

# มาตรการทางจริยธรรมด้านการป้องกันคอร์รัปชัน<sup>1</sup>

## Ethical Measures on Anti-Corruption

- รองศาสตราจารย์ ภาณินี กิจพอคำ\*
- Associate Professor Paninee Kitpoka
- รองศาสตราจารย์ ชนินาฏ ลีดส์\*\*
- Associate Professor Chaninat Leeds
- รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ\*\*\*
- Associate Professor Siriphan Polrob
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจันทน์\*\*\*\*
- Assistant Professor Dr. Sureerat Prachonpachanuk
- ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์\*\*\*\*\*
- Lecturer, Dr. Chittasuphang Tontipiromya
- ดร. พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล\*\*\*\*\*
- Lecturer, Dr. Pongsit Aroonratanakul
- School of Law, Sukhothai Thammathirat University
- 
- 

---

Article Info: Received: 28 August 2018 Revised: 2 January 2019 Accepted: 20 February 2019

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากผลงานศึกษาวิจัย เรื่อง “มาตรการทางจริยธรรมด้านการป้องกันคอร์รัปชัน (Ethical Measures on Anti-Corruption)” โดยคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ ตามแผนกิจกรรมส่งเสริมงานวิจัยของสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\* รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\*\* รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\*\*\* รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\*\*\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\*\*\*\*\* อาจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\*\*\*\*\* อาจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



## บทคัดย่อ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นมะเร็งร้ายของสังคมทั้งระดับชาติและสังคมโลก การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการคดโกงงบประมาณและทรัพยากรของสังคมหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ทำให้เสียโอกาสในการนำไปพัฒนาสังคมและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทำลายความมั่นคงของสังคมในทุก ๆ ด้าน นานาชาติจึงได้มีความร่วมมือกันในทุกระดับเพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ที่สำคัญ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption - UNCAC) หรือการมีข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ หรือ UN Global Compact ค.ศ. 1999 เพื่อเชิญชวนให้บรรดาบริษัทพลเมืองทั้งหลายเข้าร่วมทำข้อตกลงภายใต้หลักสากล 10 ประการ ซึ่งหนึ่งในเรื่องสำคัญ คือ เรื่องการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption) ประเทศไทยเองได้ให้ความสำคัญแก่ปัญหานี้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติเป็นหน้าที่ของบุคคลในการไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ และกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐว่า รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงมาตรการทางจริยธรรมของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาเชิงสำรวจเกี่ยวกับการนำมาตราการทางจริยธรรมมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่า จริยธรรม จรรยาบรรณ หรือจรรยาวิชาชีพนั้น เป็นส่วนที่พัฒนามาจากหลักการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ของผู้ประกอบการวิชาชีพ เดิมไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง (soft law) ดังนั้น หากเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในเรื่องสำคัญ จึงต้องพาดพิงถึงกฎหมาย (hard law) เช่น กฎหมายอาญา วินัยข้าราชการ หรือกรณีวิชาชีพจะใช้วินัยวิชาชีพซึ่งเป็นมาตรการกึ่งรัฐในการกำกับดูแลโดยองค์กรสภาวิชาชีพ (co-regulation) เช่น การดำเนิน การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต มาเป็นสภาพบังคับ อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นมาตรการทางจริยธรรมโดยทั่วไปหรือมาตรการกำกับดูแลตนเองโดยแท้นั้น เป็นเรื่องซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง ดังนั้น การจะนำมาตราการดังกล่าวมาใช้เป็นกลไกการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันได้ จึงขึ้นอยู่กับ การสร้างจิตสำนึกของบุคคลและนโยบายขององค์กรธุรกิจผ่านทางเครื่องมือ เช่น ประมวลจริยธรรม (code of conduct) คู่มือการปฏิบัติงาน (compliance manual) ด้านการต่อต้านทุจริตโครงการ แนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (CAC) สำหรับในประเทศไทยเริ่มมีการส่งเสริมมาตรการด้านจริยธรรมองค์กรภาคธุรกิจอย่างเป็นทางการขึ้นทั้งโดยภาครัฐ สมาคม

การค้าอุตสาหกรรม และกลุ่มผู้ประกอบการเอง จึงควรมีการส่งเสริมในเรื่องดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น  
และมีการทบทวนผลการปฏิบัติเป็นระยะ เพื่อนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันให้  
เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

**คำสำคัญ:** จริยธรรม การต่อต้านทุจริต

## Abstract

Corruption, dishonest behavior by the persons in the positions of power, is one of the world's major concerns. Defrauding the public such as spending budget for personal purpose or seeking to benefit from public resources would obstruct social development and cause serious damage to the society as a whole. Consequently, there has been international cooperation on fighting corruption; for instance, the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) and the UN Global Compact 1999. In accordance with the international cooperation, Thailand gives priority to fighting corruption by imposing duty to both the people and government sector in the Constitution of Thailand. For the people, they shall not involve or support corruption in every form. For the government sector, it shall promote, support, provide knowledge to the people on the dangers resulting from dishonest acts and wrongful conducts in both public and private sectors, provide efficient measures and mechanisms to strictly prevent and eliminate dishonest acts and wrongful conducts, provide mechanism to promote collective participation of the people in a campaign to provide knowledge, to counter corruption, or to provide leads under the protection of the State as provided by law, and provide ethical measures for both public and private sectors. Accordingly, this research aims to explore the use of ethical measures for preventing and eliminating dishonest acts and wrongful conducts in Thailand.

The study finds that ethics either general or professional are developed from self-regulation of the professionals which is only soft law: no sanction. Therefore, if a government officer acts wrongfully in a serious issue, hard law such as criminal law, disciplinary code, or co-regulation by professional organizations will be applied.

However, since general ethical measures or self-regulation has no sanction, the use of the ethical measures as a mechanism to counter corruption relies on the consciousness of the people and the policy of business organizations such as code of conduct and compliance manual. The Thailand's Private Sector Collective Action Coalition against Corruption (CAC) started to promote concrete ethical measures for business organizations with the support of government sector, industry trade association, and entrepreneurs. Thus, the consciousness of the people and policy of business organizations on anti-corruption shall be further promoted, and the performance shall be assessed periodically in order that the prevention and elimination of corruption will be efficiently and effectively.

**Keywords:** ethics, anti-corruption

## 1. บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นมะเร็งร้ายของสังคม ทั้งระดับชาติและสังคมโลก การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการคดโกงงบประมาณและทรัพยากรของสังคม หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ทำให้เสียโอกาสในการนำไปพัฒนาสังคมและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ในสังคม ทำลายความมั่นคงของสังคมในทุก ๆ ด้าน แต่ละประเทศจึงมีกฎหมายเพื่อวางหลักการพื้นฐานของสังคมและกำหนดฐานความผิดที่เกี่ยวข้อง และมาตรการในการดำเนินคดี ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (10) บัญญัติเป็นหน้าที่ของบุคคลในการไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริต และประพฤตินิชอบทุกรูปแบบ และตามมาตรา 63 กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐว่า รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไก

ที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีทั้งกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในระดับนานาชาติได้มีความร่วมมือกันในทุกระดับเพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption - UNCAC) หรือการมีข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ หรือ UN Global Compact ค.ศ. 1999 เพื่อเชิญชวนให้บรรดาบริษัทพลเมืองทั้งหลายเข้าร่วมทำข้อตกลงภายใต้หลักสากล 10 ประการ ซึ่งหนึ่งในเรื่องสำคัญ คือ เรื่องการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน (anti-corruption) ตามหลัก

ประกาศที่ 10 - ดำเนินงานในทางต่อต้านการทุจริต  
รวมทั้งการกรรโชก และการให้สินบนในทุกรูปแบบ

ในด้านหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความประพฤติที่เข้าข่ายเป็นการการทุจริตคอร์รัปชัน ถือเป็นความผิดร้ายแรงทั้งทางอาญาและทางวินัย สิ่งเหล่านี้คือมาตรการทางกฎหมายซึ่งต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิด หรือเป็นบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ฮาร์ดลอว์” (hard law) และส่วนที่เป็นจริยธรรมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกว่า “ซอล์ฟลอว์” (soft law) ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีแนวคิดในการใช้ที่แตกต่างกัน โดยส่วนที่เป็นจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือจรรยาวิชาชีพนั้น เป็นส่วนที่พัฒนามาจากหลักการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ของผู้ประกอบการวิชาชีพ เดิมไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง ดังนั้น หากเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดในเรื่องสำคัญจึงต้องพากลไกด้านวินัยข้าราชการหรือวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นสภาพบังคับ ทำนองเดียวกับการประกอบกิจการในระดับวิชาชีพมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อชีวิตร่างกายของบุคคลและสังคมโดยรวม รัฐได้มอบอำนาจให้องค์กรสภาวิชาชีพสามารถนำสภาพบังคับทางกฎหมายมาเป็นมาตรการบังคับได้ ดังที่เรียกว่า มาตรการกึ่งรัฐหรือมาตรการทางวินัยในการกำกับดูแล (co-regulation) อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นมาตรการทางจริยธรรมโดยทั่วไปหรือมาตรการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) โดยแท้นั้น เป็นเรื่องซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรงตามที่กล่าวข้างต้น จึงมีข้อพิจารณาว่าจะนำมาตรการ

ดังกล่าวมาใช้เป็นกลไกการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันได้แค่ไหนเพียงไร

การศึกษาวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาเชิงสำรวจ บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม และการนำมาตรการทางจริยธรรมมาใช้ในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันว่ามีหลักการอย่างไร และในประเทศไทยมีการใช้มาตรการนี้แค่ไหนเพียงไร ทั้งในส่วนที่เป็นมาตรการทางจริยธรรมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรการทางจริยธรรมของหน่วยงานหรือองค์กรภาคธุรกิจ เพื่อนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี และหลักการของมาตรการทางจริยธรรมและกฎหมาย โดยเฉพาะการนำมาใช้ในด้านต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางจริยธรรมและการนำมาใช้ในด้านต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจของประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการนำมาตรการทางจริยธรรมมาใช้ในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจของประเทศไทย

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำมาตรการทางจริยธรรมมาใช้ในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจของประเทศไทย

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงสำรวจทบทวนปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการนำมาตราการทางจริยธรรมมาใช้ในด้านการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจของประเทศไทย ในลักษณะของการศึกษาภาพรวมของการใช้มาตรการทางจริยธรรม ประกอบกับกรณีศึกษาของหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ในภาคส่วนที่ใกล้ชิดกับการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช. และองค์กรกำกับดูแลการประกอบธุรกิจที่สำคัญ เช่น ก.ล.ต.

### 4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวินิจฉัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการ ตำบัทกฎหมาย คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานกำกับดูแลด้านจริยธรรม โครงการด้านการส่งเสริมด้านจริยธรรม และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

### 5. ผลการศึกษา

#### 5.1 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมและการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

##### 5.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม

จริยธรรม คือ แบบแผนมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของคนในสังคมให้อยู่ในกรอบของความดีงาม หากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมก็อาจถูกสังคมลงโทษ จริยธรรมเป็นเรื่องของคุณค่าทางจิตใจ เป็นสิ่งที่อยู่ภายใน แต่เมื่อมีการประมวลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จะเรียกว่า “จรรยาบรรณ” และหากมีการนำไปประยุกต์ใช้กับวิชาชีพ ก็

เรียกว่า “จรรยาวิชาชีพ” จริยธรรมจึงเป็นสิ่งที่ช่วยยกระดับคุณค่าทางจิตใจ ช่วยให้สมาชิกในสังคมกระทำในสิ่งที่ดีงาม ถูกต้อง และเหมาะสมกับสภาพสังคมนั้น ๆ ทำให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข รวมทั้งช่วยส่งเสริมให้ประชาชนประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากคำพิงกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการควบคุมพฤติกรรมของสังคม เพราะการกระทำบางอย่างไม่ถึงกับเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรม และอาจมีผลทำให้ถูกสังคมลงโทษ จริยธรรม จึงมีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์ เป็นแนวทางความประพฤติและการปฏิบัติของบุคคล และเป็นเครื่องกำหนดความประพฤติเช่นเดียวกับกฎหมาย

จริยธรรมและกฎหมายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่สร้างขึ้นมากเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข จริยธรรมและกฎหมายจึงมีบทบาทเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม จริยธรรมมีความแตกต่างจากกฎหมายหลายประการ ที่สำคัญคือ กฎหมายเป็นข้อห้ามที่มีบทลงโทษที่ชัดเจนและแน่นอน ทำให้สมาชิกในสังคมต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หรือที่เรียกว่า “ฮาร์ดลอว์” (hard law) แต่จริยธรรมเป็นแบบแผนความประพฤติที่แต่ละสังคมกำหนดขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามและไม่มีบทลงโทษชัดเจน หรือที่เรียกว่า “ซอล์ฟลอว์” (soft law) หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายเป็นสิ่งที่ออกโดยรัฐที่เป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติ และมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นทางการโดยไม่สามารถ

หลีกเลี่ยงได้ แต่จริยธรรมเป็นเรื่องของความสมัครใจ  
ของบุคคลในการกระทำสิ่งที่ถูกต้อง

ในองค์กรธุรกิจ จริยธรรมหรือจรรยา  
วิชาชีพ นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือ  
ช่วยควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในวิชาชีพนั้น ๆ  
ให้เป็นไปโดยถูกต้อง ปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมี  
ประสิทธิภาพ และปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างมีคุณธรรม  
ไม่เอาัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะวิชาชีพชั้นสูงส่วนใหญ่  
มีจรรยาวิชาชีพเป็นของตนเองเพื่อรักษา  
ชื่อเสียงเกียรติคุณและศักดิ์ศรีของวิชาชีพ เพื่อให้  
สมาชิกในวิชาชีพทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มี  
คุณภาพ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ  
จากวิชาชีพ ตลอดจนป้องกันไม่ให้สมาชิกในวิชาชีพ  
ประพฤติปฏิบัติเอาเปรียบสังคมตามอำเภอใจ  
เพราะมีจรรยาวิชาชีพเป็นเครื่องเตือนใจอยู่เสมอ และ  
หากประพฤติดังจรรยาวิชาชีพจะถูกกลงโทษ ถ้า  
ประพฤติดังร้ายแรงอาจถูกยึดใบอนุญาต ไม่ให้  
ประกอบวิชาชีพนั้นอีกต่อไป จรรยาวิชาชีพจึงมี  
ประโยชน์ ทั้งต่อตัวผู้ประกอบวิชาชีพเอง ต่อผู้รับ  
บริการ และต่อสังคมส่วนรวมหลายประการ

ปัจจุบัน มีการนำมาตรการทางจริยธรรม  
มาใช้ในองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเพิ่มมากขึ้น  
ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ลำพัง  
กฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการควบคุม  
พฤติกรรมของสังคม เพราะการกระทำบางอย่าง  
ไม่ถึงกับเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ก็เป็นสิ่งซึ่ง  
ไม่พึงกระทำ หรือการกระทำบางอย่างเป็นการฝ่าฝืน  
กฎหมาย แต่เป็นสิ่งที่ยากจะแสวงหาพยานหลักฐาน  
มาเอาผิดแก่ผู้กระทำ หรือเป็นการกระทำความผิด  
ซึ่งกฎหมายยังตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของ  
สังคม จึงมีการนำมาตรการทางจริยธรรมมาใช้เพื่อ

เป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้เกิดการกระทำความ  
ผิด โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน  
เช่น การให้สินบน ซึ่งมักได้ยินคำพูดเปรียบเปรยว่า  
เป็นการกระทำความผิดที่หาใบเสร็จไม่พบ เพราะ  
เป็นการสมยอมกันระหว่างผู้ให้และผู้รับเพื่อ  
แสวงหาประโยชน์อันมิชอบ

5.1.2 แนวคิดสากลเกี่ยวกับการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต

นานาประเทศประจักษ์ถึงปัญหาการ  
ทุจริตคอร์รัปชัน และร่วมกันต่อต้านและแก้ไข  
ปัญหาด้วยวิธีต่าง ๆ ผ่านทางความตกลงของ  
องค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ  
(United Nations: UN) องค์การเพื่อความร่วมมือ  
ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for  
Economic Co-operation and Development:  
OECD) ธนาคารโลก (World Bank) คณะมนตรี  
ของยุโรป (The Council of Europe) หรือที่เรียก  
โดยรวมว่า มาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม เครื่องมือ  
ที่สำคัญที่นำมาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา  
วิจัยมาตรการด้านจริยธรรมในงานวิจัยนี้ คือ  
อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วย การต่อต้านการ  
ทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention  
against Corruption - UNCAC) ซึ่งประเทศไทย  
ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว อนุสัญญานี้มีมาตรการเพื่อ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายประการ  
เช่น มาตรการเสริมสร้างคุณธรรมและความโปร่งใส  
ภายในหน่วยงาน การจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้าง  
ที่เหมาะสมและมีประสิทธิผล การส่งเสริมความ  
โปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง การ  
ส่งเสริมคุณธรรมความซื่อตรง ในการปฏิบัติงาน  
ของฝ่ายตุลาการและฝ่ายอัยการ การกำหนดกฎ



ระเบียบและการกำกับดูแลการดำเนินงานเพื่อป้องกันการทุจริตจากการฟอกเงิน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต อย่างไรก็ตาม มาตรการเกี่ยวกับจริยธรรมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สำคัญ คือ การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานหรือประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ และการบังคับใช้มาตรการเสริมสร้างคุณธรรมและความโปร่งใสภายในหน่วยงาน ดังนี้

#### (1) มาตรการในภาครัฐ

ข้อ 8 ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับจรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประการแรก รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องส่งเสริมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน และประการที่สอง รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามให้มีการบังคับใช้จรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง นำเคารพ และเหมาะสม ทั้งนี้ ภายในระบบกฎหมายและสถาบันของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามข้อ 8 อนุข้อ 6 รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมใด ๆ ซึ่งจัดทำขึ้นตามข้อนี้ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

#### (2) มาตรการในภาคเอกชน

ข้อ 12 ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทมหาชนและจริยธรรม

ที่สำคัญ เช่น

ประการแรก รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพิ่มพูนมาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีในภาคเอกชนและในกรณีที่เหมาะสม จัดให้มีการลงโทษทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางอาญาที่มีประสิทธิผล ได้สัดส่วน และเป็นการห้ามปรามยับยั้ง สำหรับการไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

ประการที่สอง มาตรการที่จะทำให้เกิดวัตถุประสงค์ข้างต้นสัมฤทธิ์ผลได้หลายประการ โดยอนุสัญญาฯ กำหนดว่าอาจรวมถึง

(ก) การส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(ข) การส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานและกระบวนการที่มีจุดประสงค์ในการพิทักษ์รักษาคุณธรรมของหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจรรยาบรรณในการประกอบกิจการงานทางธุรกิจและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทั้งปวงอย่างถูกต้อง นำเคารพ และเหมาะสม และการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมและในการส่งเสริมการใช้แนวปฏิบัติทางการค้าที่ดีในหมู่ธุรกิจและความเกี่ยวพันทางสัญญาด้านธุรกิจกับรัฐนั้น ๆ

(ค) การส่งเสริมความโปร่งใสในหมู่หน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการจัดการหน่วยงานในรูปบริษัท



(ง) การป้องกันการใช้กระบวนการในการกำกับดูแลหน่วยงานภาคเอกชนในทางที่ผิด รวมถึงกระบวนการเกี่ยวกับการอุดหนุนและการออกไปอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับกิจกรรมทางพาณิชย์

(จ) การป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจการงานทางวิชาชีพของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวกับการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยภาคเอกชนภายหลังการลาออกหรือการเกษียณอายุ

(ฉ) การประกันว่ากิจการของเอกชนจะมีการควบคุมการสอบบัญชีภายในอย่างพอเพียงที่จะช่วยในการป้องกันและสืบหาการกระทำทุจริต มีกระบวนการสอบบัญชีและการรับรองความถูกต้องที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและขนาดของบริษัทนั้น ๆ

ประการที่สาม เพื่อป้องกันการทุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นโดยเป็นไปตามกฎหมายภายในและข้อบังคับเกี่ยวกับการดูแลรักษาสมุดบัญชี บันทึก การเปิดเผยรายงานการเงิน และมาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีเพื่อห้ามการกระทำดังต่อไปนี้ที่ดำเนินการเพื่อความมุ่งประสงค์ในการทำความผิดใด ๆ ที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

ประการที่สี่ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องไม่อนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนหนึ่งของสินบนซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดตามที่กำหนดโดยเป็นไปตามข้อ 15 และข้อ 16 ของอนุสัญญาฯ และในกรณีที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายอื่นซึ่งเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการกระทำทุจริตมาหักลดหย่อนภาษี

ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดแนวทางในการกำหนดโทษความผิดร้ายแรง ได้แก่ ให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้สินบนในภาคเอกชนเป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา (อนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 21)

## 5.2 มาตรการทางจริยธรรมและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

### 5.2.1 มาตรการทางจริยธรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (10) กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริต และประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ และตามมาตรา 63 กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐว่า รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ มาตรา 76 บัญญัติให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ดังนั้น จึงอาจแบ่ง

มาตรการทางจริยธรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ จริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรการทางจริยธรรมและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ

#### 5.2.1.1 จริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจุบัน มีการกำหนดมาตรการทางจริยธรรมไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่สำคัญและเป็นมาตรฐานกลาง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าด้วยการรักษาจรรยาข้าราชการและการรักษาวินัย ซึ่งรวมถึงการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม การไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการหรือกระทำความผิดวินัยมีสภาพบังคับจากเบา เช่น การตักเตือน จนถึงโทษทางวินัยอื่น ๆ ตามความหนักเบา ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก รวมถึงโทษทางอาญารูปแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริต ทั้งตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอื่น ๆ

สำหรับจริยธรรมขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ได้แก่ จริยธรรมของหน่วยงาน ป.ป.ช. ยังมีข้อปฏิบัติเป็นพิเศษเกี่ยวกับจริยธรรมในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนอีกด้วย

#### 5.2.1.2 มาตรการทางจริยธรรมและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ

(ก) มาตรการทางจริยธรรมของหน่วยงาน ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย มีมาตรการทางจริยธรรมที่สำคัญ คือ การดำเนินคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ การกำหนดเกี่ยวกับการชดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม การกำหนดข้อห้ามการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเว้นแต่โดยธรรมจรรยา และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานของรัฐและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรวมถึงคู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมตามหลักมาตรฐานสากล โครงการมอบรางวัลองค์กรโปร่งใส เกียรติยศแห่งคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อตรง (NACC Integrity Awards) เป็นต้น

(ข) มาตรการทางจริยธรรมของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจ

องค์กรกำกับดูแลธุรกิจ (regulatory agency หรือ regulator) เป็นองค์กรอิสระของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบการ (operator) จัดระเบียบธุรกิจของภาคเอกชนโดยการให้อนุญาต ออกกฎระเบียบ หรือกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้ต้องปฏิบัติ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรกำกับดูแลธุรกิจ ด้านการเงิน การธนาคาร สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เป็นองค์กรกำกับดูแล

ธุรกิจด้านหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ปัจจุบันมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดมาตรการด้านจริยธรรมและบรรษัทภิบาลเพื่อให้ภาคธุรกิจต้องปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงจริยธรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการกำหนดคู่มือการปฏิบัติงาน (compliance manual) ซึ่งรวมถึงแนวทางการตรวจสอบภายในของนิติบุคคล และมีสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนตามความร้ายแรงของการกระทำ ทั้งสภาพบังคับทางบริหารหรือทางปกครอง สภาพบังคับทางแพ่ง และสภาพบังคับทางอาญา

(ค) มาตรการทางคุณธรรมจริยธรรมตามกฎหมายอื่น

กฎหมายอื่นที่สำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วไปว่าบ่อเกิดของการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ซึ่งมักมีวงเงินงบประมาณสูง ดังนั้น จึงมีการแก้ไขกฎระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการที่เกี่ยวข้องด้านคุณธรรมจริยธรรมที่สำคัญตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ข้อตกลงคุณธรรม (integrity pact) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร

กำหนดให้มีการลงนามร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการเสนอราคา และผู้สังเกตการณ์ (observer) โดยผู้สังเกตการณ์คัดเลือกมาจากสมาคมวิชาชีพ เช่น สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ และมีความรู้ความสามารถในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เพื่อเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

## 5.2.2 มาตรการทางจริยธรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน

### 5.2.2.1 มาตรการทางจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพ

กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลทางจริยธรรมแก่การประกอบกิจการในลักษณะของวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งและมอบให้องค์กรวิชาชีพของแต่ละวิชาชีพ เช่น แพทยสภา สภาวิศวกร สภานายความ สามารถใช้อำนาจในการกำกับดูแลบรรดาสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานและมีเกียรติ ศักดิ์ศรีของวิชาชีพ โดยมีการประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือจรรยาวิชาชีพ (code of ethics) มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกผู้ประพฤติผิดจริยธรรมได้ เช่น ตักเตือน ภาคทัณฑ์ การพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้ จึงถือได้ว่ากฎหมายในกลุ่มนี้มีบทบาทเกี่ยวกับมาตรการทางจริยธรรมที่ค่อนข้างชัดเจนในรูปแบบของ co-regulation



กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

#### 5.2.2.2 มาตรการทางจริยธรรมขององค์กรส่งเสริมธุรกิจ

องค์กรส่งเสริมธุรกิจของไทยมีหลายประเภท เช่น สมาคมการค้า หอการค้า สภาอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สภาผู้ขนส่งสินค้าทางเรือ โดยจะมีกฎหมายรองรับให้ภาคเอกชนรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการประกอบการหรือธุรกิจของตนเองด้วยความสมัครใจ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537 ตัวอย่างมาตรการ

ทางจริยธรรม ที่องค์กรส่งเสริมธุรกิจร่วมกันกำหนดขึ้น และมีบทบาทเป็นที่ประจักษ์ในเชิงส่งเสริมการป้องกันการทุจริต เช่น แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ทัดเทียมกับมาตรฐานสากล ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (The Thai Institute of Directors Association: IOD) ข้อตกลงคุณธรรม (integrity pact) โครงการจรรยาบรรณดีเด่น ของหอการค้าไทย และโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Thailand's Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption: CAC) ที่เกิดจากความร่วมมือกันขององค์กรส่งเสริมธุรกิจชั้นนำของไทย

#### 5.2.2.3 มาตรการทางจริยธรรมของภาคธุรกิจแต่ละแห่ง

จากแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (Corporate Social Responsibility: CSR) ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ หรือ UN Global Compact ค.ศ. 1999 และอิทธิพลของมาตรฐานสากลในการประกอบธุรกิจ ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจของไทยเริ่มบทบาทในการสร้างมาตรฐานในการประกอบการของตนเอง ที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ การเข้าร่วมตัวเป็นสมาคมการค้า หรือหอการค้า เพื่อวางแนวทางในการประกอบกิจการของสมาชิกหรือบางกลุ่มวิชาชีพหรืออาชีพร่วมกันกำหนดประมวลจริยธรรมหรือจรรยาบรรณเพื่อยกระดับมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพหรือกลุ่มอาชีพตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในขณะที่เดียวกันผู้ประกอบการแต่ละรายยังมีการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการที่ดีหรือธรรมาภิบาลขององค์กร หรือบาง

กิจการอาจมีประมวลจริยธรรมของหรือจรรยาบรรณของพนักงานขององค์กรธุรกิจ (code of conduct) หรือคู่มือการปฏิบัติงาน (compliance manual) สำหรับกิจการของตนเองโดยความสมัครใจ ซึ่งรวมถึงพันธสัญญาด้านคุณธรรมจริยธรรมที่จะไม่สนับสนุนและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ

### 5.3 วิเคราะห์มาตรการทางจริยธรรมและ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### 5.3.1 ปัญหาสภาพบังคับของมาตรการทางจริยธรรม

เนื่องจากจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือ จรรยาวิชาชีพนั้น เป็นส่วนที่พัฒนามาจากหลักการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ของผู้ประกอบการวิชาชีพ เดิมไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง (soft law) ดังนั้น หากเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในเรื่องสำคัญจึงต้องพาดพิงด้านกฎหมาย (hard law) เช่น กฎหมายอาญา วินัยข้าราชการ หรือกรณีวิชาชีพจะใช้วินัยวิชาชีพ ซึ่งเป็นมาตรการกึ่งรัฐในการกำกับดูแลโดยองค์กรสภาวิชาชีพ (co-regulation) เช่น การดำเนินการภาคทัณฑ์ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมาเป็นสภาพบังคับ อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นมาตรการทางจริยธรรมโดยทั่วไปหรือมาตรการกำกับดูแลตนเองโดยแท้นั้น เป็นเรื่องซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง ดังนั้น การจะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เป็นกลไกการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันได้ จึงขึ้นอยู่กับการสร้างจิตสำนึกของบุคคลและนโยบายขององค์กรผ่านทางเครื่องมือ เช่น ประมวลจริยธรรม (code of conduct) หรือคู่มือการปฏิบัติงาน

(compliance manual) ด้านการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน จึงต้องมีการแยกลักษณะของมาตรการทางจริยธรรมว่าเป็นจริยธรรมเพื่อช่วยปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และจริยธรรมเชิงป้องกันมิให้เกิดการกระทำดังกล่าว โดยในส่วนของจริยธรรมเพื่อช่วยปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้นหากมีการละเมิดจริยธรรมที่เข้าข่ายความผิดร้ายแรงก็ยังคงต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายอาญาหรือทางวินัยมาเป็นเครื่องมือในการบังคับ คู่ขนานไปกับมาตรการเชิงป้องกัน อาทิ การสร้างวินัยการเงิน การคลัง การส่งเสริมธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรม การอำนวยความสะดวกและความโปร่งใสในการติดต่อกับภาครัฐที่อาจเป็นบ่อเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ดังที่ได้เริ่มมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วในระยะหลังนี้

#### 5.3.2 ปัญหาการส่งเสริมมาตรการทางจริยธรรม

ในประเทศไทยเริ่มมีการเชิงส่งเสริมมาตรการด้านจริยธรรมองค์กรภาคธุรกิจอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นทั้งโดยภาครัฐ สมาคมการค้า อุตสาหกรรม และกลุ่มผู้ประกอบการเอง โดยเฉพาะมาตรการที่มาจากความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญเป็นมาตรการเชิงป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การย้ำเน้นถึงการรักษา วินัยและจริยธรรมภายในองค์กร การสร้างความชัดเจนของข้อปฏิบัติโดยคู่มือการปฏิบัติงาน การจัดทำโครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (CAC) อย่างไรก็ตาม ยังควรมีการส่งเสริมให้ยังรากลึกเป็นคุณธรรมขั้นพื้นฐานของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับและทุกองค์กรต่อไป

#### 5.4 ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางจริยธรรมซึ่งมีการแยกลักษณะของมาตรการทางจริยธรรมว่าเป็นจริยธรรมเพื่อช่วยปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และจริยธรรมเชิงป้องกันมิให้เกิดการกระทำดังกล่าว จึงควรส่งเสริมมาตรการทางจริยธรรมเชิงป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันให้แพร่หลายยิ่งขึ้น และมีการทบทวนผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวเป็นระยะ เพื่อนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

#### 6. เอกสารอ้างอิง

กรมบัญชีกลาง ข้อตกลงคุณธรรม เว็บไซต์กรมบัญชีกลาง ([http://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/ข้อตกลงคุณธรรมคืออะไร.html?page\\_locale=th\\_TH](http://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/ข้อตกลงคุณธรรมคืออะไร.html?page_locale=th_TH)) เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561.

คณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 คำแปล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (<https://www.nacc.go.th/download/doc/oth10.pdf>) เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561.

ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล “New Legislative Culture: Soft Law” เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act90.pdf>) เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

พิพัฒน์ ยอดพฤติการ. (2555). “CSR กับการพัฒนาที่ยั่งยืน” วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม 2555.

พิมพ์ใจ รื่นเรียง. (2561). การศึกษาวิจัย เรื่อง “การบังคับมาตรการทางจริยธรรมขององค์กรธุรกิจในประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภิญโญยศ ม่วงสมมุข. (2560). “แนวทางและมาตรฐานสากลในการป้องกันการทุจริต” วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560).

สิริพันธ์ พลรบ และวารภรณ์ วนาพิทักษ์. (2553). “กฎหมายและจรรยาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม” เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพการจัดการทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม เล่ม 2 หน่วยที่ 13 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สำนักงาน ป.ป.ช. (2561). ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช. “ผลการจัดอันดับประเทศโปร่งใสโลกปี 2560” วัน พฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. ([https://www.nacc.go.th/article\\_attach/press.pdf](https://www.nacc.go.th/article_attach/press.pdf)) เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561.

\_\_\_\_\_. (2560) คู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม สำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. ([https://www.nacc.go.th/download/60-08-017\\_THA.pdf](https://www.nacc.go.th/download/60-08-017_THA.pdf)) เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561.



Adefolake O. Adeyeye. (2012). Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations in Developing Countries Perspectives on Anti-Corruption, Cambridge, Cambridge University Press.

Andreas Rühmkorf. (2015). Corporate Social Responsibility, Private Law and Global Supply Chains, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing.

Olaf Dilling, Martin Herberg, Gerd Winter, ed. (2008). Responsible Business: Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions, Portland OR, Hart Publishing.

Robert W. Hillman, Mark J. Loewenstein, ed. (2015). Research Handbook on Partnerships, LLCs and Alternative Forms of Business Organizations, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing.