่องที่รู้กันระหว่างบุคคลเพียง 2 ฝ่าย ที่ต่างมีผลประโยชน์และส่วนได้เสียร่วมกัน ซึ่งแทบไม่มีโอกาสที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะนำเรื่องมาร้องเรียน กล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนากระบวนการเปิดเผยการกระทำผิดให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้นกว่า ปัจจุบัน นอกจากนี้ ข้อจำกัดในเรื่องตัวบุคคลที่จะร้องขอให้มีการดำเนินการสอบสวนการทุจริตก็ควรมี การผ่อนคลายอย่างเป็นระบบ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหาย รวมทั้งสมควรให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่มี อำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายด้วย

2.4 ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรสร้างผลกระทบต่อการกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่เดิมเกิน ความจำเป็น การจัดตั้งหน่วยงานและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหาร ควรเป็นเพียงการลดช่องว่างหรือ จุดอ่อนของระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ สิ่งใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้คืออยู่ แล้วก็ควรดำเนินการต่อไป การกิจใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แบกรับไม่ไหวก็ควรแบ่งเบาให้องค์กรใหม่รับ ไปดำเนินการ

การจัดกรอบภารกิจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรเป็นการ แบ่งแยกแบบเด็ดขาด ควรมีระบบการส่งต่อและการตรวจสอบระหว่างองค์กรทั้งสองในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น กรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรใหม่ แม้เป็นคดีเล็กน้อย แต่ก็ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียก ให้หน่วยงานใหม่ส่งสำนวนไปให้พิจารณาก็ได้ รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้หน่วยงาน ใหม่ดำเนินการแทนในบางเรื่องก็ได้

นอกจากนั้น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่อาจจะทำหน้าที่ส่งเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หากการสอบสวนพบว่าเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และใน กรณีเช่นนี้กระบวนการทางกฎหมายของ 2 ฝ่าย ควรมีการออกแบบให้มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน มีลักษณะการยอมรับในการขอด้วยกฎหมายในสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในเรื่องเดียวกัน เพื่อให้ มีให้ดำเนินการซ้ำเป็นภาระกับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหา

2.5 การประสานงานและติดตามประเมินผล

นอกเหนือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการ ป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริต เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการ ป.ท. เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จึงควรดำเนินการโดยมี แผนนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์อันสอดคล้องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการให้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างคุ้มค่า ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยการประสานงานและติดตาม

ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และนำผลการศึกษาวเคราะห์ดังกล่าวมาพัฒนามาตรการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543-2546.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, รายงานการปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2533-2542.

คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.), เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2544.

สรุปผลการดำเนินงานรอบปี 1 ปี (ระหว่างวันที่ 27 มีนาคม 2544 – 26 มีนาคม 2545)

มติคณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบในมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่คณะกรรมการ ปท. เสนอ

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2544

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2547.

พงษ์ภัฏ เรียงเครือ. การพัฒนามาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, วปอ, 2546.

พงษ์ภัฏ เรียงเครือ. การปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต, เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการทุจริต, คณะกรรมการ ปท., 2544.

พงษ์ภัฏ เรียงเครือ. การจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กระทรวงยุติธรรม, 2546.

ชลัท ประเทืองรัตน. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษารวบรวมข้อมูลเบื้องต้นและติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช., สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ช. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย, 2543.

ประสิทธิ์ คำรังชัย. เอกสารประกอบคำบรรยายจาก ป.ป.ป. ถึง ป.ป.ช., 2541.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย, 2541.

ภานุเดช พัฒนธรรม. “คณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและปราบปรามและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

วิรัตน์ วัฒนศิริธรรม. “ภารกิจ ผลงาน ปัญหาอุปสรรคของ ป.ป.ช. ในรอบปีที่ผ่านมา”, ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. . โครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ 2543-2546

ภาษาอังกฤษ

A review of South Africa’s National anti-corruption agencies august 2001

Douglas C. McNabb Public Corruption <http://federalcrimes.com/corrution.htm>

Corruption Practice Investigation Bureau www.cpiib.gov.sg

Anti Corruption Agency www.aca.com.my

United Nations Convention Against Corruption www.unodc.org

**มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ :
ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ**

นำเสนอโดย

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ

นางวชิรา เสวदनันท์

นางสุรางค์ เอกโชติ

คณะวิจัย

นางสาวเพลินใจ แต่เกษม

นางจิราพร เอี่ยมสมบูรณ์

นางสาววิศรา ศิริสุทธิเดชา

นางสาวศิริส อรุณคง

นางสาวพรพรรณ ศิลปวัฒนาพร

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1 : 3 : 1
หลักการและเหตุผล	1 : 3 : 1
วัตถุประสงค์	1 : 3 : 5
ขั้นตอนการศึกษาวิจัย	1 : 3 : 5
ขอบเขตการศึกษา	1 : 3 : 6
คำนิยามในการศึกษาวิจัย	1 : 3 : 6
รายชื่อที่ปรึกษาโครงการวิจัย	1 : 3 : 6
หน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลด้านเอกสารการวิจัย	1 : 3 : 7
ประชากรที่ใช้ในการศึกษา	1 : 3 : 7
ระยะเวลาดำเนินการ	1 : 3 : 7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1 : 3 : 7
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	1 : 3 : 8
มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน	1 : 3 : 8
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย	1 : 3 : 11
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	1 : 3 : 11
พื้นที่สำรวจ	1 : 3 : 12
ประชากรในการศึกษาและการสุ่มตัวอย่าง	1 : 3 : 12
การเก็บรวบรวมข้อมูล	1 : 3 : 13
สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์	1 : 3 : 14
การวิเคราะห์ข้อมูล	1 : 3 : 14
การนำเสนอผลการศึกษา	1 : 3 : 14
บทที่ 4 ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา	1 : 3 : 16
1. สถานการณ์สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ	1 : 3 : 16
2. ผลการศึกษาจากกลุ่มข้าราชการเรือนจำ	1 : 3 : 20
3. การศึกษาถึงทัศนคติของผู้ต้องขังหลังการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใส ของเรือนจำ 5 ด้าน	1 : 3 : 56
4. สรุปผลการศึกษาจากญาติผู้ต้องขัง	1 : 3 : 68

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	1 : 3 : 73
1. สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ	1 : 3 : 73
2. ทักษะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ	1 : 3 : 74

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่มีมานานในสังคม มิใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่อง ที่มีมา ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ มีเกิดขึ้นในทุกยุคทุกสมัย ซึ่งมีลักษณะแปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรม ประเภทอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เนื่องจากผู้รู้เห็นส่วนมากมักจะมี ส่วนร่วมในการกระทำผิดนั้น ๆ ด้วยจึงยากแก่การพิสูจน์หาข้อเท็จจริง

การทุจริตและประพฤติมิชอบ ถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นทั้งในองค์กรเอกชนและ หน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทยนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อกระแสวัตถุนิยม บริโภคนิยม และระบบการตรวจสอบมีเพิ่มขึ้น ในขณะที่คุณธรรมหรือจริยธรรมของมนุษย์ลดน้อยถอยลงไป จากการ ให้คำนิยามของ เกียรติศักดิ์ จีระธีรนาถ (2539 : 3) กล่าวว่า การทุจริต หมายถึง “การกระทำโดยตนเองหรือ ร่วมมือกับบุคคลอื่นเพื่อได้รับทรัพย์สิน ผลประโยชน์หรือบริการอื่นใดโดยวิธีการฉ้อโกง ปิดบังข้อเท็จจริง หรือโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร” คำนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำผิด นั้นอาจเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลมีเจตนาในการกระทำและมีเทคนิควิธีการในการกระทำผิดที่แตกต่างกัน ออกไป การทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นมีพัฒนาการเหมือนกับอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ซึ่งมีความ ซับซ้อนขึ้นตามกระแสเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยผู้กระทำผิดประเภทนี้ มักเป็นผู้ที่มี ตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานเอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนใหญ่จะ เรียกอาชญากรรมประเภทนี้ว่า “อาชญากรรมคอปกขาว” (White Collar Crime) โดยเป็นการกระทำผิดที่ เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เช่น ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาหนึ่งของวิกฤตศรัทธาต่อสังคมไทย ซึ่งนับวันข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับเรื่องนี้มีการกระจายและได้รับการเผยแพร่ให้สาธารณชนได้มีโอกาสรู้กันมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการ สำนวณความคิดเห็นขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ประเทศไทยติดอันดับเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในอันดับที่ 60 จาก 90 ประเทศ และการทุจริต คอร์รัปชันเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ

การกวาดล้างการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปจากสังคมหรือวงการเป็นเรื่องยาก และต้องใช้เวลานาน ซึ่งวิธีการที่จะชะล้างความสกปรกคือ การสร้างความใสสะอาดในกระบวนการบริหารงาน และสร้างระบบถ่วงดุลอำนาจในทุกระดับ ทั้งนี้จึงต้องกระตุ้นให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความตระหนัก จงรักภักดีต่อประเทศชาติ และสำนึกในบุญคุณของแผ่นดิน เห็นพิษภัยของการทุจริตที่จะเป็นตัวบ่อนทำลายและกัดกร่อนรากฐานความเข้มแข็งของสังคม และประเทศชาติโดยรวม อันจะส่งผลร้ายต่ออนาคตของชาติ การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคมที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันเสริมสร้างให้เมืองไทยใสสะอาด เริ่มตั้งแต่การเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน

รัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของ ฯพณฯ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคราชการ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งปฏิรูประบบบริหารราชการ โดยการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงานโดยเน้นผลงาน การมีคุณภาพ ความซื่อสัตย์สุจริต การมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยประกาศเป็นหนึ่งในสามนโยบายหลักของรัฐบาล ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจนและปราบปรามยาเสพติด การสร้างราชการใสสะอาดจึงเป็นกลยุทธ์ทางบวกที่มีโอกาสสำเร็จได้เร็ว โดยการดึงพลังส่วนดีของมนุษย์ออกมา พร้อมกับใช้พลังของสังคมควบคุมให้ข้าราชการมีพฤติกรรมในทางสร้างสรรค์สิ่งดีต่อสังคมแทนการเอาเปรียบ และคำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนและหมู่คณะ ทั้งนี้ จึงต้องสร้างคุณภาพของคนในภาครัฐให้มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องช่วยกันส่งเสริมคนดีและกันคนไม่ดีออกไปจากภาคราชการ โดยต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกคนทุกฝ่าย โดยมีการปราบปรามอย่างเฉียบขาดรุนแรงและรวดเร็ว ให้คนเกิดความเกรงกลัวจนถึงขั้นไม่กล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิด

รัฐบาลได้ประกาศให้แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาดเป็นนโยบายและแผนระดับชาติ และให้สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันในราชการเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นที่ปรึกษาในการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ คือจัดทำแผนกลยุทธ์และรับผิดชอบดำเนินการปลูกจิตสำนึกและส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงาน ส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงาน ติดตามประเมินผลงานและการใช้งบประมาณตลอดจนการเฝ้าระวังป้องกันการทุจริต ดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวหาหรือเรียน รวมทั้งเป็นหน่วยงานรับข้อมูลการทุจริตในราชการ (Whistleblower) และเสนอการดำเนินการลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ

จากข้อมูลในเว็บไซต์ของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด www.fact.or.th เรื่องมาตรการตามแผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ “ประเทศไทยใสสะอาด” มีมาตรการที่สำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้ “ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดลักษณะงานที่อาจจะทำให้เกิดโอกาสของการทุจริต เพราะผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างส่วนตนและส่วนรวม และแจ้งให้

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้ตระหนักและป้องกันเหตุอันจะก่อให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำงบประมาณ และการจัดทำบัญชีและให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเร่งดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้มีระบบการทำงานที่สั้น โปร่งใส วัตถุประสงค์สำเร็จของงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ต้องกำหนดมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจน สั้นกะทัดรัด โปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งด้านกระบวนการทำงาน และบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง”

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2545 รับทราบมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเสนอ ซึ่งกำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนงาน โครงการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงานให้สามารถลดการทุจริตได้ภายในระยะเวลาและเป้าหมายตามแผน พร้อมทั้งประเมินผลการดำเนินการตามแผน รวมทั้งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 ในการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อรับทราบและเร่งรัดให้ดำเนินการเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

กรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตระหนักถึงความสำคัญในปัญหานี้ ได้พิจารณางานในความรับผิดชอบทั้งในส่วนภารกิจหลักและงานสนับสนุนที่มีปัจจัยเสี่ยงต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบคำสั่งของทางราชการ และจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงานโดยมีประเด็นพิจารณา 4 ด้าน ดังนี้

1. แผนงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการกำหนด กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง

2. แผนงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการควบคุมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

3. แผนงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการจัดหาและควบคุมทรัพย์สิน

4. แผนงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการบริหารงานบุคคล

จากการจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ดังกล่าวกรมราชทัณฑ์ จึงได้จัดทำมาตรการหนึ่ง ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบต่อและจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงาน คือ การจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน เพื่อก้าวสู่ราชทัณฑ์ยุคใหม่ที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประกอบด้วย

1. มาตรฐานด้านข่าวสาร

2. มาตรฐานด้านอาหารผู้ต้องขัง

3. มาตรฐานด้านการทำงานของผู้ต้องขัง

3.1 การรับจ้างแรงงาน

3.2 การฝึกวิชาชีพ

4. มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์

5. มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

การจัดทำมาตรฐานดังกล่าวเกิดขึ้น เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่เป็นจำนวน 10,949 คน (เดือนมีนาคม 2548 จากศูนย์ข้อมูล กองการเจ้าหน้าที่) ในการดูแลรับผิดชอบผู้ต้องขังในเรือนจำ / ทัณฑสถานทั่วประเทศกว่า 139 แห่ง จัดเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และเนื่องจากงานของเรือนจำ / ทัณฑสถานเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด โดยต้องควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งจำนวนผู้ต้องขังในปัจจุบันมีประมาณ 160,000 คน อัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ : ผู้ต้องขัง = 1 : 23 นับว่าข้าราชการราชทัณฑ์ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย ตรากตรำ ในการอยู่เวรยามและต้องใกล้ชิดกับผู้ต้องขัง นอกจากภาระรับผิดชอบในการควบคุมผู้ต้องขังที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น การบริหารจัดการงานของเรือนจำยังต้องมีการจัดการทั้งในเรื่องอาหาร การจำหน่ายสินค้าร้านสะดวกซื้อ แรงงานรับจ้าง การฝึกวิชาชีพ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และหลายเรื่องมีผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง งานของเจ้าหน้าที่เรือนจำจึงเป็นงานที่เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาได้ง่าย โดยจะเห็นได้จากข่าวตามสื่อต่าง ๆ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อหน่วยงาน ซึ่งผลกระทบในทางลบดังกล่าวยากแก่การจะเปลี่ยนความคิดของคนในสังคมให้เชื่อถือและยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เป็นผู้บริสุทธิ์ โดยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคลากรกรมราชทัณฑ์ที่เข้ามายังฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานผู้ตรวจการกรมราชทัณฑ์ มีทั้งเรื่องที่มีมูลและไม่มีมูลความผิด ดังปรากฏตามตารางที่ต่อไปนี

ตารางที่ 1

สถิติจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
เปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการที่ถูกสอบข้อเท็จจริงแล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิด

ปี พ.ศ.	จำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ	จำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียน	
		มีมูลความผิดและดำเนินการทางวินัย	ไม่มีมูลความผิด
พ.ศ.2545	31	7 (22.6 %)	24 (77.4%)
พ.ศ.2546	129	2 (1.6%)	127 (98.4%)
พ.ศ.2547	72	5 (6.9%)	69 (93.1%)
รวม	232	14 (6.0%)	218 (94.0%)

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นสถิติย้อนหลัง 3 ปี ปรากฏว่ามีจำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเข้ามามากถึง 232 คน แต่เป็นเรื่องที่มีมูลความผิดเป็นจำนวนน้อยเพียง 14 ราย คิดเป็น 6.0 % และหากนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ทั้งหมดในปัจจุบันซึ่งมีจำนวน 10,949 คน จะมีจำนวนบุคลากรที่ถูกลงโทษทางวินัยกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ผ่านมา เพียงร้อยละ 0.1 ถือว่าเป็นเปอร์เซ็นต์

ที่มีจำนวนน้อยมาก อาจกล่าวได้ว่า ในแต่ละปีจะมีเรื่องที่เข้ามาสู่การสอบข้อเท็จจริงหลายเรื่อง แต่ส่วนใหญ่ไม่มีมูลความผิดถึงร้อยละ 94.0 แต่ถึงแม้จะมีสถิติจำนวนน้อยอย่างไรก็ตามแต่ สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความเสียหายอย่างมากกับหน่วยงานกรมราชทัณฑ์ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นแล้ว ข้อมสร้างความเสียหายกับทั้งองค์กร จึงเป็นปัญหาที่ทุกคนต้องร่วมมือกันหาทางที่จะวางกรอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว การจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนและเป็นคำตอบให้สังคมสามารถเห็นและตรวจสอบได้ว่าในกระบวนการบริหารงานด้านต่าง ๆ เหล่านี้ในเรือนจำมีการพัฒนา สู่ความใสสะอาดมากน้อยเพียงใด

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงเป็นก้าวแรกในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรือนจำให้สังคมภายนอก รับทราบข้อเท็จจริงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการและวิธีการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำว่ามีการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใสอย่างไร รวมทั้งการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านว่าก่อนและหลังมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสมีความแตกต่างกันอย่างไร สามารถเป็นเกราะป้องกัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำได้หรือไม่ และจะมีการกำหนดแนวทางในการสร้างระบบในการตรวจสอบได้อย่างไรจึงจะสามารถป้องกัน แก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมีระบบที่ดีพัฒนาไปสู่ความใสสะอาด ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไปจากหน่วยงาน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ
2. เพื่อศึกษามาตรการและวิธีการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ
3. เพื่อศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ญาติผู้ต้องขังและผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน
4. เพื่อแสวงหาแนวทางในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ขั้นตอนการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาเอกสาร งานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สถิติ และนโยบาย มาตรการ วิธีการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
2. จัดทำแบบสอบถามกลุ่มประชากร จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขัง และญาติผู้ต้องขัง ทดสอบค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม
3. ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามจากกลุ่มประชากรในพื้นที่เรือนจำเป้าหมาย จำนวน 6 แห่ง
4. รวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์ทางสถิติ
5. สรุปผลการศึกษา
6. ดำเนินการจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อวิพากษ์ผลการศึกษา ในเดือนมิถุนายน 2548

7. การปรับปรุงแก้ไขรายงานผลการศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลในการนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ในหัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน”

8. จัดพิมพ์เป็นรายงานเพื่อนำเสนอและเผยแพร่ผลการศึกษา

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เน้นการศึกษาในขอบเขตของมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบจากมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน ประกอบด้วย มาตรฐานด้านข่าวสาร มาตรฐานด้านอาหาร มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์ และมาตรฐานด้านการบริหารจัดการเท่านั้น

คำนิยามในการศึกษาวิจัย

1. “การทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ไม่เป็นธรรมของข้าราชการราชทัณฑ์โดยอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น รวมทั้งกรณีที่ข้าราชการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ อันถือเป็นการประพฤติดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2. “มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ” หมายถึง มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน ประกอบด้วย มาตรฐานด้านข่าวสาร มาตรฐานด้านอาหาร มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์ และมาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

รายชื่อที่ปรึกษาโครงการวิจัย

- | | |
|------------------------|---|
| 1. ผศ.ดร.เดชา สังขวรรณ | อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
(สาขาการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) |
| 2. นางวชิรา เสวदनันทน์ | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทัณฑวิทยา |
| 3. นางสาวรังค์ เอกโชติ | หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ |

คณะวิจัย

- | | | |
|------------------------------|--|----------------|
| 1. นางสาวเพลินใจ ไต้เกษม | หัวหน้าศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญวิทยา | หัวหน้าโครงการ |
| 2. นางจิราพร เอี่ยมสมบูรณ์ | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 | ผู้วิจัย |
| 3. นางสาววิศรา ศิริสุทธิเดชา | นักทัณฑวิทยา 5 | ผู้วิจัย |
| 4. นางสาวดิเรศ อรุณทอง | นักสังคมสงเคราะห์ 3 | ผู้วิจัย |
| 5. นางสาวพรพรรณ ศิลปวัฒนาพร | นักจิตวิทยา 3 | ผู้วิจัย |

หน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลด้านเอกสารการวิจัย

1. ฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์
2. กลุ่มงานวินัยและเสริมสร้างสมรรถภาพข้าราชการ กองการเจ้าหน้าที่
3. ศูนย์ประสานราชการใสสะอาด

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วยประชากร จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ของเรือนจำ / ทัณฑสถานในพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ เรือนจำ / ทัณฑสถานในแต่ละภาค รวม 6 แห่ง
2. ผู้ต้องขังของเรือนจำ / ทัณฑสถานในพื้นที่เป้าหมาย รวม 6 แห่ง คือ เรือนจำกลางคลองเปรม เรือนจำกลางสมุทรปราการ เรือนจำกลางขอนแก่น เรือนจำกลางเชียงใหม่ ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ และ เรือนจำกลางนครศรีธรรมราช
3. ญาติผู้ต้องขังจากเรือนจำ / ทัณฑสถานในพื้นที่เป้าหมาย รวม 6 แห่ง

ระยะเวลาดำเนินการ เดือนมีนาคม – กรกฎาคม 2548 (รวมระยะเวลา 5 เดือน)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบสถานการณ์และสภาพปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ
2. เพื่อทราบถึงมาตรการและวิธีการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ
3. เพื่อทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ญาติผู้ต้องขังและผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน
4. เพื่อทราบแนวทางในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน

ตามที่รัฐบาลประกาศยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องทำงานเชิงรุกเพื่อคัดค้านและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 ในยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ในส่วนของกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2547 เพื่อรับทราบและเร่งรัดให้ดำเนินการเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นการสนองตอบต่อมติดังกล่าว และให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม มีมาตรฐาน และถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน กรมราชทัณฑ์จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการตามแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงาน โดยมีศูนย์ประสานราชการใสสะอาดเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ และได้มีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน ดังนี้

1. มาตรฐานด้านข่าวสาร
2. มาตรฐานด้านอาหาร
3. มาตรฐานด้านการทำงานของผู้ต้องขัง
 - 3.1 การรับจ้างแรงงาน
 - 3.2 การฝึกวิชาชีพ
4. มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์
5. มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

1.) มาตรฐานด้านข่าวสาร

- 1.1) มีการตรวจรับจากภายนอกพร้อมกับคณะกรรมการของเรือนจำ เพื่อดูจำนวน ปริมาณและคุณภาพของข่าวสาร
- 1.2) มีการขังข่าวสารทุกกระสอบ โดยใช้เครื่องชั่งตามมาตรฐาน
- 1.3) ข่าวสารแต่ละกระสอบมีตัวเลขกำกับเพื่อระบุน้ำหนัก / วันที่รับ / ลำดับกระสอบ

1.4) มีปริมาณข้าวสารคงเหลือแต่ละวันตามจริงตรงกับยอดคงเหลือตามบัญชีรับจ่ายข้าวสาร (รท.39) และมีป้ายแสดงข้าวสารคงเหลือเป็นจำนวนกระสอบไว้ที่หน้าห้องเก็บข้าวสารและให้เป็นปัจจุบัน

1.5) คุณภาพของข้าวสารต้องตรงกับคุณลักษณะที่สั่งซื้อไว้ โดยให้แต่ละเรือนจำมีตัวอย่างข้าวสารที่ถูกคุณลักษณะแสดงไว้ให้เห็นอย่างชัดเจน

2.) มาตรฐานด้านอาหาร

2.1) มีคณะกรรมการตรวจรับจากภายนอก ร่วมกับคณะกรรมการของเรือนจำ เพื่อดูจำนวนปริมาณและคุณภาพของอาหาร

2.2) มีการบันทึกภาพแสดงคุณลักษณะของอาหารสดตามที่ตรวจรับในแต่ละวันอย่างชัดเจน

2.3) มีการติดตั้งตู้เก็บอาหารตัวอย่างที่ปรุงเสร็จแล้วไว้ที่โรงครัวและบริเวณห้องญาติเยี่ยมภายนอก โดยให้ปิดป้ายให้ญาติมองเห็น

2.4) มีการจัดทำอาหารถูกต้องตรงตามเมนูประจำเดือน (หากไม่สามารถจัดได้ในวันใด ให้ระบุเหตุผลความจำเป็นไว้)

2.5) ต้องมีใบสั่งซื้ออาหารตามเมนู

2.6) มีระบบการบริหารการจัดการที่ดีเกี่ยวกับเศษอาหารของผู้ต้องขัง

3.) มาตรฐานด้านการทำงานของผู้ต้องขัง

3.1) การรับจ้างแรงงาน

3.1.1) มีการรับงานและพิจารณาราคาในรูปคณะกรรมการ

3.1.2) มีการทำสัญญากับผู้ว่าจ้าง

3.1.3) มีการตีพิมพ์ประกาศแสดงตารางที่การจ้างงานและแสดงรายละเอียดของค่าจ้างแต่ละชนิดงาน

3.1.4) มีรายชื่อผู้ต้องขังที่เข้าทำงานและรายละเอียดของผลผลิตต่อคนต่อวัน

3.1.5) มีการจ่ายเงินรางวัลปันผลผู้ต้องขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์และปิดประกาศให้ทราบไว้ในโรงงาน

3.2) การฝึกวิชาชีพ

3.2.1) มีระบบของการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเข้ารับการฝึกวิชาชีพตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์

3.2.2) มีโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว

3.2.3) มีระบบการจัดซื้อวัตถุดิบที่ถูกต้องตามระเบียบพัสดุ

3.2.4) มีการจัดทำบัญชีควบคุมขั้นตอนการผลิต (บัญชี 5 แบบ)

3.2.5) มีการจ่ายเงินรางวัลปันผลผู้ต้องขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ และ
ปิดประกาศให้ทราบไว้ในโรงงาน

4.) มาตรฐานด้านการบริหารร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

- 4.1) มีระเบียบการจัดซื้อสินค้าที่จำเป็นสำหรับผู้ต้องขัง โดยปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ
- 4.2) มีป้ายแสดงราคาสินค้าที่จำหน่ายทุกชนิด
- 4.3) มีการตรวจสอบราคาสินค้าเปรียบเทียบกับอย่างน้อยทุก 3 เดือน
- 4.4) มีการจัดทำทะเบียนและตรวจสอบสินค้าทุกวัน
- 4.5) มีการนำระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยเข้ามาใช้
- 4.6) ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังมีการแสดงรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินตามระเบียบ
บัญชีทุก 6 เดือน
- 4.7) มีการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยเงินฝากผู้ต้องขังอย่างถูกต้อง

5.) มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

- 5.1) มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้บัญชาการ , ผู้อำนวยการ, ผู้อำนวยการส่วน, หัวหน้า
แดนและหัวหน้าฝ่าย
- 5.2) มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีวิธีการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากหนังสือ บทความ เอกสารทางราชการ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้สร้างแบบสอบถามขึ้นจากการตรวจสอบเอกสารทางวิชาการ ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเจ้าหน้าที่เรือนจำ / ทัณฑสถาน

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามผู้ต้องขัง

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามญาติผู้ต้องขัง

ลักษณะคำถามในแบบสอบถาม ประกอบด้วยข้อคำถาม 2 รูปแบบ คือ

1.1 คำถามที่ให้เลือกตอบ โดยกำหนดข้อคำตอบที่มีความแตกต่างกัน (Choices)

1.2 คำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยใช้เทคนิคการวัดความคิดเห็นแบบลิเคิร์ทสเกล (Likert Scale) โดยเรียบเรียงข้อความที่จะศึกษาประกอบด้วยข้อความในเชิงบวก (Positive Item) ข้อความในเชิงลบ (Negative Item) และสร้างมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ดังนี้

Positive Item	Negative Item
เห็นด้วยอย่างยิ่ง 5 คะแนน	เห็นด้วยอย่างยิ่ง 1 คะแนน
เห็นด้วย 4 คะแนน	เห็นด้วย 2 คะแนน
ไม่แน่ใจ 3 คะแนน	ไม่แน่ใจ 3 คะแนน
ไม่เห็นด้วย 2 คะแนน	ไม่เห็นด้วย 4 คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง 1 คะแนน	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง 5 คะแนน

การแปลความหมายของคะแนนเฉลี่ยใช้เกณฑ์ ดังนี้

- ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับน้อยที่สุด
ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับมากที่สุด

พื้นที่สำรวจ

การกำหนดพื้นที่สำรวจในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พิจารณาจากเรือนจำ / ทัณฑสถานที่มีความพร้อมในการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้านในพื้นที่แต่ละภาค เพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ / ทัณฑสถานเป้าหมาย ซึ่งคณะวิจัยได้คัดเลือกเรือนจำ / ทัณฑสถาน จำนวน 6 แห่ง เพื่อมีการกระจายของข้อมูลและกลุ่มประชากร ประกอบด้วย

ภาค	เรือนจำ / ทัณฑสถาน	กลุ่มตัวอย่าง (เจ้าหน้าที่)	กลุ่มตัวอย่าง (ผู้ต้องขัง)	กลุ่มตัวอย่าง (ญาติผู้ต้องขัง)
ภาคกลาง	1. เรือนจำพิเศษธนบุรี	124	100	50
	2. เรือนจำกลางสมุทรปราการ	96	100	50
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3. เรือนจำกลางขอนแก่น	107	100	50
ภาคเหนือ	4. เรือนจำกลางเชียงใหม่	113	100	50
	5. ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่	-	20	-
ภาคใต้	6. เรือนจำกลางนครศรีธรรมราช	133	100	50
รวม		573	520	250

ประชากรในการศึกษาและการสุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้เลือกกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มเจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขัง และญาติผู้ต้องขัง เพื่อศึกษาทัศนעותการดำเนินงานจากประชากรกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งการสุ่มตัวอย่างของประชากรที่ใช้ในการศึกษาของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

1.) เจ้าหน้าที่เรือนจำ

การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างของเจ้าหน้าที่เรือนจำพิจารณาจากจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของเรือนจำเป้าหมายในแต่ละแห่ง และเปรียบเทียบกับขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางที่สำหรับพิจารณาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ทรรศนะของ Krejcie และ Morgan (อ้างในสุจิตรา บุญรัตพันธุ์, 2543)

พบว่า เรือนจำแต่ละแห่งใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่างรวมจำนวนทั้งสิ้น 573 ราย และดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

2.) ผู้ต้องขัง

เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ต้องขังที่ตรงกับเงื่อนไข คือ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน คือ ผู้ต้องขังที่มีระยะเวลาในการถูกควบคุมในเรือนจำไม่น้อยกว่า 6 เดือน เคยฝึกวิชาชีพ อ่านออกเขียนได้ โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเรือนจำเป้าหมายละ 100 คน รวม 500 คน และมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นเรือนจำในพื้นที่ใกล้เคียงอีก 20 คน รวมทั้งสิ้น 520 คน

3.) ญาติผู้ต้องขัง

กำหนดเก็บเรือนจำละ 50 คน โดยเก็บ ณ สถานที่เยี่ยมญาติของเรือนจำแต่ละแห่งในวันที่คณะผู้วิจัยเดินทางไปเก็บข้อมูล เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Convenience Sampling) เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา งบประมาณและจำนวนญาติที่เข้ามาติดต่อเยี่ยมผู้ต้องขังมีจำนวนไม่แน่นอน จึงกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากเรือนจำเป้าหมายเป็นจำนวนเรือนจำละ 50 คน รวมทั้งสิ้น 250 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ มีขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษารวบรวมแนวคิดทฤษฎี จากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดขอบเขตและเนื้อหาของแบบสอบถามจากการสรุปข้อมูลที่ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการศึกษาวิจัย
3. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมาให้อาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ เพื่อให้แบบสอบถามมีความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Contents Validity) และปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามให้เหมาะสม
4. ทำการทดสอบความเที่ยงตรง (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยนำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแล้วไปทดสอบ (Pre-test) กับเจ้าหน้าที่เรือนจำที่เข้าอบรมของสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ ซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย จำนวน 30 ราย จากนั้น จึงนำแบบสอบถามมาตรวจหาความเชื่อมั่น โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS คำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (Coefficient Alpha) ของ Crobach โดยได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของแบบสอบถามเท่ากับ 0.78 ถือเป็นค่าความเชื่อมั่นอยู่ในเกณฑ์ที่จะนำไปใช้ได้
5. นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบและนำไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชีวศึกษา จะเป็นผู้นำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลตามภาคต่างๆ

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ใช้ค่าอัตราส่วนร้อยละ (Percentage) ของคำถามเกี่ยวกับข้อมูลและข้อคำตอบในการตอบคำถามปลายเปิดให้เลือกตอบ โดยแยกหาค่าร้อยละเป็นรายชื่อ นำเสนอในรูปตารางที่ประกอบการบรรยายข้อมูลที่ได้จากการศึกษา
2. ใช้ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นของประชากรที่ศึกษา โดยหาค่ามัชฌิมเลขคณิต (Mean) ในข้อคำตอบของคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่าทุกข้อ
3. ใช้ค่าการกระจายน้ำหนักของคำตอบ โดยการหาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาตรวจสอบให้คะแนน หาค่าร้อยละ, $\bar{X}$ (ค่าเฉลี่ย), S.D (Standard Deviation) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาแยกแยะหมวดหมู่ สรุป และเสนอแนะตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลกระทำโดยการแจกแจงด้วยมือและจัดทำข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งการนำเสนอข้อมูลจะนำข้อมูลทั้งหมดเสนอในรูปตารางที่ประกอบคำบรรยาย

การนำเสนอผลการศึกษา

ในการศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาในรูปแบบการบรรยายข้อมูลประกอบตาราง โดยแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของปัญหา มุลเหตุจูงใจ และวัตถุประสงค์ในการศึกษา
- บทที่ 2 มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน
- บทที่ 3 ระเบียบวิธีและกระบวนการดำเนินการวิจัย
- บทที่ 4 การวิเคราะห์และอภิปรายข้อมูล
- บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กรอบแนวคิด

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม

ปัจจัยส่วนบุคคล

1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพสมรส
5. ตำแหน่ง
6. ระดับ
7. หน้าที่ความรับผิดชอบ
8. อายุราชการ
9. รายได้ปัจจุบัน

ปัจจัยภายในหน่วยงาน

1. ผู้บริหารเรือนจำ
2. เจ้าหน้าที่เรือนจำ
3. ลักษณะงานเรือนจำ
4. มาตรการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน

ทักษะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความ โปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

1. มาตรฐานด้านข่าวสาร
2. มาตรฐานด้านอาหาร
3. มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง
 - 3.1 การรับจ้างแรงงาน
 - 3.2 การฝึกวิชาชีพ
4. มาตรฐานด้านร้านส่งเคราะห์
5. มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

ความทั่วไป

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยภาคสนามซึ่งจะนำเสนอในบทนี้ ประกอบด้วยข้อมูล 4 ส่วนด้วยกัน

1. ผลการศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ
2. ผลการศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน จำนวน 573 คน

3. ผลการศึกษาถึงความพึงพอใจของผู้ต้องขังหลังการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน จำนวน 520 คน

4. ผลการสำรวจความคิดเห็นของญาติผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานด้านความโปร่งใสของกรมราชทัณฑ์ จำนวน 250 คน

1. สถานการณ์สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

จากการศึกษาสถานการณ์สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการเรือนจำ / ทัณฑสถาน คณะวิจัยได้เก็บรวบรวมทางสถิติย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 – ปัจจุบัน (เดือนพฤษภาคม 2548) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ และกลุ่มงานวินัยและเสริมสร้างสมรรถภาพข้าราชการ กองการเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีการเก็บข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัย ได้แก่ กลุ่มผู้ตรวจราชการกรม ข้าราชการกลุ่มงานวินัยและเสริมสร้างสมรรถภาพข้าราชการ กองการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ ผลการศึกษปรากฏดังนี้

ตารางที่ 1

สถิติจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
เปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทั้งหมด ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547

ปี พ.ศ.	จำนวนข้าราชการทั้งหมด	จำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
พ.ศ. 2545	11,201	31 (0.3%)
พ.ศ. 2546	11,163	129 (1.2%)
พ.ศ. 2547	11,288	72 (0.6%)

จากตารางที่ 1 พบว่า มีจำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการทั้งหมดของกรมราชทัณฑ์ โดยในปี พ.ศ. 2545 คิดเป็นร้อยละ 0.3 พ.ศ. 2546 คิดเป็นร้อยละ 1.2 และ พ.ศ. 2547 คิดเป็นร้อยละ 0.6 ตามลำดับ

ตารางที่ 2

สถิติจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
เปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการที่ถูกสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิด

ปี พ.ศ.	จำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียน เกี่ยวกับการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ	จำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียน	
		มีมูลความผิด และดำเนินการทางวินัย	ไม่มีมูลความผิด
พ.ศ. 2545	31	7 (22.6 %)	24 (77.4%)
พ.ศ. 2546	129	2 (1.6%)	127 (98.4%)
พ.ศ. 2547	72	5 (6.9%)	67 (93.1%)
รวม	232	14 (6.0%)	218 (94.0%)

จากตารางที่ 2 พบว่า ใน ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547 จำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ เมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ส่วนใหญ่พบว่า เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาไม่มีมูลความผิดเป็นจำนวนมากกว่า และมีเรื่องร้องเรียนที่มีมูลความผิดจริงและดำเนินการทางวินัย เป็นจำนวนน้อยมาก โดยปี พ.ศ. 2545 คิดเป็นร้อยละ 22.6 ในปี พ.ศ.2545 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.6 และในปี พ.ศ. 2547 คิดเป็นร้อยละ 6.9

ตารางที่ 3

สถิติข้าราชการกระทำผิดวินัย แยกตามประเภทความผิด

ประเภทความผิด	พ.ศ. 2547
1.) เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	9 (29.0%)
2.) ยักยอกเงินผู้ต้องขัง	4 (12.9%)
3.) เรียกรับเงินผู้ต้องขัง	4 (12.9%)
4.) นำเงินสดเข้าเรือนจำ	5 (16.1%)
5.) นำโทรศัพท์มือถือเข้าเรือนจำ	8 (25.8%)
6.) กรณีทุจริต	1 (3.2%)
รวม	31 (100%)

จากตารางที่ 3 เปรียบเทียบกับตารางที่ 3 พบว่าในปี 2547 มีเรื่องร้องเรียนเข้ามาจำนวน 72 เรื่อง ซึ่งกลุ่มงานวินัยฯ ได้พิจารณาเรื่องที่มีหลักฐานเพียงพอในการสอบสวนจาก 72 เรื่อง เหลือเพียง 31 เรื่อง โดยมีสถิติประเภทความผิดปรากฏตามตารางที่ 3

ตารางที่ 4

สถิติข้าราชการกระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ แยกตามระดับชี้

ระดับชี้	จำนวนคน		
	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	พ.ศ. 2547
10	-	-	-
9	-	-	-
8	-	1	-
7	1	-	1
6	1	-	-
5	2	1	2
4	-	-	1
3	1	-	-
2	1	-	1
1	1	-	-
รวม	7	2	5

จากตารางที่ 4 แสดงสถิติข้าราชการกระทำผิดวินัย แยกตามระดับชั้น ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547 พบว่า ข้าราชการที่มีการกระทำผิดวินัยมากที่สุด คือข้าราชการในระดับ (จ) 5 โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547 มีจำนวน 5 ราย รองลงมา ได้แก่ ข้าราชการระดับ 2 และข้าราชการระดับ 7 มีจำนวนเท่ากัน คือ 2 ราย ส่วนระดับ 1 ระดับ 4 ระดับ 6 และระดับ 8 มีจำนวนเท่า ๆ กันคือ 1 ราย แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดวินัยส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มข้าราชการระดับกลาง

ตารางที่ 5

ตารางที่สถิติข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย แยกตามประเภทความผิด ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547

ประเภทความผิด	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	พ.ศ. 2547	รวม
1.) เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	1	-	2	3
2.) ยักยอกเงินผู้ต้องขัง	1	1	-	2
3.) เรียกเก็บเงินผู้ต้องขัง	1	1	1	3
4.) นำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ	2	-	2	4*
5.) กรณีทุจริต	2	-	-	2
รวม	7	2	5	14

จากตารางที่ 5 พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ.2545 - 2547 มีจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ในความผิดฐานนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำมากที่สุด รวมจำนวน 4 ราย รองลงมาคือ กรณีเรียกเก็บเงินผู้ต้องขัง และเกี่ยวข้องกับยาเสพติด มีจำนวนเท่ากัน คือ จำนวน 3 ราย ส่วนการยักยอกเงินผู้ต้องขัง และกรณีทุจริต มีจำนวนเท่ากัน คือ 2 ราย

สรุปผลการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง สู่ความใสสะอาดจากข้าราชการส่วนกลาง

ศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญวิทยา ได้ทำการเก็บข้อมูลจากข้าราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำผิดวินัยจำนวน 20 คน เป็นชาย 16 คน หญิง 4 คน ตำแหน่งนิติกร 9 คน เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 5 คน ผู้ตรวจราชการกรม 3 คน ส่วนใหญ่มีประสบการณ์สอบข้อเท็จจริงมาแล้ว 3 - 5 ปี จำนวน 7 คน 5 ปีขึ้นไป 5 คน

- ความคิดเห็นด้านปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่ผู้กระทำทุจริตเป็นข้าราชการระดับ 5 - 7 จำนวน 14 คน โดยกระทำผิดในรูปแบบลักษณะงานด้านการควบคุมผู้ต้องขัง 15 คน การฝึกวิชาชีพ 10 คน ส่วนใหญ่มีผู้ต้องขังหรือบุคคลภายนอกร่วมด้วย เช่น ญาติผู้ต้องขังนำทรัพย์สินมาให้ ผู้ต้องขังเรียกเก็บเงินให้ โดยมูลค่าเงินที่ทุจริตประมาณ 1,000 - 10,000 บาท

- สำหรับลักษณะงานราชทัณฑ์เกี่ยวกับการทุจริตถึง 17 คน เนื่องจากเป็นงานที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้บริหารมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ขาดระบบการตรวจสอบที่ดี ข้าราชการขาดจิตสำนึก สภาพปัญหาการเกิดทุจริตส่วนใหญ่มีระดับปานกลาง ส่วนด้านการค้ายาเสพติดมีน้อย

- ลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่นำไปสู่การทุจริต มีดังนี้ การเข้ากองงาน การย้ายแดน การถอนเงินจากบัญชี การฝึกแถวผู้ต้องขัง การเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน การออกทำงานนอกหน้าเรือนจำ การพักการลงโทษ งานสาธารณะ ฯลฯ

- มูลเหตุจูงใจให้เกิดการทุจริตส่วนใหญ่มาจากกิเลสความไม่รู้จักพอของเจ้าหน้าที่ ปัญหาหนี้สิน รายได้ไม่เพียงพอ การเลียนแบบเพื่อนเจ้าหน้าที่ด้วยกัน การมั่วสุมอบายมุข ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ การต้องการความสะดวกของผู้ต้องขัง

- แนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาทุจริต กำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐาน ปลุกจิตสำนึก เรื่องวินัยและจรรยาบรรณให้แก่ข้าราชการ กำหนดโทษขั้นรุนแรงสำหรับผู้ทำผิด ผู้บังคับบัญชาต้องเข้มงวดกวดขันการทำงานของลูกน้อง มีระบบการตรวจสอบที่ดี จัดสวัสดิการให้เพียงพอแก่เจ้าหน้าที่ มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่

2. ผลการศึกษาจากกลุ่มข้าราชการเรือนจำ

ผลการศึกษาจากข้าราชการเรือนจำ แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล (ปัจจัยภูมิหลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำ)

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบ

ส่วนที่ 3 ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ

ส่วนที่ 4 ทศนะต่อปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิชอบ

ส่วนที่ 5 ทศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบในเรือนจำ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล (ปัจจัยภูมิหลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำ)

ตารางที่ 1.1

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

(N = 573)

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	504	88.0
หญิง	69	12.0
อายุ		
20 – 30 ปี	94	16.4
31 – 40 ปี	127	22.2
41 – 50 ปี	244	42.6
51 ปีขึ้นไป	96	16.8
ไม่ตอบ	12	2.1
ระดับการศึกษา		
มัธยมศึกษา / ปวช.	138	24.1
ปวส. / อนุปริญญา	63	11.0
ปริญญาตรี	319	55.7
ปริญญาโท	51	8.9
ไม่ตอบ	2	0.3
รวม	573	100
สถานภาพสมรส		
โสด	89	15.5
สมรส	453	79.1
หม้าย(คู่สมรสเสียชีวิต)	7	1.2
หย่าร้าง	21	3.7
ไม่ตอบ	3	0.5
รวม	573	100

จากตารางที่ 1.1 พบว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำ ส่วนใหญ่ร้อยละ 88.0 เป็นเพศชาย และร้อยละ 12.0 เป็นเพศหญิง ร้อยละ 42.6 มีอายุระหว่าง 41 - 50 ปี รองลงมา ร้อยละ 22.2 อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 31 - 40 ปี ร้อยละ 16.8 อายุ 51 ปีขึ้นไป ส่วนกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 20 - 30 ปี มีร้อยละ 16.4 แสดงว่าส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่

จะอยู่ในกลุ่มวัยผู้ใหญ่ตอนปลายมากที่สุด และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ถึงร้อยละ 55.7 ส่วนกลุ่มที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทมีเพียงร้อยละ 8.9 แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงในระดับอุดมศึกษา และพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 79.1 สมรสแล้ว รองลงมาร้อยละ 15.5 ยังโสด และร้อยละ 3.7 หย่าร้าง มีเพียงร้อยละ 1.2 ที่เป็นหม้าย แสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีครอบครัวแล้ว ซึ่งต้องมีการรับผิดชอบสมาชิกในครอบครัวสูงกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 1.2

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามตำแหน่งและระดับของกลุ่มประชากร

(N = 573)

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
ตำแหน่ง		
เจ้าหน้าที่บริหารงานราชทัณฑ์	186	32.5
เจ้าพนักงานราชทัณฑ์	154	26.9
นักทัณฑวิทยา	45	7.9
นักสังคมสงเคราะห์	10	1.7
พยาบาลวิชาชีพ	10	1.7
เจ้าหน้าที่อบรมและฝึกวิชาชีพ	61	10.6
อนุศาสนาจารย์	6	1.0
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	13	2.3
นิติกร	1	0.2
อื่นๆ	41	7.2
ระดับ (ซี)		
1	9	1.6
2	59	10.3
3	34	5.9
4	45	7.9
5	219	38.2
6	88	15.4
7	90	15.7
8	10	1.7
ไม่ตอบ	19	3.3
รวม	573	100

จากตารางที่ 1.2 พบว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่ร้อยละ 32.5 ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานราชทัณฑ์ รองลงมาร้อยละ 26.9 เป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ส่วนตำแหน่งเจ้าหน้าที่อบรมและฝึกวิชาชีพ มีร้อยละ 10.6 และส่วนใหญ่พบว่าเป็นข้าราชการระดับ 5 มากที่สุด รองลงมาคือข้าราชการระดับ 7 และข้าราชการระดับ 6 คือร้อยละ 15.7 และร้อยละ 15.4 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มข้าราชการระดับกลางถึงระดับสูง

ตารางที่ 1.3

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามประวัติการทำงาน

(N = 573)

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
อายุราชการ		
น้อยกว่า 1 ปี	21	3.7
1-5 ปี	93	16.2
6-10 ปี	71	12.4
11-15 ปี	42	7.3
15-20 ปี	56	9.8
20 ปีขึ้นไป	268	46.8
ไม่ตอบ	22	3.8
ส่วน / ฝ่าย		
บริหารทั่วไป	64	11.2
ควบคุมและรักษาการณ์	169	29.5
การศึกษาและพัฒนาจิตใจ	34	5.9
ทัณฑปฏิบัติ	38	6.6
สวัสดิการ	83	14.5
ฝึกวิชาชีพ	127	22.2
อื่น ๆ เช่น สถานพยาบาล	48	8.4
ไม่ตอบ	10	1.7
การเข้าเวร / เดือน		
ไม่เกิน 5 ครั้ง	91	15.9
6 – 10 ครั้ง	233	40.7
11 – 15 ครั้ง	182	31.8
15 ครั้งขึ้นไป	25	4.4
ไม่ตอบ	42	7.3
รวม	573	100

จากตารางที่ 1.3 พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 46.8 มีอายุราชการมากกว่า 20 ปีขึ้นไป รองลงมาร้อยละ 16.2 มีอายุราชการระหว่าง 1-5 ปี และมีเพียงร้อยละ 3.7 มีอายุราชการน้อยกว่า 1 ปี และส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในส่วนควบคุมและรักษาการณ์ร้อยละ 29.5 รองลงมาคือ ส่วนฝึกวิชาชีพร้อยละ 22.2 ส่วนการศึกษาและพัฒนาจิตใจมีเพียงร้อยละ 5.9 และการเข้าเวร / เดือน พบว่า ส่วนใหญ่ต้องเข้าเวร ประมาณ 6 -10 ครั้ง / เดือน ถึงร้อยละ 40.7 รองลงมา ประมาณ 11 – 15 ครั้ง / เดือนร้อยละ 31.8

ตารางที่ 1.4

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจ

(N = 573)

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
รายได้ปัจจุบัน		
ต่ำกว่า 8,000 บาท / เดือน	75	13.1
8,001-15,000 บาท / เดือน	192	33.5
15,001-22,000บาท / เดือน	207	36.1
สูงกว่า 22,001 บาทขึ้นไป	96	16.8
ไม่ตอบ	3	0.5
ภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัว		
ต่ำกว่า 8,000 บาท / เดือน	136	23.7
8,001-15,000 บาท / เดือน	276	48.2
15,001-22,000บาท / เดือน	95	16.6
สูงกว่า 22,001 บาทขึ้นไป	33	5.8
ไม่ตอบ	33	5.8
ภาระหนี้สิน		
ไม่มี	87	15.2
มี	486	84.8
จำนวนหนี้สิน		
ไม่เกิน 50,000 บาท	73	12.7
50,001 – 100,000 บาท	43	7.5
100,001 – 500,000 บาท	224	39.1
500,001 – 1,000,000 บาท	92	16.1
มากกว่า 1,000,000 บาทขึ้นไป	30	5.2
ไม่ตอบ	111	19.4

(N = 573)

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
การรับผิดชอบสมาชิกในครอบครัว		
ไม่มี	63	11.0
มี	510	89.0
ปัญหาครอบครัว		
ไม่มี	360	62.8
มี	213	37.2
รวม	573	100

จากตารางที่ 1.4 พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 36.1 มีรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันระหว่าง 15,001 – 22,000 บาท รองลงมาได้ระหว่าง 8,001-15,000 บาท ร้อยละ 33.5 ส่วนภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวต่อเดือน ส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 8,001 - 15,000 บาท ร้อยละ 48.2 และเจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินถึงร้อยละ 84.8 ซึ่งมีจำนวนหนี้สินระหว่าง 100,001-500,000 บาทมากที่สุด คือร้อยละ 39.1 รองลงมาร้อยละ 16.1 มีจำนวนหนี้สินระหว่าง 500,001-1,000,000 บาท ในส่วนการรับผิดชอบสมาชิกในครอบครัว พบว่า เป็นกลุ่มที่ต้องมีการรับผิดชอบถึงร้อยละ 89.0 แต่ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 62.8

สรุปสภาพปัญหาด้านการปฏิบัติงานของข้าราชการเรือนจำ

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากข้าราชการอื่น ๆ เนื่องจากต้องปฏิบัติภารกิจในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังตลอด 24 ชั่วโมง ทำให้มีการรับผิดชอบที่หนักและมีความเสี่ยงต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ต้องขัง ซึ่งมีจำนวนมากกว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมดูแลหลายเท่า และนอกเหนือจากการทำงานในเวลาปกติ ยังต้องเข้าเวรยามในเวลากลางคืน ซึ่งมีอัตราส่วนของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังเป็นจำนวนมากขึ้น และในวันหยุดต่าง ๆ ทำให้ไม่มีเวลาให้ครอบครัว โดยปัจจุบันมีอัตราส่วนของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง ปรากฏดังนี้

สัดส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ : ผู้ต้องขัง

สัดส่วนตามมาตรฐานสากล	เท่ากับ	1 : 5
สัดส่วนตาม ก.พ.กำหนด	เท่ากับ	1 : 10
สัดส่วนตามอัตรากำลังปัจจุบัน	เท่ากับ	1 : 23

อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ส่วนควบคุม (5,396 คน) : ผู้ต้องขัง

กลางวัน	เท่ากับ	1 : 71
กลางคืน	เท่ากับ	1 : 120

อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ส่วนฝึกวิชาชีพ (3,405 คน) : ผู้ต้องขัง

อัตราส่วน

เท่ากับ

1 : 69

โดยสรุปจากข้อมูลด้านปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการเรือนจำ ส่วนใหญ่พบว่ามีปัญหาของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การเข้าเวรยาม ปัญหาครอบครัว รายได้และภาระค่าใช้จ่ายรวมถึงภาระหนี้สินของข้าราชการเรือนจำ ปรากฏตามตารางที่ 1.5 – 1.8

ตารางที่ 1.5

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามเพศและการเข้าเวร

การเข้าเวร (ครั้ง / เดือน)	เพศ	
	ชาย (ร้อยละ)	หญิง (ร้อยละ)
ไม่เกิน 5 ครั้ง	67 (14.4)	24 (36.4)
6 – 10 ครั้ง	193 (41.5)*	40 (60.6)*
11 – 15 ครั้ง	180 (38.7)	2 (3.0)
มากกว่า 15 ครั้งขึ้นไป	25 (5.4)	-
รวม	465 (100)	66 (100)

จากตารางที่ 1.5 พบว่า ทั้งข้าราชการเรือนจำเพศชายและเพศหญิง ส่วนใหญ่มีภาระรับผิดชอบในการเข้าเวรประมาณ 6 – 10 ครั้งต่อเดือนมากที่สุด คือ เพศชายคิดเป็นร้อยละ 41.5 และเพศหญิงร้อยละ 60.6

ตารางที่ 1.6

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามสถานภาพสมรสและปัญหาครอบครัว

สถานภาพสมรส	ปัญหาครอบครัว	
	มีปัญหา	ไม่มีปัญหา
โสด	38 (12.2)	51 (14.2)
สมรส	159 (75.4)*	294 (81.9)*
หม้าย	1 (0.5)	6 (1.7)
หย่าร้าง	13 (6.2)	8 (2.2)
รวม	211 (100)	359 (100)

จากตารางที่ 1.6 พบว่า กลุ่มประชากรที่มีปัญหาครอบครัวจากการปฏิบัติงานในเรือนจำ คือ กลุ่มประชากรที่สมรสแล้วมีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75.4

ตารางที่ 1.7

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามรายได้และค่าใช้จ่าย / เดือน

ค่าใช้จ่าย / เดือน	รายได้ / เดือน			
	ไม่เกิน 8,000 บาท	8,001 – 15,000 บาท	15,001 - 22,000บาท	สูงกว่า 22,001 บาท
ไม่เกิน 8,000 บาท	50 (75.8)	55 (29.7)	25 (12.8)	6 (6.6)
8,001-15,000 บาท	16 (24.2)	110 (59.5)	113 (57.7)	35 (38.5)
15,001-22,000บาท	-	17 (9.2)	46 (23.5)	32 (35.2)
สูงกว่า 22,001 บาท	-	3 (1.6)	12 (6.1)	18 (19.8)
รวม	66 (100)	185 (100)	196 (100)	91 (100)

จากตารางที่ 1.7 พบว่ากลุ่มประชากรในทุกกลุ่มรายได้ จะมีการค่าใช้จ่ายไม่เกินวงเงินของรายได้ในแต่ละเดือน และมีเป็นส่วนน้อยที่มีการค่าใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน

ตารางที่ 1.8

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามรายได้และภาระหนี้สิน

ภาระหนี้สิน (บาท)	รายได้ / เดือน			
	ไม่เกิน 8,000 บาท	ไม่เกิน 8,000 บาท	ไม่เกิน 8,000 บาท	ไม่เกิน 8,000 บาท
ไม่เกิน 50,000บาท	13 (26.5)	34 (21.7)	20 (11.6)	6 (7.4)
50,001-100,000บาท	12 (24.5)	21 (13.4)	79 (45.7)	3 (3.7)
100,001-500,000 บาท	23 (46.9)*	79 (50.3)*	88 (50.9)*	34 (42.0)*
500,000-1,000,000 บาท	1 (2.1)	20 (12.7)	43(24.9)	26 (32.1)
สูงกว่า1,000,000 บาท	-	3 (1.9)	15(8.7)	12 (14.8)
รวม	49 (100)	157(100)	173(100)	81 (100)

จากตารางที่ 1.8 พบว่า กลุ่มประชากรที่มีรายได้ / เดือน ต่ำกว่า 8,000 บาท ไปจนถึงกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่า 22,001 ขึ้นไป โดยส่วนใหญ่จะมีภาระหนี้สินอยู่ในช่วง 100,001-500,000 บาท มากที่สุด

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตารางที่ 2.1

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามความคิดเห็น
ด้านลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ

ลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ	จำนวน	ร้อยละ
เอื้อต่อการทุจริตได้ง่าย	198	34.6
เหมือนลักษณะงานในสายอาชีพอื่น ๆ	349	60.9
ไม่ตอบ	26	4.6
รวม	573	100

จากตารางที่ 2.1 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ เห็นว่าลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ เป็นเหมือนงานในสายอาชีพอื่น ๆ ร้อยละ 60.9 ส่วนร้อยละ 34.6 ที่เห็นว่างานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในเรือนจำเอื้อต่อการทุจริตได้ง่ายกว่างานอื่นๆ

ตารางที่ 2.2

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามลักษณะงานที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริต

ลักษณะงานที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริต	จำนวน	ร้อยละ
งานบริหารทั่วไป	49	6.5
งานควบคุมและรักษาการณ์	105	14.0
งานการศึกษาและพัฒนาจิตใจ	7	0.9
งานทัณฑปฏิบัติ	107	14.2
งานสวัสดิการ	226*	30.1
งานฝึกวิชาชีพ	174	23.1
อื่น ๆ เช่น	84	11.2
รวม	752	100

จากตารางที่ 2.2 พบว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าลักษณะงานในเรือนจำที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริต และประพฤติมิชอบ คืองานของส่วนสวัสดิการผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นงานด้านร้านค้าสวัสดิการผู้ต้องขังและการ รับฝากเงินผู้ต้องขัง รองลงมาคืองานด้านการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นงานด้านการฝึกอาชีพ แรงงาน รับจ้างผู้ต้องขัง ส่วนงานด้านทัณฑปฏิบัติและงานด้านควบคุมและรักษาการณ์มีจำนวนใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 14.2 และร้อยละ 14.0 ตามลำดับ ส่วนงานด้านการศึกษาและพัฒนาจิตใจ มีเพียงร้อยละ 0.9 เท่านั้น

ตารางที่ 2.3

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการรับรู้ข้อมูลการจัดทำมาตรฐาน 5 ด้านของเรือนจำ

การรับรู้ข้อมูลการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ	508	88.7
ไม่ทราบ	59	10.3
ไม่ตอบ	6	1.0
รวม	573	100

ตารางที่ 2.4

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการปฏิบัติงาน
ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ

การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใส ในเรือนจำ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกี่ยวข้อง	240	41.9
เกี่ยวข้อง	304	53.1
ไม่ตอบ	29	5.1
รวม	573	100

จากตารางที่ 2.4 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ
ถึงร้อยละ 53.1

ตารางที่ 2.5

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการปฏิบัติงาน
ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำในแต่ละด้าน

ความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานในแต่ละด้าน	จำนวน	ร้อยละ
ด้านข่าวสาร	73	12.6
ด้านอาหาร	82	14.2
ด้านการฝึกวิชาชีพ	147	25.4*
ด้านแรงงานรับจ้าง	111	19.2*
ด้านร้านส่งเคราะห์	60	10.4
ด้านการบริหารจัดการ	105	18.2
รวม	578	100

จากตารางที่ 2.5 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ ด้านการทำงานของผู้อยู่ขัง ประกอบด้วยด้านการฝึกวิชาชีพร้อยละ 25.4 และด้านแรงงานรับจ้างร้อยละ 19.2 รองลงมาได้แก่มาตรฐานด้านการบริหารจัดการร้อยละ 18.2 มาตรฐานด้านอาหารร้อยละ 14.2 มาตรฐานด้านข่าวสารร้อยละ 12.6 และด้านร้านสะดวกซื้อร้อยละ 10.4

ตารางที่ 2.6

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามระดับปัญหาการถูกรังเรียน
ก่อนมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน

ระดับปัญหาการถูกรังเรียน ก่อนมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีปัญหา	213	37.2
มีปัญหา	306	53.4
ไม่ตอบ	54	9.4
รวม	573	100

จากตารางที่ 2.6 พบว่า ก่อนมีการจัดทำมาตรฐานโปร่งใส 5 ด้าน ส่วนใหญ่มีปัญหาการถูกรังเรียน 53.4% ไม่มีปัญหา 37.2%

ตารางที่ 2.7

การเรียงลำดับความสำคัญของด้านที่เป็นปัญหาและเสี่ยงต่อการนำไปสู่การทุจริต
และประพหุมิติของมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน

อันดับ	ด้าน	จำนวน	ร้อยละ
อันดับที่ 1	ด้านการทำงานผู้ต้องขัง ด้านการฝึกวิชาชีพ ด้านแรงงานรับจ้าง	265 (134) (131)	34.6 (17.5) (17.1)
อันดับที่ 2	ด้านอาหาร	220	28.6
อันดับที่ 3	ด้านร้านสะดวกซื้อ	123	16.0
อันดับที่ 4	ด้านข่าวสาร	110	14.3
อันดับที่ 5	ด้านการบริหารจัดการทั่วไป	50	6.5
รวม		768	100

จากตารางที่ 2.7 พบว่า การจัดอันดับความสำคัญของด้านที่เป็นปัญหาและเสี่ยงต่อการนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบของมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน อันดับที่ 1 ได้แก่ มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง รองลงมาคือด้านอาหาร

ตารางที่ 2.8

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามความคิดเห็นว่า มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านจะสามารถแก้ไขการเกิดทุจริตได้หรือไม่

การแก้ไขปัญหาการเกิดทุจริต	จำนวน	ร้อยละ
ได้	415	72.4
ไม่ได้	143	25.0
ไม่ตอบ	15	2.6
รวม	573	100

จากตารางที่ 2.8 พบว่า ประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านจะสามารถแก้ไขการเกิดทุจริตได้ คิดเป็นร้อยละ 72.4 และมีเพียงร้อยละ 25.0 ที่เห็นว่าไม่สามารถแก้ไขได้

ตารางที่ 2.9

การจัดอันดับประเภทความผิดที่เสี่ยงต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำนอกเหนือจากมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

อันดับ	ด้าน	จำนวน	ร้อยละ
อันดับที่ 1	การเรียกรับเงินผู้ต้องขัง	334	42.3
อันดับที่ 2	การนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ	201	25.5
อันดับที่ 3	การขยอกเงินผู้ต้องขัง	117	14.8
อันดับที่ 4	เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	102	12.9
อันดับที่ 5	อื่น ๆ เช่น งานสงเคราะห์ผู้ต้องขัง	35	4.4
รวม		789	100

จากตารางที่ 2.9 การจัดอันดับประเภทความผิดที่เสี่ยงต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำนอกเหนือจากมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน พบว่า อันดับที่ 1 ได้แก่ การเรียกรับเงินผู้ต้องขัง คิดเป็นร้อยละ 42.3 อันดับที่ 2 ได้แก่ การนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ คิดเป็นร้อยละ 25.5 อันดับที่ 3 ได้แก่ การขยอกเงินผู้ต้องขังร้อยละ 14.8 ส่วนการเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เป็นอันดับที่ 4 คิดเป็นร้อยละ 12.9

ส่วนที่ 3 ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ

เพื่อให้ทราบความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ คณะวิจัยจึงได้ออกแบบทดสอบจำนวน 10 ข้อ เพื่อทดสอบความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านๆละ 2 ข้อ หากตอบถูกจะได้ข้อละ 1 คะแนน โดยได้เก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ในเรือนจำเป้าหมายทั้ง 5 แห่ง จำนวน 573 คน ซึ่งคณะวิจัยได้นำมาใช้ในการประเมินความรู้ความเข้าใจ โดยสามารถแบ่งกรอบการให้คะแนนในการประเมินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

ความรู้ความเข้าใจระดับดี	มีคะแนนระหว่าง	8 - 10 คะแนน
ความรู้ความเข้าใจระดับปานกลาง	มีคะแนนระหว่าง	6 - 7 คะแนน
ความรู้ความเข้าใจระดับพอใช้	มีคะแนนระหว่าง	1 - 5 คะแนน

ตารางที่ 3.1

ผลการทดสอบ

กลุ่ม	ระดับ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
A	ความรู้ความเข้าใจระดับดี	281	49.6
B	ความรู้ความเข้าใจระดับปานกลาง	246	43.4
C	ความรู้ความเข้าใจระดับพอใช้	40	7.1

ผลการทดสอบความรู้ความเข้าใจทดสอบความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน พบว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับดี ถึงร้อยละ 49.6 รองลงมา คือระดับปานกลางร้อยละ 43.4 และมีกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจระดับพอใช้ เพียงร้อยละ 7.1 เท่านั้น

ส่วนที่ 4 ทักษะต่อปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทักษะต่อปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบผู้ศึกษาได้กำหนดเป็น 4 ประเด็นใหญ่ๆ อันได้แก่

1. ผู้บริหารของเรือนจำ
2. เจ้าหน้าที่ในเรือนจำ
3. ลักษณะงานของเรือนจำ
4. มาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ

ตารางที่ 4.1

จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของประชากร
จำแนกตามทัศนะของปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
ผู้บริหารในเรือนจำ								
1. ผู้บริหารในเรือนจำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงานสู่ความใสสะอาด	138 (24.3)	204 (36.0)	173 (30.5)	41 (7.2)	10 (1.8)	3.74	.98	มาก
2. การบริหารงานภายในเรือนจำไม่มีการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการทุจริตหาช่องทางในการทุจริตได้ง่าย	48 (8.5)	149 (26.2)	173 (30.5)	158 (27.8)	40 (7.0)	3.01	1.07	ปานกลาง
3. ผู้บริหารให้ความสำคัญกับเงินมากกว่าคุณค่าของคนทำให้ขาดความรู้สึกรักภักดีต่อองค์กร	83 (14.6)	127 (22.3)	148 (26.0)	134 (23.5)	78 (13.7)	3.00	1.26	ปานกลาง
4. ปัจจุบันการบริหารงานภายในเรือนจำมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น	77 (13.5)	266 (46.7)	172 (30.2)	39 (6.9)	15 (2.6)	3.61	.89	มาก
5. ผู้บังคับบัญชาเน้นการทำงานที่ซื่อสัตย์ เป็นธรรมและโปร่งใส	196 (34.5)	242 (42.6)	98 (17.3)	26 (4.6)	6 (1.1)	4.04	.89	มาก

$$\bar{X} = 3.48 \quad S.D = 1.01$$

จากตารางที่ 4.1 ปัจจัยภายในหน่วยงานที่ส่งผลต่อปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบประกอบด้วยปัจจัย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านผู้บริหารเรือนจำ ด้านเจ้าหน้าที่เรือนจำ ด้านลักษณะงานของเรือนจำ และด้านมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ

ผลการศึกษาด้านผู้บริหารเรือนจำ ปรากฏดังนี้

ผู้บริหารในเรือนจำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงานสู่ความใสสะอาด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 36.0 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 30.5 อยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 24.3 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 7.2 และ 1.8 อยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากเท่ากับ 3.74 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าผู้บริหารในเรือนจำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงานสู่ความใสสะอาดในระดับมาก

การบริหารงานภายในเรือนจำไม่มีการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการทุจริตหาช่องทางในการทุจริตได้ง่าย ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 30.5 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 27.8 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 26.2 อยู่ในระดับมาก ส่วนร้อยละ 8.5 และ 7.0 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด และน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 1.07 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารงานภายในเรือนจำไม่มีการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการทุจริตหาช่องทางในการทุจริตในระดับปานกลาง

ผู้บริหารให้ความสำคัญกับเงินมากกว่าคุณค่าของคน ทำให้ขาดความรู้สึกรักศักดิ์ศรีต่อองค์กร ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 26.0 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 23.5 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 22.3 อยู่ในระดับมากร้อยละ 14.7 อยู่ในระดับมากที่สุด และร้อยละ 13.7 อยู่ในระดับน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.00 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารให้ความสำคัญกับเงินมากกว่าคุณค่าของคนอยู่ในระดับปานกลาง

ปัจจุบันการบริหารงานภายในเรือนจำมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 46.7 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 30.2 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 13.5 อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 6.9 และ 2.6 อยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.61 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารงานภายในเรือนจำมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นอยู่ในระดับมาก

ผู้บังคับบัญชามุ่งเน้นการทำงานที่ซื้อสัดค์ เป็นธรรมและโปร่งใส ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 42.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 34.5 อยู่ในระดับมากที่สุดร้อยละ 17.3 อยู่ในระดับปานกลางส่วนร้อยละ 4.6 และ 1.1 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.04 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการผู้บังคับบัญชามุ่งเน้นการทำงานที่ซื้อสัดค์ เป็นธรรมและโปร่งใสในระดับมาก

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
เจ้าหน้าที่เรือนจำ								
1. เรือนจำมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับใด	20 (3.5) (14.6)	64 (11.2) (22.3)	203 (35.4) (26.0)	183 (32.3) (23.5)	97 (17.1) (13.7)	2.51	3.01	น้อย
2. ท่านเห็นด้วยเพียงใดกับคำกล่าวที่ว่า ทำดีได้ดีมีที่ไหน ทำชั่วได้ดีมีถมไป	106 (18.6) •	121 (21.2)	126 (22.1)	99 (17.3)	119 (20.8)	2.99	1.40	ปานกลาง

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
3. การตรวจตราในการทำงาน แต่ได้รับผลตอบแทนน้อย ไม่คุ้มค่า มีผลให้เกิดการทุจริต ได้ง่าย	208 (36.6)	179 (31.5)	131 (23.0)	44 (7.7)	7 (1.2)	3.94	1.00	มาก
4. การรับผลประโยชน์โดยมิได้ เรียกร้อง ถือว่ามีโทษเรื่องทุจริต เนื่องจากการยินยอมของผู้ให้	44 (7.8)	89 (15.9)	209 (37.3)	112 (20.0)	107 (19.1)	2.73	1.16	ปาน กลาง
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมี ส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจ กระทำผิดเพื่อความอยู่รอด	123 (21.7)	229 (40.5)	133 (23.5)	56 (9.9)	25 (4.4)	3.65	1.06	มาก
6. ความซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติ ส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการ เป็นข้าราชการราชทัณฑ์	330 (58.6)	185 (32.9)	40 (7.1)	2 (0.4)	6 (1.1)	4.47	.73	มาก ที่สุด
7. เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่ มีความรับผิดชอบและทำงาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่- คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว	56 (9.8)	202 (35.3)	207 (36.1)	58 (10.1)	44 (7.7)	3.29	1.03	ปาน กลาง
8. เจ้าหน้าที่เรือนจำใช้อำนาจ หน้าที่หาผลประโยชน์ส่วนตัว ในระดับใด	18 (3.1)	75 (13.1)	192 (33.5)	209 (36.5)	70 (12.4)	02.5 7	.97	น้อย
9. เจ้าหน้าที่ในเรือนจำเคร่งครัด ต่อระเบียบวินัยในระดับใด	25 (4.4)	199 (35.2)	282 (49.8)	39 (6.9)	21 (3.7)	3.29	.81	ปาน กลาง
10. การกระทำผิดวินัยของ เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่เป็น การกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และไม่เจตนา	26 (4.5)	120 (21.2)	255 (45.0)	130 (22.9)	36 (6.3)	2.94	.93	ปาน กลาง

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
11. ท่านพร้อมที่จะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสเปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกตรวจสอบได้เพียงใด	367 (64.7)	169 (29.8)	28 (4.9)	2 (0.4)	1 (0.2)	4.58	.62	มากที่สุด

$$\bar{X} = 3.36 \quad S.D = 1.15$$

ผลการศึกษาด้านเจ้าหน้าที่เรือนจำ ปรากฏดังนี้

เรือนจำมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 35.4 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 32.3 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 17.1 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุดร้อยละ 11.2 อยู่ในระดับมาก และร้อยละ 3.5 อยู่ในระดับมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับน้อยเท่ากับ 2.51 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า เรือนจำมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในระดับน้อย

ท่านเห็นด้วยเพียงใดกับคำกล่าวที่ว่า ทำดีได้ดีมีที่ไหน ทำชั่วได้ดีมีถมไป ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 22.1 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 21.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมากร้อยละ 20.8 อยู่ในระดับน้อยที่สุดร้อยละ 18.6 อยู่ในระดับมากที่สุด และร้อยละ 17.3 อยู่ในระดับน้อย โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 2.99 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าคนที่ทำไม่ดีแต่กลับได้รับผลดีนั้นอยู่ในระดับปานกลาง

การตรวจตราในการทำงานแต่ได้รับผลตอบแทนน้อยไม่คุ้มค่ามีผลให้เกิดการทุจริตได้ง่าย ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 36.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 31.5 อยู่ในระดับมากร้อยละ 23.0 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 7.7 และ 1.2 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.94 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การตรวจตราในการทำงานแต่ได้รับผลตอบแทนน้อยไม่คุ้มค่ามีผลให้เกิดการทุจริตได้ง่ายในระดับมาก

การรับผลประโยชน์โดยมิได้เรียกร้อง ถือว่ามีใช้เรื่องทุจริตเนื่องจากเป็นการยินยอมของผู้ให้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 37.3 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 20.0 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 19.1 อยู่ในระดับน้อยที่สุด ส่วนร้อยละ 15.9 และ 7.8 อยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.35 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การรับผลประโยชน์โดยมิได้เรียกร้องถือว่ามิใช่เรื่องทุจริตเนื่องจากเป็นการยินยอมของผู้ให้ในระดับปานกลาง

ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำผิดเพื่อความอยู่รอด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 40.5 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 23.5 อยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 21.7 อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 9.9 และ 4.4 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.65 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำผิดเพื่อความอยู่รอดในระดับมาก

ความซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการเป็นข้าราชการราชทัณฑ์ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 58.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 32.9 อยู่ในระดับมากร้อยละ 7.1 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 1.1 อยู่ในระดับน้อยที่สุด และ 0.4 อยู่ในระดับน้อย โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุดเท่ากับ 4.47 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าความซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการเป็นข้าราชการราชทัณฑ์ในระดับมากที่สุด

เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบและทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 36.1 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 35.3 อยู่ในระดับมากร้อยละ 10.1 อยู่ในระดับน้อย ส่วนร้อยละ 9.8 อยู่ในระดับมากที่สุด และ 7.7 อยู่ในระดับน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.29 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบและทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในระดับปานกลาง

เจ้าหน้าที่เรือนจำใช้อำนาจหน้าที่หาผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 36.5 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อย รองลงมาร้อยละ 33.5 อยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 13.1 อยู่ในระดับมาก ส่วนร้อยละ 12.4 อยู่ในระดับน้อยที่สุด และร้อยละ 3.1 อยู่ในระดับมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับน้อยเท่ากับ 2.57 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำใช้อำนาจหน้าที่หาผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับน้อย

เจ้าหน้าที่ในเรือนจำเคร่งครัดระเบียบวินัยในระดับใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 49.8 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 35.2 อยู่ในระดับมากร้อยละ 6.9 อยู่ในระดับน้อย ส่วนร้อยละ 4.4 อยู่ในระดับมากที่สุด และร้อยละ 3.7 อยู่ในระดับน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.29 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่ในเรือนจำเคร่งครัดระเบียบวินัยในระดับปานกลาง

การกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และไม่เจตนา ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 45.0 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 22.9 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 21.2 อยู่ในระดับมาก ส่วนร้อยละ 6.3 อยู่ในระดับน้อยที่สุด และ 4.5 อยู่ในระดับมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 2.94 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และไม่เจตนาในระดับปานกลาง

ท่านมีความพร้อมจะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกตรวจสอบได้เพียงใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 64.7 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 29.8 อยู่ในระดับมากร้อยละ 4.9 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 0.4 และ 0.2 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด

โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุดเท่ากับ 4.58 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำมีความพร้อมจะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกตรวจสอบในระดับมากที่สุด

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
ลักษณะงาน								
1. ลักษณะการปฏิบัติงานในเรือนจำมีสภาพที่เอื้อต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ	40 (7.0)	147 (25.8)	220 (38.6)	130 (22.8)	33 (5.8)	3.05	.99	ปานกลาง
2. เนื่องจากงานราชทัณฑ์เป็นงานที่มีความรับผิดชอบสูง ดังนั้นคุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ควรจบการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรี	77 (13.6)	175 (31.5)	219 (38.8)	61 (10.8)	33 (5.8)	3.35	1.03	ปานกลาง
3. ท่านคิดว่าสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำมีมากน้อยเพียงใด	28 (5.0)	119 (21.1)	252 (44.6)	136 (24.1)	30 (5.3)	2.96	.92	ปานกลาง

$$\bar{X} = 3.12 \quad S.D = 0.98$$

ผลการศึกษาด้านลักษณะงานเรือนจำ ปรากฏดังนี้

ลักษณะการปฏิบัติงานในเรือนจำมีสภาพที่เอื้อต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 38.6 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 25.8 อยู่ในระดับมากร้อยละ 22.8 อยู่ในระดับน้อย ส่วนร้อยละ 7.0 และ 5.8 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุดและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.01 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ลักษณะการปฏิบัติงานในเรือนจำมีสภาพที่เอื้อต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับปานกลาง

เนื่องจากงานราชทัณฑ์เป็นงานที่มีความรับผิดชอบสูง ดังนั้นคุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ควรจบการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรี ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 38.8 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 31.0 อยู่ในระดับมากร้อยละ 13.6 อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 10.8 และ 5.8 อยู่ใน

ระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.35 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าคุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ควรจบการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรีในระดับปานกลาง

สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำมีมากน้อยเพียงใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 44.6 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 24.1 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 21.1 อยู่ในระดับมาก ส่วนร้อยละ 5.3 อยู่ในระดับน้อยที่สุดและ 5.0 อยู่ในระดับมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 2.96 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำในระดับปานกลาง

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
มาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ								
1. การปฏิบัติงานในเรือนจำขาดการวางระบบงานให้เป็นมาตรฐาน ทำให้ง่ายต่อการทุจริต	69 (12.1)	183 (32.2)	200 (35.1)	99 (17.4)	18 (3.2)	3.32	1.00	ปานกลาง
2. การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีส่วนช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ	276 (48.3)	192 (33.6)	61 (10.7)	30 (5.3)	12 (2.1)	4.20	.97	มาก
3. การสร้างความรู้สึกรักผูกพันและรักหน่วยงานจะสามารถป้องกันการเกิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้	234 (41.1)	239 (41.9)	70 (12.3)	20 (3.5)	7 (1.2)	4.18	.86	มาก
4. ควรมีการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เสมอในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน	198 (35.0)	226 (39.9)	124 (21.9)	12 (2.1)	6 (1.1)	4.05	.86	มาก
5. ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ขาดระบบในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม	142 (24.8)	222 (39.2)	150 (26.5)	44 (7.8)	8 (1.4)	3.78	.95	มาก
6. การจัดสวัสดิการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่จะช่วยป้องกันปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบ	294 (51.9)	167 (29.5)	74 (13.1)	23 (4.1)	8 (1.4)	4.26	.93	มากที่สุด

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
7. ควรมีวิธีการลงโทษที่รุนแรงกับผู้ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ	239 (42.2)	220 (38.8)	96 (16.9)	11 (1.9)	1 (0.2)	4.20	.80	มาก
8. ในการฝึกอบรมข้าราชการควรมีการพัฒนาบุคลากรด้านจริยธรรมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องดีงาม	295 (51.5)	224 (39.1)	46 (8.0)	2 (0.4)	2 (0.4)	4.42	.68	มากที่สุด
9. ควรมีการยกย่องและพิจารณาความดีความชอบหรือรางวัลพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ทำความดีมีความซื่อสัตย์สุจริต	383 (66.8)	153 (26.7)	26 (4.6)	4 (0.7)	3 (0.5)	4.59	.66	มากที่สุด
10. ในเรือนจำมีมาตรการตรวจสอบการทำงานที่เข้มงวดและเสมอภาคในระดับใด	29 (5.1)	211 (37.2)	249 (43.9)	58 (10.2)	20 (3.5)	3.30	.85	ปานกลาง
11. ควรมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานในเรือนจำให้ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อง่ายแก่การตรวจสอบ	220 (38.7)	256 (45.1)	78 (13.7)	10 (1.8)	4 (0.7)	4.19	.78	มาก
12. ควรส่งเสริมให้สังคมภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้มากขึ้นในระดับใด	101 (17.8)	194 (34.2)	186 (32.7)	60 (10.5)	27 (4.7)	3.49	1.05	มาก

$$\bar{X} = 3.99 \quad S.D = 0.86$$

ผลการศึกษาด้านมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ ปรากฏดังนี้

การปฏิบัติงานในเรือนจำขาดการวางระบบงานให้เป็นมาตรฐาน ทำให้ง่ายต่อการทุจริต ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 35.1 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 32.2 อยู่ในระดับมากร้อยละ 17.4 อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 12.1 อยู่ในระดับมากที่สุด และร้อยละ 3.2 อยู่ในระดับน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.32 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การปฏิบัติงานในเรือนจำขาดการวางระบบงานให้เป็นมาตรฐาน ทำให้ง่ายต่อการทุจริตในระดับปานกลาง

การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีส่วนช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 48.3 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 33.6 อยู่ในระดับมาก ร้อยละ 10.7 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 5.3 และ 2.1 อยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากกว่า 4.20 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีส่วนช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับมาก

การสร้างความรู้สึกรักผูกพันและรักหน่วยงานจะสามารถป้องกันการเกิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 41.9 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 41.1 อยู่ในระดับมากที่สุด ร้อยละ 12.3 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 3.5 และ 1.2 อยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากกว่า 4.18 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การสร้างความรู้สึกรักผูกพันและรักหน่วยงาน จะสามารถป้องกันการเกิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับมาก

ควรมีการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เสมอในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 39.9 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 35.0 อยู่ในระดับมากที่สุด ร้อยละ 21.9 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 2.1 และ 1.1 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากกว่า 4.05 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เสมอในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานในระดับมาก

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ขาดระบบในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 39.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 26.5 อยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 24.8 อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 7.8 และ 1.4 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากกว่า 3.78 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ขาดระบบในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในระดับมาก

การจัดสวัสดิการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่จะช่วยป้องกันปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 51.9 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 29.5 อยู่ในระดับมาก ร้อยละ 13.1 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 4.1 และ 1.4 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุด เท่ากับ 4.26 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดสวัสดิการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ จะช่วยป้องกันปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับมากที่สุด

ควรมีวิธีการลงโทษที่รุนแรงกับผู้ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 42.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 38.8 อยู่ในระดับมาก ร้อยละ 16.9 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 1.9 และ 0.2 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด ตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากกว่า 4.20 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีวิธีการลงโทษที่รุนแรงกับผู้ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับมาก

ในการฝึกอบรมข้าราชการควรมีการพัฒนาบุคลากรด้านจริยธรรม สร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องดีงาม ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 51.5 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 39.1 อยู่ในระดับมากร้อยละ 8.0 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนในระดับน้อยและน้อยที่สุด มีจำนวนเท่ากัน คือร้อยละ 0.4 โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุดเท่ากับ 4.42 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ในการฝึกอบรมข้าราชการควรมีการพัฒนาบุคลากรด้านจริยธรรม สร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องดีงามในระดับมากที่สุด

ควรมีการยกย่องและพิจารณาความดีความชอบหรือรางวัลพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ทำความดี มีความซื่อสัตย์สุจริต ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 66.8 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 26.7 อยู่ในระดับมากร้อยละ 4.6 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 0.7 และ 0.5 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด ตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุดเท่ากับ 4.59 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการยกย่องและพิจารณาความดีความชอบหรือรางวัลพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ทำความดี มีความซื่อสัตย์สุจริตในระดับมากที่สุด

ในเรือนจำมีมาตรการตรวจสอบการทำงานที่เข้มงวดและเสมอภาคในระดับใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 43.9 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 37.2 อยู่ในระดับมากร้อยละ 10.2 อยู่ในระดับน้อย ส่วนร้อยละ 5.1 อยู่ในระดับมากที่สุด และร้อยละ 3.5 อยู่ในระดับน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.30 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ในเรือนจำมีมาตรการตรวจสอบการทำงานที่เข้มงวดและเสมอภาคในระดับปานกลาง

ควรมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานในเรือนจำให้ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อง่ายแก่การตรวจสอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 45.1 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 38.7 อยู่ในระดับมากที่สุดร้อยละ 13.7 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 1.8 และ 0.7 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.19 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานในเรือนจำให้ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อง่ายแก่การตรวจสอบในระดับมาก

ควรส่งเสริมให้สังคมภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้มากขึ้นในระดับใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 34.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 32.7 อยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 17.8 อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 10.5 และ 4.7 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.49 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรส่งเสริมให้สังคมภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในระดับมาก