



## รายงานฉบับสมบูรณ์ ( Final Report)

โครงการเรื่อง

การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม  
และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.)

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และคณะ

สิงหาคม ๒๕๕๙



## รายนามคณะผู้วิจัย

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต หัวหน้าคณะผู้วิจัย

นักวิจัยในโครงการประกอบด้วย

ผศ.ดร.วีรวัฒน์ จันทโชติ

ผศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท

ดร.วีรศักดิ์ แสงสารพันธ์

อาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน

อาจารย์กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์

## บทคัดย่อภาษาไทย

รหัสโครงการ : RDG56H008

ชื่อโครงการ : การทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย

ชื่อนักวิจัย : อุดม รัฐอมฤต , วีรวัฒน์ จันทโชติ , ปกป้อง ศรีสนิท , วีรศักดิ์ แสงสารพันธ์ , กรรภิรมย์ โคมลารชุน และกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์

E-mail Address : udom@tu.ac.th

ระยะเวลาโครงการ : 1 สิงหาคม 2556 ถึง 30 กันยายน 2559

โครงการวิจัยการทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการศึกษารวบรวมรูปแบบของกระบวนการนำเสนอแนะนโยบายที่เป็นโครงการขนาดใหญ่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม โดยฝ่ายการเมืองที่เป็นสาเหตุปัญหาการทุจริตนโยบายในประเทศไทย และศึกษาเพื่อพัฒนาเครื่องมือในทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตัวอย่างกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและบทกฎหมายของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ตลอดจนการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่รัฐ ภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงการจัดประชุมกลุ่มย่อยและสัมมนารับฟังความคิดเห็นทั่วไป

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า ในต่างประเทศ จะไม่ปรากฏการเรียกว่การทุจริตเชิงนโยบาย (Corruption in policy) แต่จะ ถือว่คือการทุจริตอย่างเป็นระบบ (Systemic Corruption) ซึ่งมีลักษณะสำคัญได้แก่ ได้แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมคอร์รัปชันที่อาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานรัฐของนักการเมือง ไปสร้างเงื่อนไขเพื่อสนับสนุนการคอร์รัปชัน ในรูปของการออกนโยบายหรือแนวทางให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ นำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย สำหรับปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีลักษณะที่สอดคล้องกับต่างประเทศที่มีลักษณะสำคัญเข้าองค์ประกอบ การทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีข้อจำกัดในระบบควบคุมตรวจสอบที่ไม่สามารถสกัดกั้นได้ตั้งแต่การวางนโยบาย เพราะไม่มีกลไกทางกฎหมายเปิดช่องไว้ อีกทั้งโดยสภาพการทุจริตนั้นมาจากบุคคลซึ่งสังกัดฝ่ายรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมาก จึงทำให้กระบวนการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาไม่ได้ผล และที่สำคัญคือไม่มีกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามไว้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องวางกฎเกณฑ์การดำเนินงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาลโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ การปรับปรุงข้อห้ามในการใช้นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่ต้องห้ามให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีบทบาทในการวินิจฉัยและกำหนดบทลงโทษซึ่งจะต้องกำหนดข้อห้ามไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง การนำหลักการสมคบกระทำความผิดเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย การแก้ไขเรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การกำหนดถึงการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการทุจริตเชิงนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผลจากการศึกษาสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเป็นข้อเสนอสู่สาธารณะและหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนำไปพัฒนาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

คำหลัก : การคอร์รัปชัน , ทุจริตเชิงนโยบาย , การสมคบกระทำความผิด

## Abstract

**Project Code :** RDG56H008

**Project Title :** .....

**Investigators :** .....

**E-mail Address :** .....

**Project Duration :** day month year – day month year

The purpose of the project is.....

.....

.....

The results of the study show that .....

.....

.....

**Keyword:** ....., ....., .....

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ (Abstract)	i
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน	5
2.1.1 ความหมายของการคอร์รัปชัน	5
2.1.2 ลักษณะ และรูปแบบของการคอร์รัปชัน	13
2.1.3 ปัจจัยและสาเหตุการคอร์รัปชัน	23
2.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน	30
2.2 แนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย	37
2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย	37
2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย	44
2.2.2.1 ความสำคัญและประโยชน์ของการประเมินนโยบาย	45
2.2.2.2 ลักษณะของการประเมินผลนโยบาย	45
2.2.2.3 การประเมินโครงการ	48
2.2.2.4 ประเภทการประเมินโครงการ	49
2.3 แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย	54
2.3.1 การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย	57
2.3.2 การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย	58
2.4 การวิเคราะห์วรรณกรรมและแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย	59

<b>บทที่ 3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตทางการเมืองในต่างประเทศ</b>	
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	64
3.2 ประเทศสิงคโปร์	68
3.3 ประเทศญี่ปุ่น	70
3.4 ประเทศฝรั่งเศส	74
<b>บทที่ 4 กรณีศึกษาของการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญในประเทศไทย</b>	
4.1 กรณีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ (คลองด่าน) จังหวัดสมุทรปราการ	85
4.2 การประกาศยกเลิกราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ	88
4.3 โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	91
4.4 การทุจริตในการให้สินเชื่อของธนาคารกรุงไทยแก่กลุ่มธุรกิจกฤษตามหานคร	103
<b>บทที่ 5 ข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย</b>	
5.1 ปัญหาช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายในการนำนโยบายการเมืองไปสู่การปฏิบัติ	117
5.2 ปัญหาการสมคบกระทำความผิด (conspiracy) กับการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย	121
<b>บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	
6.1 ความจำเป็นที่ต้องวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาล	132
6.2 ข้อเสนอแนะทางในการสร้างกลไกเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย	134
6.3 ข้อเสนอให้ใช้หลักการสมคบกระทำความผิดเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย	136
6.4 ข้อเสนอการตรากฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย	140
<b>บรรณานุกรม</b>	146

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ขณะนี้คือการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมักใช้เงื่อนไขทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ในลักษณะของประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย นอกจากจะเป็นความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้ว บ่อยครั้งยังมีกลุ่มขนาดใหญ่หรือกลุ่มธุรกิจข้ามชาติร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะต่างตอบแทน ผลการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่พบว่าปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย หรือ การใช้ความชอบธรรมของนโยบาย และกฎหมาย เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ มีความแตกต่างจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (abuse) ที่อาศัยความร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจในการใช้เครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อคอร์รัปชัน

หากแต่การทุจริตเชิงนโยบายมีความซับซ้อนแตกต่างไป กล่าวคือ เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการสร้างความชอบธรรมอย่างเป็นระบบขึ้นมาเพื่อการคอร์รัปชัน ทำให้การทุจริตที่เกิดขึ้นจากสร้างความชอบธรรมโดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในลักษณะนี้ มักอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ เช่น นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญทั้งจากภายใน และภายนอกหน่วยงานของรัฐ ในการทุจริตอย่างมีระบบ (systematic corruption) โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ที่สำคัญคือ กระบวนการทำให้เกิดความชอบธรรมในการทุจริตโดยการ “สร้าง” หรือใช้ “องค์ความรู้ทางวิชาการ” เป็นเครื่องมืออย่างเป็นระบบใน “การสร้างความสมเหตุสมผล” ให้กับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆ ที่ล้วนเป็นเพียงเครื่องมือและข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรม ความสมเหตุสมผล หรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือเปิดโอกาส หรือใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างนโยบาย หรือกฎหมายนั้นๆ มากกว่า

ตัวอย่างที่อาจจะช่วยแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี คือ กรณีที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายค่าเสียหายชดเชย หรือที่ถูกเรียกชดเชย โดยทั่วไปว่า “ค่าโง่” ให้กับเอกชน ที่เป็นคู่สัญญาในการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่างๆ ให้กับรัฐ ซึ่งกรณีตัวอย่างนี้ นับได้ว่าเป็นกรณีที่มีความน่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า น่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้นภายในกระบวนการดำเนินงานของโครงการต่างๆ เหล่านั้น เพราะว่าความเสียหายดังกล่าว เป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากความบกพร่องของข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำนิติกรรมสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ก็เป็นยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า ความบกพร่องในลักษณะเช่นนี้ เกิดขึ้นจาก “ความไม่มีเจตนาจะทุจริต หรือเป็นความบกพร่องโดยสุจริต” ของบรรดาเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นนั่นเอง

ซึ่งในกรณีเช่นนี้ จะพบว่าถึงแม้คนทั่วไปในสังคมจะเห็นว่า น่าจะเกิดการทุจริตขึ้นภายใน หรือระหว่างการดำเนินงานโครงการต่างๆ เหล่านั้น แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อความบกพร่อง ดังกล่าว ไม่สามารถที่จะถูกพิสูจน์ได้ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะกระทำ หรือส่อไปในทางไม่สุจริต หรือเพื่อทำการทุจริตได้แล้ว กรณีปัญหาตัวอย่างเหล่านี้ ก็มักจะไม่สามารถที่จะถูกนำเข้าสู่ กระบวนการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตโดยมาตรการต่างๆ ดังกล่าวได้แต่อย่างใด

จากตัวอย่างดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถึงแม้การดำเนินงานหนึ่งๆ อาจจะเป็นที่น่า สงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น แต่ไม่สามารถทำให้ปรากฏอย่างชัดเจนได้ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะ ทำการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่เป็นต้นเหตุได้ หรือไม่ สามารถที่จะ พิจารณาแต่เพียงพฤติกรรม หรือเจตนาของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ว่า มีความ เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย หรือไม่ และไม่สามารถนำเอามาตรการป้องกัน และปราบปราม การคอร์รัปชันมาบังคับใช้ดำเนินการกับกรณีดังกล่าวเช่นนี้ได้เลย หรือถ้าหากมีช่องทางที่จะสามารถ กระทำได้ ก็เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากจะป้องกัน หรือพิสูจน์ได้ นอกจากนี้ ยังอาจจะนำไปสู่ความ ล้มเหลว หรือไม่สามารถที่จะดำเนินการป้องกัน และติดตามพิสูจน์เอาผิดกับบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เหล่านั้นได้ในท้ายที่สุดอีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตที่ไม่มีมาตรการ ใดๆ ถูกออกแบบ หรือกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปรามโดยตรง เนื่องจาก เป็นการทุจริตที่ ถูกตรวจสอบเอาผิดถึงคณะบุคคลผู้ทำการทุจริตได้ยาก หรือถ้าหากจะสามารถสืบสาวไปจนถึงกลุ่ม บุคคลดังกล่าวได้แต่ก็มักไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้ ทั้งนี้ เพราะว่า พฤติกรรม หรือเจตนาของการทุจริตนั้น ได้ถูกสร้างให้เกิดความชอบธรรม และ ชอบด้วยกฎหมายไปเสียแล้วนั่นเอง

จากสภาพปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมาทำการศึกษาวิจัยโครงการนี้ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดและผลักดันนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตอย่างเป็น ระบบที่ซับซ้อนในลักษณะนี้โดยเฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมุ่งศึกษาถึง “กระบวนการ ในการสร้างความสมเหตุสมผลทางวิชาการ” ที่จะนำไปสู่การสร้าง ความชอบธรรม และความชอบด้วย กฎหมายของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายนี้ได้ในที่สุด ทั้งนี้ เพราะผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา อย่างเฉพาะเจาะจงลงไปเช่นนี้ จะสามารถช่วยให้สามารถสร้างองค์ความรู้ หรือกรอบแนวคิดใหม่และ มาตรการในทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการตรวจสอบ การป้องกัน และสามารถเป็นเครื่องมือสำหรับ การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

(1) รวบรวม ศึกษา รูปแบบของกระบวนการนำเสนอนโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริต เชิงนโยบายที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมืองของประเทศไทย

(2) ศึกษา รูปแบบการพัฒนาเครื่องมือในทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นกรอบในการป้องกันและ ตรวจสอบการนำเสนอและผลักดันนโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมือง และเป็นที่มาของปัญหาการทุจริตเชิง นโยบายของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์

(3) เพื่อศึกษารูปแบบของเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและตรวจสอบกระบวนการนำเสนอโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมืองของประเทศไทย

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การรวบรวม ศึกษา รูปแบบของกระบวนการนำเสนอโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมืองของประเทศไทยในการศึกษาวิจัยนี้ นอกจากที่คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดของการทุจริตโดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อประกอบการศึกษา และทำความเข้าใจความหมาย ลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายแล้ว ยังมุ่งศึกษารูปแบบของกระบวนการนำเสนอโยบายที่ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายจากกรณีศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยที่ใช้อำนาจเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ เท่านั้น โดยเฉพาะที่เป็นนโยบายสาธารณะขนาดใหญ่ที่มูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป โดยกรณีศึกษาที่จะใช้เป็นข้อมูลวิเคราะห์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยจะคัดเลือกตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นและมีข้อยุติแล้ว ในระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ.2555 เป็นตัวอย่างในการศึกษา

ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวจะนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส เพื่อให้ได้องค์ความรู้ในการเสนอแนะตัวแบบ (model) ของเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับการป้องกันและตรวจสอบกระบวนการนำเสนอโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมืองของประเทศไทยต่อไป

### 1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้คณะผู้วิจัยได้อาศัยเครื่องมือการวิจัยต่างๆเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการศึกษา ดังต่อไปนี้

#### 1. การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการรวบรวมข้อมูลการศึกษาที่เกี่ยวกับแนวคิด หลักการและมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากงานวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

#### 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ดำเนินการรับฟังปัญหา และทราบข้อคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้แทนภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 3. การจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion)

การรับฟังความเห็นสาธารณะและบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อที่บุคคลต่างๆ สามารถให้ความเห็นร่วมกันในเชิงลึก โดยจัดเน้นเฉพาะกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 4. การจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟังความคิดเห็น

การจัดประชุมเพื่อให้เกิดการวิพากษ์ ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็นในผลการวิจัยจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงความถูกต้องและสมบูรณ์ของงานวิจัย ซึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2559 ณ ห้องหลานหลวง โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วม 60 คน ประกอบด้วยตัวแทนจากส่วนราชการระดับกระทรวง กรม ที่มีการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ องค์กรตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐและเอกชน ตัวแทนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่รับเชิญเป็นผู้วิจารณ์รายงานผลการศึกษาวิจัย ได้แก่ ศ.พิเศษ วิชา มหาคุณ (อดีตรองกรรมการป.ช.ช.) ศ.ดร.บรรเจ็ด สิงคะเนติ (คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบของกระบวนการนำเสนอนโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมืองของประเทศไทย

(2) ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการพัฒนาเครื่องมือในทางกฎหมายเพื่อใช้ประกอบการป้องกันการตรวจสอบปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยที่พัฒนาแล้วในบางประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์

(3) ได้ตัวแบบ (model) ของเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับการป้องกันการตรวจสอบกระบวนการนำเสนอโยบายซึ่งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่นำเสนอโดยฝ่ายการเมืองของประเทศไทย

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทนี้ คณะผู้วิจัยจะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และ องค์ความรู้จากเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ประกอบด้วย

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันซึ่งครอบคลุมความหมาย ลักษณะพฤติกรรมและสภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน
- 2) แนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย และ
- 3) แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยจะเน้นการศึกษาวិเคราะห์เฉพาะประเด็นต่างๆ ของการทุจริตเชิงนโยบาย (ระดับชาติ) ตามที่กำหนดในขอบเขตของการศึกษาวิจัยนี้เท่านั้น **นอกจากนี้เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของนโยบายที่ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการนำไปสู่การทุจริต ก็จะได้นำเสนอประเด็นของการประเมินนโยบายไว้ในส่วนแนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบายไว้ด้วย สำหรับรายละเอียดของแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีดังนี้**

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในเชิงขนาดและความสลับซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการประเทศของรัฐบาลในระยะยาว ดังจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน CPI (Corruption Perceptions Index) ที่เป็นดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) – 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและมีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก และได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ เป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ซึ่งในปีพ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 76 จากการจัดอันดับทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 3 ในภูมิภาคอาเซียน โดยหากพิจารณาถึงสถิติย้อนหลังตั้งแต่ปีพ.ศ.2538 ประเทศไทยก็ได้คะแนนค่อนข้างน้อยคือต่ำกว่า 50 คะแนนมาโดยตลอด

### 2.1.1 ความหมายของการคอร์รัปชัน

จากการศึกษาแนวคิดการคอร์รัปชัน พบว่า นักวิชาการให้ความหมายหรือคำจำกัดความเกี่ยวกับคอร์รัปชันในมุมมองที่แตกต่าง กล่าวคือ Arnold A. Rogow<sup>1</sup> อธิบายว่า การคอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป และการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบเป็นพิเศษนั้นถือว่าเป็นการคอร์รัปชันด้วย

Johnson ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คอร์รัปชันของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชนชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้นๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ในขณะที่ Scott ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของคำจำกัดความในทางกฎหมายว่า ความหมายของคอร์รัปชันที่ใช้กันโดยทั่วไปว่าไม่ได้ครอบคลุมถึงคอร์รัปชันที่ยึดโยงกับระบบการเมือง ซึ่งตามแนวความคิดของอริสโตเติล คอร์รัปชัน หมายถึง การที่ระบบการเมืองอำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือภาคเศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่งโดยเฉพาะด้วย กล่าวคือ ระบบการปกครองแบบหนึ่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับคนทุกกลุ่ม ซึ่งอาจจะอำนวยความสะดวกให้กับคนบางกลุ่ม เช่น พวกคนชั้นสูง นักธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มชนบางกลุ่มหรือบางภูมิภาค ซึ่งเป็นการลดทอนความต้องการของกลุ่มอื่นๆ แต่ถ้าวิเคราะห์จากมุมมองของกฎหมาย การกระทำเหล่านี้จะไม่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำซึ่งฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่เป็นทางการของสังคมนั้น Scott ต้องการจะชี้ประเด็นไปที่ “การคอร์รัปชันทางการเมือง” ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่หยั่งรากลงไปในระบบการเมือง<sup>2</sup>

สังคิต พิริยะรังสรรค์<sup>3</sup> เห็นว่า คอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรมของนักการเมืองและข้าราชการมากที่สุด การใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องถูกต้อง ตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง ครอบครัว พวกพ้องและคนใกล้ชิด หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองก็ตาม ไม่ว่าจะ ผลประโยชน์เช่นนี้จะเกี่ยวข้องกับเงินทองหรือโภคทรัพย์ก็ตาม โดยมาตรฐานของอารยประเทศในปัจจุบันแล้ว ก็ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

<sup>1</sup> พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว และคณะ อ่างใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน: สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549), น. 118.

<sup>2</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตรและ สังคิต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 15.

<sup>3</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549), น. 14-15.

นอกจากนี้ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ยังให้ความหมายของการคอร์รัปชัน ว่าหมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งของตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ (ที่จะต้องตัดสินปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม) ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น<sup>4</sup>

นิพนธ์ พัวพงศกร<sup>5</sup> เห็นว่า ความหมายของคอร์รัปชันที่แพร่หลายมากที่สุด คือ การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวซึ่งรวมถึงการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยกยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอกเวลาราชการ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์<sup>6</sup> เห็นว่า คอร์รัปชัน หมายความว่า การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบุคคลสาธารณะ

โดยคำจำกัดความของคอร์รัปชัน มีความพยายามให้ความหมายไว้ 3 กลุ่ม<sup>7</sup> คือ

ก. กลุ่มที่ให้คำจำกัดความโดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นศูนย์กลาง (Public Office Centered Definitions) ซึ่งได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันโดยยึดโยงกับบรรทัดฐาน (norm) ของเจ้าหน้าที่ (ราชการ) ที่เบี่ยงเบนไปจากความคิดของระบบราชการสมัยใหม่หรือภาคสาธารณะ เช่น

Bayley ให้ความหมายว่า คอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิด เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัวโดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป

Nye ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของราชการอันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว (เช่น เรื่องของครอบครัว พรรคพวกหรือคนใกล้ชิด) การได้ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือสถานภาพ หรือการละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยการใช้อิทธิพลเพื่อ

<sup>4</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. (กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, พ.ศ. 2549), น. 80.

<sup>5</sup> วิทยากร เชียงกุล. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549), น. 19 – 20.

<sup>6</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ”, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 21 (ธันวาคม 2546), น. 3.

<sup>7</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4 , น. 16- 30.

ผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้ การคอร์รัปชันยังครอบคลุมถึงการติดสินบน การให้การอุปถัมภ์ค้ำจุนบุคคล ด้วยเหตุเรื่องความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการคำนึงความถูกต้อง และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

ข.กลุ่มที่ให้คำจำกัดความโดยใช้ตลาดเป็นศูนย์กลาง (Market Centered Definitions) หรือใช้ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยน (Exchange relations) ซึ่งได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันที่ยึดโยงกับทฤษฎีด้านการตลาด โดยเปรียบเทียบสังคมตะวันตกในยุคเริ่มแรกและยุคร่วมสมัยกับสังคมที่ไม่ใช่ตะวันตกซึ่งข้าราชการไม่ได้มีบรรทัดฐานสาธารณะ (Public norm)

Van Klavern เห็นว่า ข้าราชการที่ฉ้อฉลมองหน่วยราชการของตนเองเหมือนเป็นแหล่งธุรกิจที่จะแสวงหารายได้ให้ได้มากที่สุด หน่วยราชการจึงกลายเป็นสถานที่ที่มุ่งหากำไรใส่ตัวให้ได้สูงสุด รายได้ของข้าราชการขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาดและความสามารถส่วนตัวในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน

Nethaniel Leff ได้ให้ความหมายที่สอดคล้องกันว่า คอร์รัปชันเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกฎหมาย (extra-legal institution) ที่กระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อิทธิพล อยู่เหนือระบบราชการ การดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันโดยเนื้อแท้แล้วเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะบุคคลเหล่านี้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับที่มากกว่าบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>8</sup>

สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า นิยามที่ใช้ตลาดเป็นศูนย์กลาง เป็นการให้คำจำกัดความของคอร์รัปชันที่กว้างกว่าการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน คอร์รัปชันแบบนี้มาจากแรงจูงใจของรัฐบาลที่จะเข้าควบคุมตลาด ซึ่ง Rose-Ackerman เห็นว่า ระดับของการคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับกลไกตลาดและกลไกของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ Heidenheimer วิเคราะห์คอร์รัปชันจากมุมมองเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปตามมาตรฐานของสังคมตะวันตกกับความเอาจริงเอาจังหรือความมีน้ำอดน้ำทนของชนชั้นนำและประชาชนที่มีต่อการคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม สังคิต พิริยะรังสรรค์ เชื่อว่า จุดอ่อนของการนิยามแบบนี้คือ การที่เน้นว่าบุคคลสาธารณะเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญในการกระทำการทุจริต การอธิบายนี้อาจจะทำให้ไม่สามารถเข้าใจปรากฏการณ์ที่ธุรกิจเอกชนใช้อิทธิพลทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อระบบราชการและสถาบันการเมืองได้

ค.กลุ่มที่ให้คำจำกัดความโดยใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง (Public Interest Centered Definitions) เนื่องจากเห็นว่า การให้คำจำกัดความของนักคิดกลุ่มแรกแคบเกินไป และกลุ่มที่สองก็กว้างเกินไป การให้คำจำกัดความโดยใช้ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นทางเลือกที่สาม<sup>9</sup> เช่น

<sup>8</sup> เติ้งอ๋าง.

<sup>9</sup> เติ้งอ๋าง.

Carl Friedrich เชื่อว่า แบบแผนของคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้เสมอ เมื่อไรก็ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการหนึ่งกิจการใด ไม่ว่าจะเป็งานเฉพาะกิจหรืองานประจำ ถูกจูงใจให้กระทำการไปในทางที่เข้าข้างบุคคลผู้จัดหาสิ่งตอบแทนทั้งที่เป็นทรัพย์สินหรืออื่นๆ อย่างผิดกฎหมาย ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะ

สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า แนวความคิดเรื่อง “ผลประโยชน์สาธารณะ” เป็นแนวคิดค่อนข้างกว้าง ทำให้สามารถตีความได้จากหลายแง่มุม เช่น นโยบายด้านสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลอาจเกิดจากการถกเถียงกันว่าเป็นนโยบายที่ฉ้อฉลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตีความและการวินิจฉัยของคนแต่ละกลุ่ม

Lowenstein<sup>10</sup> เห็นว่า นโยบายสาธารณะ อาจมาจากความต้องการของผู้ที่ประมุขนโยบายนี้ในราคาสูงที่สุด ซึ่งอาจจะมองได้ว่าผลประโยชน์ที่ได้แตกต่างจากผลประโยชน์ของสาธารณะ

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ เห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือ การเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

จากรายงานการประเมินผลการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตที่ผ่านมา Norad (2008) เชื่อว่า ข้อมูลได้แสดงให้เห็นการขยายของค่านิยมการคอร์รัปชันในปัจจุบันที่จะรวมถึง "การกระทำโดยมิชอบของผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายเพื่อผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย" (the abuse of entrusted authority for illicit gain) ซึ่งสามารถครอบคลุมมิติของการทุจริตที่มีแบบแผน (systemic corruption)<sup>11</sup> กล่าวคือ ส่วนหนึ่งที่ว่า "ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย" (entrusted authority) อธิบายถึงความสามารถในการตัดสินใจผ่านตำแหน่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นทางการ (power) หรือไม่เป็นทางการ (custom, or norm) ซึ่งอธิบายครอบคลุมทั้งการทุจริตโดยแต่ละบุคคล (individual corruption) และการทุจริตที่มีแบบแผน (systemic corruption)

ส่วนคำว่า "ผิดกฎหมาย" (illicit) คือ เป็นการ "ต้องห้ามตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือจารีตประเพณี" ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องเป็นกระทำที่ผิด

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>11</sup> Norad (2008), “Anti-Corruption Approaches – a Literature Review”, commissioned on behalf of ADB, Cida, Danida, Norad Sadeve, and Sida Scanteam.

กฎหมาย ถึงแม้ว่าการกระทำทุจริตสามารถเห็นและเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าไม่เป็นธรรม (unfair) และสำหรับวลีว่า "ได้รับผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย" (illicit gain) หมายถึง บุคคลครอบครัวยุติธรรมหรือกลุ่มผลประโยชน์ การกำหนดความหมายของการคอร์รัปชันดังที่กล่าวมานี้ ไม่พบว่ามีการกำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เนื่องจากมาตรการในทางกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวมุ่งหมายให้การกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ที่เป็นความผิดอาญา และมุ่งปราบปรามปัญหาการทุจริตที่ซับซ้อนและมีบริบทที่หลากหลายซึ่งต้องใช้การวิเคราะห์บริบทเพื่อทำความเข้าใจ

นอกจากนี้ คอร์รัปชันในความหมายขององค์การสหประชาชาติ ไม่ใช่แต่เพียงพฤติกรรมที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หากแต่เป็นปรากฏการณ์ (phenomenon) ในทางสังคม การเมืองและเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก (UNODC, 2009) และองค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส Transparency International (TI) ให้นิยามคำคอร์รัปชันว่า หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้รับไว้วางใจในทางที่ผิด (abuse of entrusted power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งครอบคลุมทั้งการคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน<sup>12</sup>

สภาแห่งประชาคมยุโรปได้ให้คำจำกัดความคอร์รัปชันว่าหมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่มีขอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชนประพฤติที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตน โดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทนหรือฐานะความสัมพันธ์อื่นๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใดๆ โดยมีขอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ส่วนธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ยอมรับความหมายของการคอร์รัปชันว่า หมายถึง การใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบหรือความไว้วางใจสาธารณะโดยมิชอบเพื่อส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>13</sup>

อย่างไรก็ดี อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nation Convention against Corruption, 2003- UNCAC)<sup>14</sup> แม้จะกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับมาตรการและกฎเกณฑ์ที่ประเทศต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เพื่อเสริมสร้างระบบกฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มี

<sup>12</sup> <http://www.transparency.org/cpi2011/>

<sup>13</sup> OECD, August 2009

<sup>14</sup> ในคราวประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมได้มีมติที่ 58/4 เปิดการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 เป็นต้นมา อนุสัญญาฯ มีภาคีสมาชิกทั้งหมด 150 ประเทศ โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยการให้สัตยาบัน เป็นสมาชิกลำดับที่ 149

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น (แบ่งเป็นทั้งหมด 8 หมวด 71 ข้อบท) แต่กลับไม่มีการกำหนด คำจำกัดความของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ โดยอนุสัญญาฯ ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการ เชิงป้องกัน<sup>15</sup> (preventive measures) และการกำหนดให้การกระทำผิดในลักษณะต่างๆ อัน เกี่ยวกับการทุจริต เป็นความผิดทางอาญา (criminalization) เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้อ บทที่ 15 และข้อบทที่ 16) การให้สินบนในภาคเอกชน (ข้อบทที่ 21) การยักยอก (ข้อบทที่ 17 และ 22) การใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดและการร่ำรวยผิดปกติ(ข้อบทที่ 18-20) และการฟอก เงินและการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (ข้อบทที่ 23-25) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจน การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ สามารถนำมาตราฐาน ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ไปปรับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “การคอร์รัปชัน” มีความหมายที่ครอบคลุม “การ ทุจริต” โดยการคอร์รัปชันครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่ไม่เชื่อตรงต่อหน้าที่และการกระทำที่ผิดกฎหมาย (การทุจริต) และ/หรือไม่เหมาะสมกับศีลธรรมของสังคม เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ทรัพย์สิน เงินทอง ตลอดจนประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองและหรือพวกพ้อง โดยจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ เกิดขึ้นในหลายประเทศ ทำให้มีการพัฒนากฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน มีการจัดตั้งองค์กรป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงศาล ผู้ตรวจสอบบัญชี และสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระเพื่อ รับมือกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองที่ทุจริตมีความเสี่ยงในการรักษาอำนาจ ทางการเมืองของตน ส่วนรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน มีการพัฒนาให้สลับซับซ้อนและใช้ยุทธวิธี ใหม่ๆ เสมอ แต่สามารถถูกจำกัดขอบเขตได้โดยรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิและ เสรีภาพ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง ถึงแม้ในกรณีที่นโยบาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลจะอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพก็ตาม

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการถกเถียงอยู่บ่อยครั้งคือการให้ ความหมายที่ชัดเจนของการคอร์รัปชัน ถึงแม้ว่าโดยทั่วไป คนจะสามารถรู้ได้โดยทันทีที่พบเห็นว่าเป็น การทุจริตคอร์รัปชัน แต่การกำหนดข้อความคิด (concept) ในทางทฤษฎี และการตั้งคำถามในเชิง ประจักษ์ (empirical) กลับเป็นเรื่องที่ยาก เพราะไม่สามารถใช้ความหมายเดียวกับทุกกรณีของการ ทุจริตคอร์รัปชันที่ตรวจพบได้ นอกจากนี้ หากมีสัดส่วนของประชากรที่สำคัญที่ยังเชื่อว่ากระบวนการ หรือระบบการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในชีวิตประจำวัน และเป็นเรื่องจริงที่เกิดขึ้นใน สังคมและระบบการเมือง หรือในสถานการณ์ต่างๆ ดังที่กล่าวมา ดังนั้น คณะวิจัยจึงใช้ขอบเขตของ ความหมายร่วมโดยทั่วไปของการทุจริตคอร์รัปชันที่ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือทรัพยากรโดยมิ ชอบของผู้ถืออำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ของเอกชนในการระบุลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายใน การศึกษานี้

<sup>15</sup> UNCAC: Article 5 Preventive anti-corruption policies and practices.

นอกจากนี้ ผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดและวิธีการปฏิบัติระหว่างการคอร์รัปชันกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของประเทศไทยพบว่า พัฒนาการของแนวคิดและวิธีการที่บุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน นับตั้งแต่เริ่มมีการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา<sup>16</sup> แบ่งได้ 3 ระยะ คือ

**ระยะแรก**เป็นการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก จากนักธุรกิจและประชาชนโดยตรง ตัวอย่างของวิธีการดังกล่าวได้แก่ การรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและการส่งส่วย เพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพื่อให้เกิดความสะดวกราบรื่นในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจที่อาจจะมีความคาบเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเป็นต้น

**ระยะที่สอง**เป็นการคอร์รัปชันที่ได้ถูกพัฒนาพฤติกรรมกรรมการดำเนินการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจในการใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐต่างๆ หรือเป็นการร่วมมือกันคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐ ในการนำไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไป

**ระยะที่สาม** จะเป็นการคอร์รัปชันที่กลุ่มบุคคลต่างๆ ในการคอร์รัปชันในระยะที่สองพยายามที่จะทำให้วิธีการคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลทำให้การคอร์รัปชันนั้นๆ สามารถที่จะถูกตรวจพบเพื่อลงโทษผู้กระทำการคอร์รัปชันได้ยากมากขึ้น ซึ่งแนวคิดและวิธีการปฏิบัติที่สำคัญของการคอร์รัปชันนี้คือ ได้มีการนำเอากลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญคือ “กลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในทางวิชาการในหน่วยงานราชการของรัฐ” (Technocrat) หรือนักวิชาการที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการคอร์รัปชัน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่นี้ จะทำหน้าที่สำคัญในการ “สร้างเงื่อนไขต่างๆ” ที่ทำให้กลุ่มบุคคลกลุ่มเดิม (เช่น นักการเมือง, ข้าราชการ และนักธุรกิจ) “มีความชอบธรรม” (Legitimacy) ที่จะนำเอาเงื่อนไขต่างๆ เหล่านั้น ไปใช้เพื่อเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงาน อันได้แก่ นโยบายสาธารณะและกฎหมายต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม ซึ่งจะสามารถนำมาใช้เพื่อการคอร์รัปชันหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมาย ที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาจากที่นั่นต่อไป ภายหลังจากที่เครื่องมือ และขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกนำออกมาใช้ดำเนินการ

<sup>16</sup> <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

หรือใช้บังคับ หรือแล้วในที่สุด ซึ่งการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ ในปัจจุบันนิยมเรียกกันว่าเป็น “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 2.1.2 ลักษณะและรูปแบบของการคอร์รัปชัน

องค์การสหประชาชาติ<sup>17</sup> ได้อธิบายว่ารูปแบบ (forms) ของคอร์รัปชันมีตั้งแต่การรับเงินหรือได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลง การละเมิดระเบียบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่คลอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายการเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐ ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกำหนดราคาและการจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การจัดสร้างโครงการหลอกลวง การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จและการทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น<sup>18</sup>

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับลักษณะ รูปแบบ และประเภทของการคอร์รัปชันพบว่า มีการแบ่งได้ออกเป็นหลากหลายประเภทขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์ใดเป็นเครื่องแบ่ง เช่น การแบ่งตามขนาด สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) และการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) การแบ่งตามระดับ สามารถแบ่งได้ 3 ระดับ คือ การคอร์รัปชันเชิงบุคคล (Incidental) การคอร์รัปชันเชิงสถาบัน (Institutional) และการคอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic) เป็นต้น โดยคณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยนี้ดังนี้

Heidenheimer แบ่งลักษณะการคอร์รัปชันออกเป็น 3 ลักษณะ<sup>19</sup> คือ

1. การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการสมัยใหม่ (Public Office) เป็นแนวคิดที่เห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจรัฐในทางที่ผิดเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบนซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป

การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการสมัยใหม่ (Public Office) หรือการคอร์รัปชันจากการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>20</sup> จึงเป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย (Extra-legal influence) เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การทำโครงการการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมัครพรรคพวกของตน การซื้อขายตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงหลักการเรื่องความสามารถและคุณธรรมแต่กลับอาศัยความเป็นเครือญาติหรือสมัครพรรคพวกเป็นที่ตั้ง

<sup>17</sup> United Nations, 1989

<sup>18</sup> <http://www.learners.in.th/blogs/posts/96079>

<sup>19</sup> <http://tortaharn.net/contents/index>

<sup>20</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์. อ้างแล้ว, น. 20-28.

2. การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (Economic) ที่เห็นว่า การคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องของข้าราชการที่ฉ้อฉล ที่เห็นหน่วยราชการของตนเองเป็นดังเช่นแหล่งทำธุรกิจที่จะแสวงหารายได้ให้มากที่สุด หน่วยราชการจึงกลายเป็นสถานที่มุ่งแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุด รายได้ของข้าราชการเหล่านั้นซึ่งขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมของตลาด และความสามารถส่วนตัวที่จะหาจุดที่จะทำให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน

การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (Economic) หรือการคอร์รัปชันจากการสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือ ที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (economic rent) หรือ “ค่าเช่า” ค่าเช่าถูกสร้างขึ้นเมื่อรัฐเข้าไปจำกัดการทำงานของตลาด ค่าเช่า จึงหมายถึง รายได้ หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติโดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ความปกติ หรืออาจหมายถึง รายได้ซึ่งสูงกว่ารายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคลหรือบริษัทจะได้มาจากทางเลือกอื่น ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่า ค่าเช่าอาจแบ่งเป็น 6 ประเภท คือ ค่าเช่าจากการผูกขาด (Monopoly rents) ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (Rents based on transfer) ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource rents) ค่าเช่าจากนวัตกรรม (Schumpeterian rents) ค่าเช่าจากการเรียนรู้ (Rents for learning) และค่าเช่าจากการกำกับดูแลและจัดการ (Monitoring and management rents) กล่าวคือ โดยที่ค่าเช่า คือ ค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะสร้างและคงไว้ซึ่งค่าเช่าเหล่านั้น ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึงกิจกรรมการเมือง ที่ถูกกฎหมาย ทรัพยากรที่ใช้ไปในการแสวงหาค่าเช่า ผู้แสวงหาค่าเช่า จึงแสวงหานักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงให้เป็นผู้อุปถัมภ์และช่วยเหลือให้ได้ค่าเช่าตอบแทนกับเงินสินบนหรือของกำนัล การแสวงหาค่าเช่า การคอร์รัปชันและการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ (patron - client exchanges) จึงโยงใยและคาบเกี่ยวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>21</sup>

Khan และ Jomo<sup>22</sup> เห็นว่า ผู้ซึ่งมีตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งข้าราชการระดับสูง มีอำนาจสร้างและควบคุมค่าเช่า (rent) ที่จะทำให้อุตสาหกรรมหรือปัจเจกได้กำไรในอัตราสูงกว่าระบบตลาดปกติที่จะให้ได้ ซึ่งอาจจะทำได้ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น อนุญาตให้ตั้งธุรกิจผูกขาดในอุตสาหกรรมหรือบริการกิจการหนึ่ง ให้ได้ใบอนุญาตเข้าถึงทรัพยากรหายากเพื่อประกอบกิจการ ให้การคุ้มครองจากเงื้อมมือของกฎหมายในกรณีทำธุรกิจผิดกฎหมาย ฯลฯ ส่วนผลกระทบของการแสวงหาค่าเช่าต่อระบบเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับต้นทุนในการแสวงหาว่ามีสูงมากเพียงใด และที่สำคัญคือ ผลลัพธ์สุทธิของสังคมต่อค่าเช่าโดยรวมหลังจากต้นทุนในการแสวงหาแล้ว เป็นบวกหรือเป็นลบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ หัวใจของการวิเคราะห์ คือ

<sup>21</sup> เฟิ่งอ๋าง. น.5-10

<sup>22</sup> เฟิ่งอ๋าง.

ประการแรก ค่าเช่าที่แสวงหาและบังเกิดขึ้นเป็นค่าเช่าชนิดใด เป็นค่าเช่าที่มีแนวโน้มส่งผลดีกับการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือเป็นค่าเช่าที่ส่งผลเสีย ประการที่สอง กระบวนการแสวงหาค่าเช่าที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการสะสมทุนของเศรษฐกิจ มีนัยต่อประเภทของค่าเช่าให้เกิดการลงทุนที่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวหรือไม่ เพียงใด และประการที่สาม ความพยายามเปลี่ยนโครงสร้างค่าเช่าอาจนำไปสู่ความขัดแย้งด้านการจัดสรรผลประโยชน์ การแบ่งสรรอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจ อาจกำหนดว่าปัจเจกชนใด หรือกลุ่มใด จะได้รับการจัดสรรค่าเช่า ใครจะได้ค่าเช่ามากน้อยอย่างไร ต้องแบ่งกับใครบ้างภายในระบบอุปถัมภ์ มีนัยต่อผลลัพธ์ค่าเช่าในท้ายที่สุด ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผู้แสวงหาค่าเช่า ทั้งที่เป็นกลุ่มผู้ประกอบการและผู้แสวงหาค่าเช่าที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการ และพรรคพวกกับนักการเมือง ข้าราชการ วิธีการแสวงหาค่าเช่า และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

3. การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจหรือชื่อเสียง หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานด้านพฤติกรรมในเชิงศีลธรรม

การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะในระดับนโยบายมักเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือพรรคการเมือง เนื่องจากการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง นักการเมืองจะได้รับมอบหมายอำนาจเพื่อบริหารประเทศ อำนาจดังกล่าว ได้แก่ อำนาจในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อำนาจในการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ดังนั้น การใช้อำนาจในการบริหารประเทศดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลต่างๆ ในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าการใช้อำนาจทางบริหารเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองหรือผู้บริหารประเทศอาจมีลักษณะเจาะจง หรือไม่เจาะจงกับธุรกิจของรัฐมนตรีหรือพวกพ้อง จึงทำให้มีผู้กล่าวว่าการคอร์รัปชันในลักษณะนี้เป็นการคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมือง คือ เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์ดังกล่าวซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุหรือเงินทองเสมอไป

การคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมือง จึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>23</sup> โดยการคอร์รัปชันลักษณะนี้ เกิดขึ้นได้ไม่ว่าในรัฐบาลรูปแบบใดและมีรูปแบบแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ การติดสินบน กรรโชก ใช้อำนาจบาตรใหญ่ คดโกง ยักยอก และใช้ระบบเส้นสายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และในบางกรณียังพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร (Organized Crime) ประเภทต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และธุรกิจค้าประเวณี เป็นต้น นอกจากนี้ การคอร์รัปชันทาง

<sup>23</sup> วิทยากร เชียงกุล. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549), น. 19-20.

นโยบาย ยังมีความหมายรวมถึง การทำสัญญาข้อผูกพันใดๆ ที่ทำให้รัฐเสียเปรียบคู่สัญญาเอกชนที่ นักการเมืองมีส่วนได้เสียหรือที่เป็นญาติหรือพวกพ้องด้วยทั้งทางตรงและทางอ้อม<sup>24</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจ ในลักษณะที่ไม่เจาะจงอาจทำให้นโยบายของรัฐบาลไม่ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน และสื่อมวลชน และอาจทำให้มีผู้ประกอบการรายอื่นได้รับ “ผลพลอยได้” ให้การสนับสนุนด้วย ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อภาคธุรกิจดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นการคอร์รัปชันเสมอไป เพราะ นโยบายส่งเสริมหรือให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมที่มีมิติของสาธารณะนั้นไม่ใช่นโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบการไม่กี่รายเท่านั้น

Hridenheimer<sup>25</sup> แบ่งรูปแบบการคอร์รัปชันตามหลักเกณฑ์ของสี่ที่สะท้อนตามความอดทนของชุมชน (Community's tolerance) ที่มีต่อการทุจริต ดังนี้

1. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึงความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชน ที่เห็นว่าการกระทำหนึ่งสมควรถูกตำหนิ และเห็นว่าควรจะถูกลงโทษ

2. การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าการสมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ

3. การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าพอจะรับได้ คือไม่เลวร้ายนัก การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและมวลชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ พูดอีกอย่างหนึ่งคือ การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจจะยังไม่ตระหนักถึง เพราะฉะนั้นการทำทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง แต่ในสังคมหนึ่งอาจจะยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริตก็ได้

Tanzi และ Rose-Ackerman<sup>26</sup> แบ่งการทุจริตหรือการคอร์รัปชันออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1) การทุจริตโดยข้าราชการ (administrative or bureaucratic corruption) ซึ่งหมายถึงการ กระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าประโยชน์สาธารณะ

2) การทุจริตโดยนักการเมือง (political corruption) เป็นการใช้หน่วยงานของทางราชการโดยบรรดานักการเมืองเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ

<sup>24</sup> อัมมาร สยามวาลา และคณะ. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540”. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า, 2549), น. 2-12.

<sup>25</sup> <http://www.learners.in.th/blogs/posts/96079>

<sup>26</sup> อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, น. 26-31.

กล่าวคือ เป็นการกระทำการทุจริตโดยประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาลหรือนักการเมืองระดับสูงโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาอำนาจหรือคงอิทธิพลทางการเมืองของตนไว้ โดยรูปแบบหนึ่งของการทุจริตก็คือ การสะสมทรัพย์สิน โดยการเบียดบังหรือยกยอกหรือแบ่งเปอร์เซ็นต์จากการใช้งบประมาณของรัฐโดยผ่านโครงการการประมูล หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปว่า extraction การยกยอก (Embezzlement) หรือ kleptocracy และเมื่อผู้นำประเทศที่กระทำการทุจริตได้เงินมานำเงินดังกล่าวมาสร้างอิทธิพลทางการเมืองต่ออีกทีหนึ่ง เพื่อเป็นการสร้างรักษาและขยายฐานอำนาจทางการเมือง โดยผ่านทางทำให้ผลประโยชน์แก่พวกพ้องซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่าเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง (patronage politic) หรือให้ผลประโยชน์ในหมู่ครอบครัวและญาติมิตรที่เรียกว่า การเล่นพรรคเล่นพวก (nepotism)

Shleifer และ Vishney<sup>27</sup> แบ่งลักษณะของการทุจริตโดยข้าราชการออกเป็น 2 ประเภทย่อยคือ

- 1) การคอร์รัปชันตามน้ำ (corruption without theft) ซึ่งจะปรากฏขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการสินบนโดยให้มีการจ่ายตามช่องทางปกติของทางราชการ แต่ให้เพิ่มสินบนรวมเข้าไว้กับการจ่ายค่าบริการของหน่วยงานนั้นๆ
- 2) การคอร์รัปชันทวนน้ำ (corruption with theft) เป็นการคอร์รัปชันในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องสินบนจากผู้ขอรับบริการโดยตรง โดยที่หน่วยงานนั้นไม่ได้มีการเรียกเก็บเงินค่าบริการแต่อย่างใด

Susan Rose Ackerman<sup>28</sup> กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่เป็นเหตุแห่งการคอร์รัปชัน 4 แบบ ดังนี้

- 1) การอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ เช่น การหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น
- 2) การจัดสรรผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัดในรูปแบบของสิ่งของบริการหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
- 3) ข้าราชการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนต่ำเกินไปจนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น ความล่าช้าในการให้บริการทำบัตรประชาชน หนังสือเดินทาง เป็นต้น
- 4) ธุรกิจหลายประเภทผิดกฎหมาย เอกชนจึงจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ตนสามารถประกอบอาชีพการมาได้โดยไม่ถูกจับกุม เช่น การค้ายาเสพติด โสเภณี การพนัน เป็นต้น

<sup>27</sup> อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, น. 26-31

<sup>28</sup> อ้างถึงใน เอกวิทย์ มีเพียร, 2550 หน้า 17

สำหรับรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยนั้น มีการแบ่งรูปแบบไว้แตกต่างกัน ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

รูปแบบการคอร์รัปชันนั้น อาจแบ่งเป็น 5 ประเภท<sup>29</sup> คือ

1. การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบการทุจริตที่อาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการต่างๆ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ และทำให้ประชาชนเห็นว่าเป็นการกระทำถูกต้องชอบธรรม โดยมีลักษณะ ดังนี้

1.1 มีการกำหนดนโยบายจัดทำโครงการหรือกิจการใด โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน

1.2 มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้น ให้ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ

1.3 ผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะในรูปของเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ หรือผลประโยชน์อย่างอื่นใด

2. การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างการฮั้ว ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ กำหนดรายละเอียด เงื่อนไข จนกระทั่งการทำสัญญาทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการอาศัยหน่วยงานราชการรับการยกเว้นและรับผลประโยชน์จากการรับงานโดยไม่นำส่งกระทรวงการคลัง

4. การทุจริตในการให้สัมปทาน เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐ ที่รัฐได้อนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใด

5. การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

วุฒิสภ� เพ็รียบจริยวัฒน<sup>30</sup> ได้นำเสนอรูปแบบคอร์รัปชันในหนังสือ “คู่มือทรราช” ว่ามี ทั้งหมด 4 รูปแบบ ดังนี้

1) คอร์รัปชันจากการจัดซื้อ จัดหา (Procurement Corruption)

2) คอร์รัปชันจากการให้สัมปทานและสิทธิพิเศษ (Concessionary Corruption)

<sup>29</sup> อ้างถึงใน เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, 2553 หน้า 2-11

<sup>30</sup> วุฒิสภ� เพ็รียบจริยวัฒน. คู่มือทรราช : แบบเรียนวิชาทรราชวิทยา. (กรุงเทพฯ : สถาบันสฬสวรรษ, 2543), น. 18-24.

- 3) คอร์รัปชันจากการขายสาธารณสมบัติ (Privatization Corruption)
- 4) คอร์รัปชันจากการกำกับดูแล (Regulatory Corruption)

วิทยากร เชียงกุล พบว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนในสังคมไทย ปัจจุบัน มี 15 แบบ ดังนี้

- 1) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บ ส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น
- 2) เครพโตคราซี (Kleptocracy) เป็นการนำทรัพยากรของรัฐมาครอบครอง โดยอาจกระทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- 3) การมีผลประโยชน์ทับซ้อน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้ส่วนเสีย และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
- 4) การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์
- 5) การปกปิดการทุจริตและการบิดเบือนข้อมูล
- 6) การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและลำเอียง
- 7) การใช้อิทธิพลเพื่อการค้าต่างตอบแทน และการแลกเปลี่ยนสินค้า
- 8) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล และการใช้กองทุนของรัฐ ไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การใช้ธนาคารของรัฐในโครงการประชานิยม เป็นต้น
- 9) ไม่กระทำตามหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา เช่น การจัดฮั้วประมูล เป็นต้น
- 10) การให้และการรับสินบน และการขู่เข็ญบังคับ
- 11) การรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขบวนการค้ายา เป็นต้น
- 12) การใช้นโยบายประชานิยม ที่เป็นการใช้เงินทอง หรือสิ่งของของรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
- 13) การใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด เช่น การข่มขู่ คุกคาม และทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัว เป็นต้น
- 14) การทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ
- 15) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล

ส่วนวิธีการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรม อาจแบ่งได้ 3 วิธี คือ

- 1) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎหมาย หรือเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมายต่างๆ เป็นต้น

2) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของสิ่งของ และบริการหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

3) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการเพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา

ทินพันธุ์ นาคะตะ<sup>31</sup> เห็นว่า ปัญหาใหญ่ของระบบราชการไทย คือ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นทีม ข้าราชการส่วนใหญ่มีกลุ่มมีพวก มีระบบอุปถัมภ์ทุกกลุ่มและทุกระดับต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากคอร์รัปชัน พ่อค้าได้กำไรมากขึ้น เจ้าหน้าที่มีรายได้พิเศษ ผู้บังคับบัญชาพอใจที่ได้ปฏิบัติหน้าที่สำเร็จ ไม่มีการร้องเรียน ไม่มีการขัดแย้งใดๆ ดังนั้น ในกระบวนการคอร์รัปชันดังกล่าวจึงเรียกได้ว่าเป็นคดีที่ไม่มีโจทก์ และเป็นการยากที่จะหาความผิดจากบุคคลเหล่านี้ เพราะใช้ระบียบกฎหมายของทางราชการเป็นข้ออ้างในการดำเนินการ

การศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ ได้แบ่งกลุ่มพฤติกรรมคอร์รัปชันในประเทศไทย ทั้งที่เกิดจากการทุจริตของข้าราชการ การร่วมกันคอร์รัปชันของข้าราชการและนักธุรกิจ และคอร์รัปชันในภาคเอกชน ได้ดังนี้

1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและการบัญชี การที่พนักงานบัญชียกยอดเงินของหลวงไปใช้ส่วนตัวแล้วแสดงรายการรับจ่ายเงินไว้ไม่ตรงต่อความจริงจากตัวอย่างงานวิจัยของธวัชชัย สีสุวรรณ ซึ่งใช้กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ด้านการเงิน 3 คนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นมาวิเคราะห์หาจุดอ่อนของระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องพบว่า การที่เจ้าหน้าที่การเงินดังกล่าวซึ่งร่วมกันปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจถอนเงินจากธนาคารแล้วใช้วิธีการทางบัญชีปกปิดความผิด โดยทำการยกยอดเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเวลานานกว่า 7 ปี เป็นเงินจำนวนกว่า 60 ล้านบาทได้นั้น สะท้อนให้เห็นว่าแม้ระเบียบปฏิบัติที่วางไว้จะรัดกุมเพียงใด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง “สมรู้ร่วมคิด” ร่วมกันทุจริตและปิดบัง กว่าจะมีการตรวจสอบจนกระทั่งจับได้ รัฐก็สูญเสียประโยชน์ไปมากแล้ว

2) การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ทินพันธุ์ นาคะตะ สรุปได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการไทยเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันได้แก่ ข้าราชการและพ่อค้า จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยสัญญาว่าจะปกปิดชื่อและสังกัดของผู้ให้สัมภาษณ์ ทำให้ได้ทราบรายละเอียดของเทคนิคต่างๆ ในการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างดังนี้

<sup>31</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำรา), 2541.

2.1) ในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ ข้าราชการจะทำการทุจริตโดยกำหนดสเปคให้ไม่มีผู้ใดเข้าใจได้นอกจากพ่อค้าที่เป็นพวกเดียวกับเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมมือกันคอร์รัปชัน

2.2) ในการสอบราคาที่มีระเบียบกำหนดให้ต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คนแยกกันไปสอบราคา วัสดุอุปกรณ์ที่จะซื้อจากร้านค้าอย่างน้อย 2 แห่ง ในทางปฏิบัติจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ 2 คนตรงตามระเบียบ แต่มักจะเป็นพวกเดียวกันและแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่แยกจากกันก็มักจะร่วมกันสร้างหลักฐานการสอบราคาให้ครบแล้วเสนอให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติทำสัญญาซื้อขายกับผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะแพงกว่าราคาในท้องตลาด

2.3) กรณีการประกวดราคาซึ่งมีกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและพ่อค้าสามารถแปลงระเบียบเหล่านั้นให้เป็นเครื่องมือทุจริตได้ เช่น ในการประกวดราคาก่อสร้าง ทางราชการจะกำหนดให้ผู้ที่จะซื้อแบบการประกวดราคาได้จะต้องเป็นผู้ที่ขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานราชการนั้น และต้องแสดงผลงานที่เคยทำกับราชการมาเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของงานที่ประกวดราคานั้น ซึ่งเป็นผลให้ผู้รับเหมาหน้าใหม่ถูกกีดกัน ในการประกวดราคา จึงมักมีแต่ผู้รับเหมาหน้าเก่าที่ติดต่อกับส่วนราชการนั้นมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังมีวิธีการกีดกันผู้รับเหมาหน้าใหม่โดยการถ่วงเวลาในการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมา หรือสร้างความไม่สะดวกในการทำงานของผู้รับเหมาหน้าใหม่ เช่น จงใจตรวจสอบวัสดุก่อสร้างล่าช้า ทำให้งานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ส่งผลให้ผู้รับเหมาต้องถูกปรับ ส่วนประกอบเหล่านี้ช่วยจำกัดจำนวนผู้ประกวดราคาให้เหลือเพียงรายเก่า ๆ ไม่กี่ราย ซึ่งรู้จักกันดีในส่วนราชการนั้น สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายด้วยความคุ้นเคย

2.4) การสมคบกันของบรรดาผู้เข้าร่วมประกวดราคาหรือที่เรียกว่าการฮั้วก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่เป็นที่รู้จักกันไป โดยที่บรรดาพ่อค้าผู้รับเหมาจะร่วมมือกันให้สัญญาต่างตอบแทนกัน โดยยินยอมให้ผู้รับเหมารายหนึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเพื่อให้ชนะการประกวดราคา ส่วนผู้ร่วมประกวดการรายอื่น ๆ จะเสนอราคาให้สูง โดยผู้รับเหมาที่ได้รับสัญญานั้นจะต้องจ่ายผลประโยชน์บางประการตอบแทนให้ผู้ร่วมสมยอมด้วย ดังนั้น ราคาที่รัฐต้องจ่ายจึงรวมเอาทั้งต้นทุนสินค้า กำไรของผู้รับเหมา เงินที่จ่ายตอบแทนในการฮั้ว และเงินที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เหตุที่เกิดการฮั้วขึ้นเพราะพ่อค้าทุกคนรู้ราคาแท้จริงของสินค้านั้นดี การแข่งขันกันอย่างเสรีที่ผู้รับเหมาต้องแย่งกันเสนอราคาต่ำที่สุดเพื่อให้ได้รับงานนั้น ไม่อาจทำให้ได้รับกำไรเท่ากับการฮั้วกันงานวิจัยดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่ามีประเด็นที่น่าสนใจคือ กฎระเบียบก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจที่จะขัดขวางกระบวนการสมรู้ร่วมคิดนี้ รวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทุจริตเพื่อรับส่วนแบ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากการยกเลิกการประกวดราคานั้นต้องมีหลักฐานเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการประกวดราคา แม้จะรู้ว่าราคาทีประมูลสูงกว่าราคาท้องตลาดมาก (กรณีที่มีสมมติฐานว่าเจ้าหน้าที่บริสุทธ์) ก็ต้องเสนอความเห็นให้ทำสัญญากับผู้รับเหมารายที่เสนอราคาต่ำสุด มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่อาจถูกบรรดาผู้รับเหมารุมกันกล่าวหาว่ากลั่นแกล้งเพื่อเรียกสินบน ซึ่งในการสืบสวนเพื่อ

พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของกรรมการนั้น ก็ยากที่จะหาพยานหลักฐาน จึงเป็นการเสี่ยงและอาจจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่สูญเสียตำแหน่งหน้าที่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวเจ้าหน้าที่จึงมักมีพฤติกรรมที่เรียกว่า “กินตามน้ำ” ด้วย

3) การแสวงหาผลประโยชน์จากงานให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรมการรับหรือการเรียกสินบน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องเอาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้อื่นหยิบยื่นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ใช้อำนาจตามกฎหมายทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน จากการวิจัยของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ ซึ่งได้ทำการศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักธุรกิจ 430 ราย พบว่า 2 ใน 3 ของนักธุรกิจเหล่านี้ต่างมีประสบการณ์ในการจ่าย “เงินใต้โต๊ะ” หรือ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” ให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมืองคิดเป็นมูลค่าระหว่างร้อยละ 1-5 ของมูลค่าสินค้าหรือยอดขายประจำปี ซึ่งการจ่ายนั้นมิได้จ่ายโดยสมัครใจ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นักธุรกิจต้องยอมรับจากการถูกเรียกร้อง ซึ่ง 5 หน่วยงานแรก ที่นักธุรกิจเห็นว่ามีการคอร์รัปชันมากที่สุด ได้แก่ กรมศุลกากร กรมตำรวจ กรมสรรพากร กรมที่ดิน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนทั้งสิ้น

4) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาล และจ่ายเพื่อให้คงสภาพการผูกขาดนั้นไว้การให้สัมปทานโครงการต่างๆ ของรัฐนั้นเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งการให้สัมปทานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น โครงการสัมปทานธุรกิจโทรคมนาคมเป็นผลจากการที่นักธุรกิจให้สินบนหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ข้าราชการและนักการเมืองในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การผลักดันโครงการสัมปทานใหม่ ๆ การช่วยเหลือในขั้นตอนการพิจารณาของข้อเสนอทางเทคนิคและข้อเสนอทางการเงินในการประมูล ตลอดจนการสนับสนุนร่างสัญญาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้รับสัมปทานซึ่งส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่พึงได้รับนอกจากการทุจริตในวงราชการซึ่งอาจกระทำโดยข้าราชการ หรือข้าราชการสมคบกับนักธุรกิจแล้ว ยังมีการทุจริตต่อรายได้ของรัฐโดยเอกชนอีก เช่น การโกงภาษีมูลค่าเพิ่ม การตกแต่งบัญชีเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผาสุก พงษ์ไพจิตร แบ่งรูปแบบของการคอร์รัปชันในสังคมไทยออกเป็น 4 ลักษณะ<sup>32</sup> คือ

1. ระบบส่งส่วย (syndicate corruption) มีแหล่งสำคัญ เช่น ที่ดิน ตำรวจ ศุลกากร เป็นต้น
2. การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickbacks) มีแหล่งสำคัญ เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตร องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่างๆ และเทศบาล มหาวิทยาลัย

<sup>32</sup> [http://issuu.com/thaireform\\_library/docs/name3be734](http://issuu.com/thaireform_library/docs/name3be734)

3. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ และ

4. การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยของนนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ<sup>33</sup> ที่ศึกษาวิจัยรูปแบบ กระบวนการ วิธีการ และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย โดยวิเคราะห์กรณีศึกษาเรื่อง โครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่าน การแจกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก 4-01 การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม การจัดซื้อจัดจ้างและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร และการแต่งตั้งกรรมการในธนาคารแห่งประเทศไทยและกรรมการในสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากการทุจริตในกรณีทั่วไปใน 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การกระทำทางนโยบายหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) หรือของรัฐมนตรี

ประการที่สอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการตามนโยบายมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคล หรือมีลักษณะของการขัดกันของผลประโยชน์ และ

ประการที่สาม ฝ่ายบริหารหรือญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของฝ่ายบริหาร ได้ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว หรือการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ

### 2.1.3 ปัจจัยและสาเหตุการคอร์รัปชัน

ในการศึกษารวบรวมวรรณกรรมที่มีการกล่าวถึงปัจจัยและสาเหตุของการคอร์รัปชันที่สำคัญของคณะผู้วิจัย มีผู้ที่ศึกษาไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

Simcha B. Werner กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเกิดคอร์รัปชัน 9 ประการ ได้แก่

- (1) ระบบอุปถัมภ์
- (2) ความไม่เท่าเทียมกันของฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
- (3) สังคมบริโภคนิยมที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองสินค้าและบริการ
- (4) การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ
- (5) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป

<sup>33</sup> นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เมษายน 2555.

(6) การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและการขยายขอบเขตของโครงสร้างสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

(7) สภาพการณ์ขาดแคลนทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ

(8) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต

(9) การมีระบบสืบสวนและการควบคุมการทุจริตที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสนใจปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และการมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน

เดวิด เจ กูลด์ และโฮเซ เอ อะมาโร เรย์ส์<sup>34</sup> ศึกษาบ่อเกิดคอร์รัปชันรูปแบบต่างๆ ของคอร์รัปชันและผลของคอร์รัปชันในประเทศด้อยพัฒนา พบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดคอร์รัปชันว่ามีทั้งหมด 5 ปัจจัยได้แก่

1) บทบาทของรัฐบาลในกระบวนการพัฒนาประเทศที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ด้าน ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ขณะเดียวกันกฎระเบียบก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วยและกลายเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการแก่ประชาชน จึงเป็นโอกาสของข้าราชการในการเรียกร้องค่าตอบแทนจากกลุ่มเอกชนต่างๆ

2) การไร้เสถียรภาพทางการเมือง จะนำไปสู่สังคมที่ขาดซึ่งระเบียบวินัยและละเลยการปฏิบัติตามระเบียบ เมื่อมีเอกชนผู้ซึ่งต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากราชการยื่นสิ่งตอบแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐนั้นก็พร้อมจะรับไว้

3) สภาพเศรษฐกิจและสังคม เช่น การว่างงาน ความยากจน ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์และระบบการพึ่งพาอาศัย และที่สำคัญคือสามารถเพาะคอร์รัปชันให้เกิดขึ้นในที่ๆ ยังไม่เคยมีได้

4) ปัจจัยทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ใกล้ชิดส่วนตัวเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

5) สภาพการปฏิบัติหน้าที่ เกิดขึ้นจากโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจที่เคร่งครัดรวมอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไปจนเกิดความล่าช้า ผู้ที่มาติดต่อจึงยอมมอบค่าตอบแทนแก่ข้าราชการเพื่อลดระยะเวลาการขาดระบบและบุคลากรในการติดตามและควบคุมการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ

Klitgard<sup>35</sup> ได้ระบุถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่จะทำให้เกิดการทุจริตโดยข้าราชการขึ้น ไว้ 3 ประการ คือ

<sup>34</sup> อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, 2544 หน้า 4-21

<sup>35</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. (กรุงเทพฯ : 179 การพิมพ์, 2533), น. 7.

1) การมีอำนาจผูกขาดของหน่วยงานราชการ (monopoly power of officials) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ ภายใต้กรอบของกฎหมายดังกล่าวได้ระบุให้หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหน้าที่สิทธิขาดแต่เพียงหน่วยงานเดียวในการดำเนินการ ในบางกรณีอำนาจผูกขาดเกิดขึ้นจากความขาดแคลน (shortage) ของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งมาจากกฎข้อบังคับของรัฐบาลที่มีผลต่อราคา หรือการผลิตสินค้าอื่นๆ หรือในอีกนัยหนึ่ง คือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้สร้างความขาดแคลนให้เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นโอกาสในการเรียกรับเงินใต้โต๊ะหรือสินบนต่อไป

2) ระดับของดุลพินิจของหน่วยงานราชการในการอนุญาตให้ดำเนินการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ สามารถเรียกรับเงินใต้โต๊ะหรือสินบนได้ไม่เพียงแต่จะขึ้นอยู่กับอำนาจการผูกขาด (monopoly) ของหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุญาตด้วย การใช้วิจารณญาณของหน่วยงานรัฐเป็นการเปิด

3) ระดับของการมีระบบความรับผิดชอบและความโปร่งใสในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐโดยกรณีนี้เกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสที่จะเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลข่าวสารของผู้ที่มาขอใช้บริการ ส่งผลให้เกิดความยากลำบากที่จะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของบรรดาข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวิธีการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่นิยมกระทำคือ การอ้างว่าต้องมีการเพิ่มการควบคุมทางลำดับขั้นในการบังคับบัญชาผ่านหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น

ประเวศ วะสี<sup>36</sup> เห็นว่า สาเหตุที่สังคมไทยมีการทุจริตเกิดขึ้นนั้น เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ

1) โครงสร้างเชิงอำนาจ ลักษณะสังคมไทยเป็นสังคมเป็นความสัมพันธ์กันเชิงอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ เป็นความสัมพันธ์ทางดิ่ง จะเกิดพฤติกรรมต่างๆ ที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจหาประโยชน์ มีความฉ้อฉลมาก ผู้ไม่มีอำนาจจะแสวงหาความอุปถัมภ์จากเจ้านายตน สังคมใดที่มีความสัมพันธ์ทางดิ่งที่เรียกว่า Vertical Relationship เศรษฐกิจจะไม่ดี การเมืองจะไม่ดีและศีลธรรมจะไม่ดี

2) แนวทางการพัฒนา ที่ผ่านมาระบบการพัฒนาของตะวันตกเข้ามา ที่เน้นเงินเป็นตัวตั้ง ดังนั้น จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

3) ความอ่อนแอในระบบ ทั้งระบบการเมือง ระบบราชการ ระบบการศึกษา ระบบศาสนาระบบสื่อมวลชน

<sup>36</sup> สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย. เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุค ปฏิรูปกันอย่างไร. (กรุงเทพฯ : สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2547), น. 43-46.

อุดม รัฐอมฤต เห็นว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดขึ้นเพราะช่องโหว่ทางกฎหมาย เช่น การเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะเข้าไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ ในบางกรณีอาจปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วหรือตะล่งเรื่องให้ซำก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ดังกล่าวทำให้ประชาชนต้องมอบผลประโยชน์บางอย่างเพื่อให้เรื่องของตนได้ผ่านการพิจารณาอย่างที่ต้องการการที่ข้าราชการดำเนินการได้ตามอำเภอใจดังกล่าวเป็นเพราะระบบการติดตามตรวจสอบของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ<sup>37</sup>

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้หยิบยกข่าวสารเกี่ยวกับกรณีการทุจริตในการเลือกตั้งการยึดทรัพย์ข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติ การมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 แก่ผู้มั่งคั่งมาเป็นกรณีตัวอย่างในการพิจารณาข้อบกพร่องที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันว่า เกิดจากการที่ข้าราชการขาดอุดมการณ์ความบกพร่องของโครงสร้างระบบราชการไทย ความด้อยประสิทธิภาพของมาตรการในการป้องกันแก้ไขและปราบปราม ที่สำคัญคือ พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีแบบแผนที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การที่ระบบการตรวจสอบและปราบปรามมีขั้นตอนที่กินระยะเวลานานนั้น มักจะไร้ผลในการปรับปรุงแก้ไขใดๆ เช่น กรณีตัดสินยึดทรัพย์ที่ใช้เวลารวม 10 ปีนั้น แม้จะยึดทรัพย์ได้ แต่ผู้ทุจริตได้ประโยชน์และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติอย่างกว้างขวางโดยไม่สามารถเรียกคืนกลับมาได้แล้ว

นอกจากนี้ สาเหตุของการทุจริตและประพฤตินิชอบของข้าราชการและนักการเมือง ยังอาจสรุปได้<sup>38</sup> ดังนี้

- 1) สาเหตุทางการเมือง นักการเมืองบางรายกระทำการอย่างเป็นกระบวนการในการกระทำ การทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างแยบยล ใช้ความร่วมมือกับข้าราชการประจำ โดยอาศัยอำนาจช่องโหว่และความซับซ้อนของระบบราชการ
- 2) สาเหตุทางกฎหมาย เป็นความล้าหลังของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตถูกบังคับใช้มานาน ในขณะที่พฤติกรรมการทุจริตได้มีการพัฒนารูปแบบและมีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ซึ่งทำให้เอาความผิดกับผู้กระทำความผิดได้ยากขึ้น
- 3) สาเหตุทางด้านระบบราชการ การที่ระบบราชการมีกฎระเบียบมาก ก็เป็นช่องทางและโอกาสให้ข้าราชการนำมาใช้ในการแสวงหาประโยชน์ได้มาก เช่น การจัดให้มีการบริการสาธารณะ การคิดค่าธรรมเนียม อำนาจการใช้ดุลพินิจที่ยังมีมากก็สามารถที่จะทำการทุจริตได้เพิ่มมากขึ้น

<sup>37</sup> อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ นิชอบในวงราชการ.( กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 17-19.

<sup>38</sup> คู่มือของสมาชิกวุฒิสภาสำหรับการปราบปรามทุจริต สถาบันพระปกเกล้า, 2543

4) สาเหตุทางเศรษฐกิจ ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาด ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องด้วยการให้ข้อมูลในฐานะคนภายในได้

5) สาเหตุข้ามชาติ เช่น ในกรณีบางประเทศที่มีการกักเงิน และการให้เงินช่วยเหลือต่างๆ จากรัฐบาลนำไปใช้อย่างไม่เหมาะสม มีการยกยอกไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนทั้งนี้ เนื่องจากขาดการตรวจสอบควบคุมที่ดีพอ

อีกประการหนึ่ง หากพิจารณาสาเหตุของการคอร์รัปชันผ่านแนวคิดและทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow ซึ่งมีสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์มีความต้องการและความต้องการมีอยู่เสมอโดยไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการที่ได้รับการสนองแล้วจะไม่เป็นสิ่งจูงใจสำหรับพฤติกรรมต่อไป<sup>39</sup> ส่วนความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนองจะเป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม ขณะเดียวกันความต้องการของคนจะซ้ำซ้อนกัน บางทีความต้องการหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้วยังไม่สิ้นสุดก็เกิดความต้องการด้านอื่นขึ้นอีก และความต้องการของคนมีลักษณะเป็นลำดับขั้นความสำคัญ คือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนอง ซึ่งสอดคล้องกับการคอร์รัปชันที่จะทำเพื่อให้ได้ในเรื่องที่ต้องการไม่ว่าจะเป็นความเป็นอยู่ที่ดี ความมั่งคั่ง ความต้องการยศถาบรรดาศักดิ์ การได้รับการยกย่อง ความต้องการที่จะได้อำนาจทั้งที่เป็นทางการ (Legitimacy) และไม่เป็นทางการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดตามที่ต้องการ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดด้านค่านิยม ประเพณีของสังคมไทยที่ยกย่องคนที่วัดมากกว่าด้านจิตใจ และทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวกอย่างกว้างขวางในวงราชการ

Punca Rasuah<sup>40</sup> เห็นว่า การคอร์รัปชันมีสาเหตุหลักมาจาก 3 ประการ คือ

1) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกต้อง

2) การขาดระบบควบคุมตรวจสอบ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก.) การขาดการควบคุมตนเอง ซึ่งอาจเกิดมาจากหลายสาเหตุ เช่น

(1) ขาดความยึดมั่นในศีลธรรม

(2) ต้องการชีวิตที่หรูหรา ฟุ่มเฟือย

(3) ต้องการความรู้รวยและตำแหน่งหน้าที่การงาน

(4) มีความประพฤติดื้อให้เกิดคอร์รัปชัน เช่น เล่นการพนัน ใช้จ่าย

สุรุ่ยสุร่าย เป็นต้น

(5) ขาดความเข้าใจในระบบและวิธีการทำงานของหน่วยงาน

<sup>39</sup> สุพรรณิ ไชยอำพร และศิรินทิพย์ อรุณเรือ, 2549

<sup>40</sup> อ่างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, 2544 หน้า 4- 25

- ข.) ความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายในหน่วยงานซึ่งอาจเกิดมาจากหลายสาเหตุ เช่น
- ปฏิบัติงาน
- (1) ขาดความเข้มแข็งในการบังคับบัญชาและติดตามการปฏิบัติงาน
  - (2) เกิดการบริการที่ล่าช้า
  - (3) ขาดความโปร่งใส
  - (4) ใช้ดุลยพินิจที่มากเกินไปและขาดการควบคุม
  - (5) ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับคำแนะนำเรื่องระบบงานและการตัดสินใจ
- ผู้รับบริการ
- (6) ไม่มีช่องทางในการรับฟังและติดตามคำร้องเรียนของผู้รับบริการ
  - (7) ไม่มีการเผยแพร่ถึงบริการของหน่วยงานให้เป็นที่ทราบทั่วกัน
- 3) การมีโอกาสในการคอร์รัปชัน มีสาเหตุมาจาก
- ก.) การที่งบประมาณเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องจากจำนวนโครงการพัฒนาต่างๆเพิ่มขึ้น
- ข.) ความอ่อนแอของระบบและวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน
- ค.) ความอ่อนแอในเรื่องการตรวจสอบ
- ง.) วัฒนธรรมและประเพณีในเรื่องการมอบของขวัญ
- จ.) สังคมที่คนส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือ

ส่วน Robert Klitgaard<sup>41</sup> กล่าวถึงแนวคิดเรื่องคอร์รัปชันว่า มีตัวแปรหรือสาเหตุมาจากอำนาจที่ผูกขาด อำนาจดุลยพินิจ และความรับผิดชอบ เป็นสมการของคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐไว้ ดังนี้

คอร์รัปชัน = อำนาจผูกขาด (Monopoly) + อำนาจแห่งดุลยพินิจ (Discretion) – ความรับผิดชอบ (Accountability)

สมการข้างต้น แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบแบบเบ็ดเสร็จ และมีอำนาจดุลยพินิจมาก จะมีความเสี่ยงที่จะทุจริตคอร์รัปชันมากแต่ถ้าหน่วยงานนั้นมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนและมีระบบการทำงานที่โปร่งใสก็จะ

<sup>41</sup> อ้างถึงใน นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2544 หน้า 3-30

ช่วยลดหรือป้องกันการทุจริตได้ อำนาจแห่งดุลยพินิจมักเกิดจากการที่กฎหมายขาดความรัดกุมไม่มีการวางกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารกฎหมายที่ชัดเจน และไม่มีการกำหนดหลักการและแนวทางในการกำกับดูแลที่สาธารณชนทั่วไปสามารถสอบทานได้ ทำให้หน่วยงานบริหารมีอำนาจมากเกินไป

นอกจากนี้ Boltelier<sup>42</sup> กล่าวถึงสาเหตุที่ข้าราชการไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และกระทำคอร์รัปชันมี 6 สาเหตุ ดังนี้

- 1) ค่าตอบแทนข้าราชการต่ำเกินไป
- 2) ระบบการประเมินผลงานไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการทำงานตามเป็นจริง
- 3) การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ
- 4) หน่วยงานขาดเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
- 5) ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี
- 6) ระบบความสัมพันธ์ของเจ้านายและลูกน้องสามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันได้

จะเห็นได้ว่า ระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันอาจขึ้นอยู่กับว่าคอร์รัปชันดังกล่าวเป็นคอร์รัปชันที่แบบเป็นครั้งคราว (Occasional)<sup>43</sup> หรือเป็นระบบอย่างมีแบบแผน (Systemic)<sup>44</sup> โดยการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจะเกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องให้เอกชนจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับบริการของรัฐ และเป็นไปได้ว่าการเรียกร้องจะทวีความรุนแรงและขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น กรณีเช่นนี้ ข้ออ้างที่ว่าคอร์รัปชันช่วยให้ระบบราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่ถูกต้อง

ส่วนปัจจัยที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันแบบเป็นระบบเป็นการทุจริตที่อันตรายมากที่สุด คือ การขาดจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งข้าราชการประจำ นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติ และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อมีการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้างและเป็นระบบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และประชาชนทั่วไป มีแนวโน้มที่จะเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา ทำให้ไม่รู้สึกรู้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่เสียหายและไม่มีความสำคัญหรือรู้สึกผิดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนั้น หากในสังคมมีสัดส่วนของจำนวนผู้ทุจริตเพิ่มขึ้น โอกาสที่คนอื่นๆ ในสังคมจะตัดสินใจกระทำการทุจริตจะมีมากขึ้น ทำให้สังคมมีปัญหการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นสู่ระดับที่เป็นอันตราย

<sup>42</sup> อ้างถึงในของศุภชัย ยาวะประภาส, 2544

<sup>43</sup> คอร์รัปชันแบบครั้งคราว หมายถึง การทุจริตที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือการทุจริตที่จำกัดอยู่เฉพาะในบางหน่วยงานของรัฐ

<sup>44</sup> คอร์รัปชันแบบเป็นระบบ หมายถึง กรณีที่ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ (เช่น ส่งส่วย จ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาหรือใต้โต๊ะ) เป็นกิจจะลักษณะเพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินชีวิตประจำวันได้ คอร์รัปชันที่เป็นระบบมักมีค่าใช้จ่ายที่บริษัทหรือเอกชนจะต้องเสนอให้และมีการกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

#### 2.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

คณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องวัฒนธรรมเงินใต้โต๊ะ ค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นอันดับหนึ่ง เช่นเดียวกับผลการศึกษาในปี 2542 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงระบบอาจมีส่วนช่วยให้เกิดประสิทธิภาพ ความโปร่งใสมากขึ้นก็จริง แต่เนื่องจากในการดำเนินการยังคงต้องเกี่ยวข้องกับคน และต้องอาศัยดุลยพินิจในการตีความ การสร้างเสริมวัฒนธรรม และจริยธรรมที่ดีงามของคนในองค์กรจึงเป็นเรื่องที่มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเช่นเดียวกัน

สำหรับข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในทางวิชาการ ทั้งในมิติของการป้องกันและการปราบปราม มีดังนี้

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ระบุว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตามมิติทางวิชาการมีอยู่ 2 แนวทาง<sup>45</sup> คือ

1) การแก้ไขปัญหจากระดับอัตตบุคคล (Subjective Dimension) โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัยผ่านกลไกต่างๆ ของสังคม เช่น การใช้สถาบันปฐมนิเทศต่างๆ อาทิสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางวิชาชีพ

2) การแก้ไขปัญหโดยใช้มาตรการทางภววิสัย (Objective Dimension) ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่านตัวแปร 3 ประการ คือ

2.1) การควบคุมโดยมาตรการทางการเมือง (Political Control)

2.2) การใช้มาตรการทางการบริหาร (Administrative Control)

2.3) การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ (Public Control) ซึ่งการควบคุมจากสาธารณะจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าหากมีการดำเนินการมาตรการต่างๆ ดังนี้

2.3.1) การมี Public Hearing

2.3.2) การมี Public Enquiry

2.3.3) การกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่ท้องถิ่น (Decentralization)

ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวได้นำเสนอมาตรการระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันด้วย ตัวอย่างมาตรการระยะสั้น ได้แก่ ปรับระบบการให้บริการแก่ประชาชนให้ชัดเจนและมีกำหนดระยะเวลาให้แน่ชัด ลดอำนาจการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบบางอย่างของหน่วยงาน

<sup>45</sup> “ปัญหาคอร์รัปชัน...สาเหตุและทางออก”. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2536)

ราชการ ปรับรายได้ของข้าราชการ เพิ่มความรู้ทางด้านสิทธิแก่ประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการหรือด้านอื่นๆ เป็นต้น

ส่วนมาตรการระยะยาวที่เสนอไว้ เช่น เน้นการปลูกฝังจิตสำนึกด้านจริยธรรมและคุณธรรมผ่านทางสถาบันสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจนและมีมาตรการในการเพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ปรับระบบราชการให้เล็กลงแต่มีประสิทธิภาพ และมีการใช้ระบบคุณธรรมในการให้ความดีความชอบหรือพิจารณาเลื่อนขั้นของข้าราชการ ตลอดจนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

Klitgaard ได้เสนอความคิดเห็นว่า การปราบปรามคอร์รัปชันจะประสบความสำเร็จได้ ควรคำนึงประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น ต่อไปนี้

- 1) ต้องลงโทษตัวการใหญ่หรือสำคัญบางคนเป็นเยี่ยงอย่าง
- 2) ต้องดึงประชาชนเข้าเป็นแนวร่วมในการตรวจสอบ
- 3) ต้องเน้นถึงวิธีการป้องกันคอร์รัปชันโดยปิดหนทางหรือโอกาสของคอร์รัปชัน เช่น อาจใช้หลักการ  $C = M + D - A$  เพื่อสร้างระบบที่ใสสะอาด
- 4) ต้องปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการ เนื่องจากบางประเทศค่าตอบแทนที่ข้าราชการได้รับไม่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน

จากศึกษาการต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์<sup>46</sup> พบว่า ในช่วงที่ประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ การทุจริตคอร์รัปชันยังคงมีปัญหากเกิดขึ้นและแทรกซึมในทุกส่วนของสังคม เนื่องจากขาดความจริงใจในการปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง และไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการตรวจสอบและจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันคดีทุจริตคอร์รัปชันในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1952 จะถูกดำเนินการโดยแผนกปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กหน่วยงานหนึ่งภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติสิงคโปร์ แม้ว่าภายหลังจากที่มีการก่อตั้งหน่วยงาน “สำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน”(Corruption Practices Investigation Bureau, CPIB) ขึ้นในปี ค.ศ. 1952 แต่การป้องกันและการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งขาดความร่วมมือจากประชาชนในการดำเนินคดีทุจริตต่างๆ เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการดำเนินงานของ CPIB และกลัวการแก้แค้นภายหลังซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่ค่อนข้างล่าช้าและกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันยังมีไม่เพียงพอ

แต่สถานการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงเมื่อพรรคการเมือง People’s Action Party (PAP) เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในปี ค.ศ. 1959 โดยมีการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังซึ่งเห็นได้ชัดจากการไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตออกเป็นจำนวนมาก และมีเจ้าหน้าที่รัฐอีก

<sup>46</sup> กองการจัดการวารสารวิชาการ ป.ป.ช. (2553)

จำนวนหนึ่งที่ลาออกเพื่อหลีกเลี่ยงจากการสืบสวนสอบสวน การดำเนินการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังของภาครัฐซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการเติบโตขององค์กร CPIB ทำให้สาธารณชนเกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของภาครัฐและเริ่มให้ความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาการทุจริตมากยิ่งขึ้นภายหลังจากได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1965 ลี กวนยู ผู้นำทางการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่งได้สร้างแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ที่เข้มแข็งนั้น มีปัจจัยมาจากเจตนาที่ชัดเจนของผู้นำทางการเมืองในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายที่มีบทลงโทษอย่างจริงจังและให้อำนาจอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบโดยองค์กรในการตรวจสอบที่เป็นอิสระในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งมีนโยบายการให้เงินเดือนจำนวนมากแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการป้องกันโอกาสในการรับสินบน โดยจะเห็นได้จากการดำเนินคดีที่ CPIB ดำเนินการใน ค.ศ. 2004 สามารถแยกประเภทของผู้กระทำการทุจริตได้ดังนี้ ภาคเอกชน ร้อยละ 71.1 ภาครัฐ ร้อยละ 18.4 และคณะกรรมการของรัฐหรือวิสาหกิจ ร้อยละ 10.5 ซึ่งลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นรูปแบบของการ “ติดสินบนโดยการลา” ซึ่งจะเป็นการให้สินบนในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่ากฎหมายของประเทศสิงคโปร์กำหนดให้การกระทำดังกล่าว ทั้งคนสัญชาติสิงคโปร์ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลถือว่าเป็นความผิดในฐานะทุจริตคอร์รัปชันไม่ว่าจะกระทำความผิดนั้นในประเทศสิงคโปร์หรือต่างประเทศก็ตาม รวมทั้งนโยบายของผู้นำประเทศที่พยายามพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้สามช่องทาง หรือ 3P ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

สำหรับการคอร์รัปชันในภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสที่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในการทำสัญญาจัดซื้อ จัดจ้างของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สัญญาจัดซื้อจัดจ้างบางประเภทอาจเกิดขึ้นเฉพาะในประเทศ และบางประเภทอาจเกิดขึ้นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎหมายอาญาฝรั่งเศสจึงได้กำหนดนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption) และอนุสัญญาตราสบูร์ก (Convention penale de Strasbourg)

โดยข้อสรุปเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในวงราชการในประเทศฝรั่งเศสในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พบว่า มีการจัดตั้งศูนย์การบริหารงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (SCPC) และการจัดทำรายงานประจำปีของศูนย์การบริหารงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักในความหมายและเรื่องราวของการคอร์รัปชันรวมถึงมีการก่อตั้งองค์กร TRACFIN เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลและปฏิบัติการต่อต้านขบวนการทางการเงินที่ปกปิดและมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และสำนักงานศูนย์กลางเพื่อการปราบปรามการกระทำอาชญากรรมทางการเงิน OCRGDF เพื่อใช้เป็นเครื่องมือโดยเฉพาะในการต่อต้านปราบปรามการฟอกเงิน โดยการฟอกเงินถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายที่มีโทษอาญา (มาตรา 324-1 ของประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส) โดยโทษในคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการฟอกเงินของประเทศฝรั่งเศส มีโทษ

จำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 15 ปี และมีโทษปรับตั้งแต่ 30,000 ยูโร ถึง 375,000 ยูโร นอกจากนี้ นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส (Code penal) ยังได้แยกประเภทการคอร์รัปชันออกเป็น การคอร์รัปชันแบบ Passive (Article 113-2) และการคอร์รัปชันแบบ Active (Article 113-3) โดยถือว่าการกระทำผิดแบบ Passive และแบบ Active เป็นอิสระต่อกัน ข้อดีคือสามารถลงโทษแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้เห็นได้ว่า หลักการสำคัญของการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศฝรั่งเศสมี 2 ประการ คือ ความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษากับอัยการ และการกำหนดความรับผิดที่หลากหลาย

อภิชัย พันธเสน และสถาพร เริงธรรม ได้ศึกษาการบูรณาการความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพจน์มิชอบในประเทศเกาหลีใต้ พบว่า มีการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคการเมืองผ่านสัญญาประชาคมที่เรียกว่า Korea-PACT หรือ K-PACT ซึ่งเป็นสัญญาประชาคมที่ถูกนำมาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในระดับชาติของทุกภาคส่วน การให้คำมั่นต่อกันว่าจะสนับสนุนและทำให้เกิดความโปร่งใสในสังคมเกาหลี K-PACT มีความหมายมากกว่าการเป็นเพียงสัญญาฉบับหนึ่ง แต่มีความหมายรวมถึงการเป็นกฎบัตรของประชาชน (Citizen's Charter) เพื่อสร้างความโปร่งใสของสังคมสนับสนุนให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชน K-PACT

ลอยลม ประเสริฐศรี ได้ศึกษาบทบาทของรางวัลนำจับและการลงโทษต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันภายหลังกระทำความผิด : การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ในห้องปฏิบัติการ พบว่า ณ ภาวะดุลยภาพมาตรการรางวัลและการลงโทษไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันภายหลังกระทำความผิด เนื่องจากการจ่ายและรับสินบนเป็นกลยุทธ์ที่ดีที่สุดของผู้เล่นทั้ง 2 ฝ่าย มนุษย์ที่มีเหตุผลจึงมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบผลทางทฤษฎีกับการทดลอง พบว่า การตัดสินใจของมนุษย์ตรงกับดุลยภาพทางทฤษฎีในสัดส่วนค่อนข้างสูง กรณีที่ใช้มาตรการให้ผู้กระทำความผิดสามารถกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับสินบนโดยได้รับการคุ้มกันตัวไว้เป็นพยานนั้น กรณีนี้พบว่าข้อสรุป ณ ดุลยภาพทางทฤษฎี ช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ นอกจากนี้ ผลการทดลองยังแสดงให้เห็นว่ามาตรการนี้ช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้<sup>47</sup>

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลที่นักวิชาการนำมาอ้างอิงเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันว่า การจัดวิธีการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลอาจจะไม่มีวิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้ต้องถือว่าเป็นองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลองค์ประกอบเหล่านี้ ได้แก่

<sup>47</sup> ลอยลม ประเสริฐศรี. “บทบาทของรางวัลนำจับและการลงโทษต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันภายหลังกระทำความผิด : การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ในห้องปฏิบัติการ” . (วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

1) ภาระรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อ สาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ในความหมายแคบ ภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะ อธิบายท่าทีในการจัดสรร การใช้ และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณการบัญชี และการตรวจสอบการบัญชี ในความหมายกว้างภาระรับผิดชอบยังหมายรวมถึงการจัดตั้งและการใช้ บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่างๆ ของบรรษัทภิบาลด้วย

2) ความโปร่งใส อาจนิยามความโปร่งใสอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือการที่สาธารณชนมี โอกาสรับรู้นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนิน ตามนโยบายซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อย แถลงต่างๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างเต็มที่ในการ กำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมี ความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม

3) การปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ การทุจริตและประพฤติมิชอบใน ตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไป ในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือ สถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและ เอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยราชการหรือของ ข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

วิธีการปกครองที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง โยงถึงกัน และเป็นอุปสรรคใหญ่ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น

(1) สินบนทำให้โครงการพัฒนาของรัฐมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น และก่อให้เกิดโครงการที่ แทบจะไม่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจใด ๆ

(2) การฉ้อราษฎร์บังหลวงบั่นทอนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ทำให้ ระบบการคลังของประเทศอ่อนแอและสร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาค

(3) การฉันทรัพยากรมาใช้อย่างผิดจากเป้าหมายที่วางไว้แต่เดิม เป็นการบิดเบือน กระบวนการกำหนดนโยบาย

(4) การใช้สินบนเป็นเครื่องเบี่ยงทางเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะ ทำให้การ จัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากร และเงินงบประมาณที่กำหนดเอาไว้ต้องเสียไป

(5) การทุจริตอย่างกว้างขวางนำความเสื่อมเสียมาสู่รัฐบาล และทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาในการเมืองและนโยบายสาธารณะในการบริหารงานภาครัฐ ความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงพอ นอกจากนี้การทุจริตยังกีดกันอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพขององค์กร หรือหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของนโยบายเศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ต่อสู้กับการทุจริต และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้อื่น จะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนพลเมืองให้มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5) กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้นคือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุนลงทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (Rent – seeking Activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>48</sup> ดังนี้

<sup>48</sup> <http://witayakornclub.wordpress.com/>

1. ภาครัฐต้องมีมาตรการที่มุ่งกำจัดจุดอ่อนของระบบ และเสริมสร้างความเข้มแข็ง และคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น วิธีการคัดเลือกและการพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน ดำเนินการอย่างโปร่งใส และคัดคนตามความสามารถ การปรับเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐให้สูงขึ้น เป็นวิธีเพิ่มแรงจูงใจให้คนเก่งเข้ามาสมัครและอยู่ในอาชีพนี้ได้อย่างพอเพียงโดยไม่ต้องคอร์รัปชัน การเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ต้องมีวิธีประเมินผล และตรวจสอบอย่างเป็นกลาง และมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก บางประเทศใช้วิธีออกกฎจรรยาบรรณ (CODE OF CONDUCT) ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน เช่น ห้ามรับของขวัญหรือการเลี้ยงดูจากคนอื่น ห้ามการรับสินบนและการใช้ทรัพย์สินบิตสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งการออกกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อป้องกันการหาผลประโยชน์ทับซ้อน และเพื่อป้องกันการที่เจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ด้านภาษีและออกใบอนุญาตด้านธุรกิจใช้อำนาจตัดสินใจตามวิจรรย์ญาณของตน บางประเทศใช้วิธีการรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และใช้ระบบสารสนเทศ เช่น อินเทอร์เน็ตมาช่วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และลดการคอร์รัปชัน มีกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน สิ่งที่สำคัญคือ ต้องมีการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างเอาใจจริงเองจ้ะ เช่น จะต้องมีการอายัดและยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้มาด้วยการคอร์รัปชันได้ มีการออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลเรื่องคอร์รัปชันโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐระดับรองลงมา ซึ่งมีโอกาสรู้ข้อมูลแต่ไม่กล้าแจ้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน เพราะเกรงว่า ตนจะมีความผิดด้วย หรือถูกหัวหน้างานกลั่นแกล้งหรือทำอันตราย

2. ต้องมีกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกตั้งข้อสงสัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันขอไป รวมทั้งมีการร่วมมือ ขอข้อมูลจากต่างประเทศได้ด้วย กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐโยกย้ายเงินไปต่างประเทศ การจะปราบปรามคอร์รัปชันให้ได้ผล จะต้องได้รับความร่วมมือจากตำรวจและอัยการด้วย ดังนั้นการมุ่งแก้ปัญหาคอร์รัปชันและปฏิรูประบบตำรวจและอัยการจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอันดับต้น

3. ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาสังคม องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ ให้เป็นหูเป็นตา เป็นกำลังในการช่วยตรวจสอบให้ข้อมูลและสนับสนุนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน รัฐบาลบางประเทศให้งบประมาณสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อช่วยให้การปราบปรามได้ผลดียิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทั้งในมิติของการป้องกัน และการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องมีการจัดการที่จริงจัง โดยอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐบาลที่จะต้องกำหนดมาตรการหรือกฎระเบียบมาบังคับใช้ซึ่งพิจารณาจากปัจจัยหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ รวมถึงการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกเพื่อ

สร้างวัฒนธรรมใหม่ และให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย

## 2.2 แนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าโดยบริบทของการทุจริตเชิงนโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคอร์รัปชันที่ของฝ่ายการเมือง (Political Corruption) และเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันเชิงบุคคลและเชิงระบบ (Systematics Corruption) อย่างที่แยกออกจากกันไม่ได้ ซึ่งจะมากหรือน้อยนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของการทำความเข้าใจในว่าจะเริ่มพิจารณาที่ตัวผู้กระทำ ลักษณะของการกระทำและผล หรือทั้งสองประการรวมกัน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยจะมุ่งศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำและผลของการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดความหมายที่จะสามารถใช้เพื่อพัฒนามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดนโยบายของรัฐ นอกจากจะต้องดำเนินการโดยผ่านคณะรัฐมนตรีเสมอ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มีมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติในเรื่องนั้นๆ โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรีและวิธีการประชุมของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยนี้ ในส่วนนี้นอกจากจะกล่าวถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบายแล้ว จะกล่าวถึงความสำคัญของการประเมินนโยบายโดยย่อเพื่อประกอบการศึกษาด้วย

### 2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย

จากรายงานผลการศึกษาวิจัยของ อุดม รัฐอมฤต ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนากระบวนการยุติธรรมตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2553 ได้ข้อสรุปในแนวทางเดียวกับที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการที่จัดโดยสถาบันกฎหมายอาญา เรื่อง “บทบาทกระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน” เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 ความโดยรวม คือ

1) การทุจริตเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมาทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เกิดจากค่านิยมของสังคมไทยที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม ความมั่งคั่งร่ำรวย ซึ่งทำให้บุคคลนั้นได้รับการยอมรับในสังคม ทำให้เกิดความโลภ การเลียนแบบพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ การเห็นแก่พวกพ้องและการรักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การแก้ปัญหาด้วยการผ่อนสั้นผ่อนยาวประนีประนอม

ซึ่งล้วนนำไปสู่กระบวนการสมัคร หรือสมยอมกันในการให้ประโยชน์แก่ผู้ทุจริตและประพฤตินิยมชอบ หรือเพื่อเป็นการยุติข้อขัดข้องอันเกิดขึ้นในระบบของ การดำเนินการในองค์กรต่างๆ

2) การทุจริตเป็นอาชญากรรมที่มีความซับซ้อน หรือมีการดำเนินกระบวนการอย่างเป็นระบบ และมีการพัฒนาไปตามความก้าวหน้าของสังคมจนไปถึงขั้นเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีการใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความชำนาญเฉพาะทางหรือสาขาอาชีพ ซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนาของกระบวนการยุติธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

3) ปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐบกพร่อง บทบัญญัติของกฎหมายมีการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเป็นพิเศษ เช่น ระบบราชการมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหาร และมีระเบียบขั้นตอนยุ่งยาก มีการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวาง ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ประกอบกับไม่มีช่องทางแน่ชัดที่สามารถให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540 แล้วก็ตาม แต่โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นไปได้ยากและมักจะถูกปฏิเสธเสมอ

4) แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่เดิมเป็นหน้าที่ของภาครัฐ จึงละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การดำเนินการขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณะ ทำให้ขาดความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อประกอบกับไม่มีมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อผู้ที่ให้ความร่วมมือต่อรัฐในการปราบปรามการทุจริตจึงทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดไม่มีประสิทธิภาพ และภาคประชาชนมักจะเลี่ยงการให้ความร่วมมือ หรือสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามการทุจริต

5) ระบบการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตลอดจนระบบการตรวจสอบภายในทางบัญชียังไม่เป็นอิสระ ไม่โปร่งใสเท่าที่ควร ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ มักปรากฏจุดอ่อนเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์

6) สำหรับการทุจริตระดับสูง หรือเกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ นักการเมือง และองค์กรระหว่างประเทศ ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิด

การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายมีความคล้ายคลึงกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบของรัฐบาลไทย โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษา “ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน” ของวุฒิสมาชิกปี 2545 (รัฐสภาไทย) ระบุว่า การทุจริตเชิงนโยบายโดยอิงกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี หรือมติกรรมการ นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ด้วยการจัดสรรโครงการขนาดใหญ่ (Mega projects) โดยอ้างว่าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติพร้อมทั้งได้เตรียมการจัด ปรับเปลี่ยนระเบียบ กฎเกณฑ์ และกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลที่เอื้อให้กลุ่มของตนและพรรคพวกของตนจากการเป็น “เจ้าของโครงการ” เพื่อให้มีความชอบธรรม ถูกต้องตามกฎหมายด้วยการครอบงำฝ่ายนิติ

บัญญัติ และข้าราชการประจำ โดยกลุ่มตนเองไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งคล้ายคลึงกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic Corruption) และสอดคล้องกับคำกล่าวในหนังสือ “คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ (Integrative Corruption)” ว่าเป็น “การคอร์รัปชันทุกรูปแบบที่สามารถกระทำได้ครบวงจร ในทางเศรษฐกิจ การกิจ การบริหารราชการแผ่นดินและในทางการเมือง”

สภาวิจัยแห่งชาติ (2509) ได้ทำการวิจัยและชี้ให้เห็นว่าการเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชัน ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ทำให้เกิดนักการเมือง และนักการเมืองหลายคนใช้อำนาจในทางแสวงหาประโยชน์ก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง

2. ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์กลายเป็นการหากินแบบเป็นกลุ่ม

3. มีการประมุขตัวนักการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดีหรือเป็นนักพูด จนมีคำพูดเปรียบเทียบกับในครั้งหนึ่งว่าถ้ามีเงินก็คงซื้อนักการเมืองได้เกือบทั้งสภา และสามารถเป็นรัฐบาลได้ตลอดกาล ประเทศใดที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจหรือไม่ได้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

4. การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่ไม่สุจริตก็ใช้วิธีคอร์รัปชัน และเนื่องจากต้องใช้เงินหาเสียงมากผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องเสาะหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่างๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

วรรณภา วามานนท์ ศึกษาถึงสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบันมีการพัฒนารูปแบบที่เป็นกระทำผิดเป็นแบบเครือข่าย ที่ความเสียหายมีมูลค่ามหาศาลในโครงการใหญ่ๆ ของรัฐ พบว่า มีการบิดเบือนการใช้กฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกระทำการทุจริตมาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการดำเนินการโดยมีกรอบกฎหมายและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นตัวกำหนด ไม่สามารถดำเนินการอื่นใดนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้ เพราะระบบการบริหารเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการ การดำเนินงานใดๆ ต้องได้รับฉันทามติจากที่ประชุมคณะกรรมการเท่านั้น

Klitgaard<sup>49</sup> กล่าวถึง ผู้นำใหม่ ที่ต้องการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันตามระบบ หรือการคอร์รัปชันที่มีแบบแผน (Systemic Corruption) อย่างเป็นระบบ โดยให้ความหมายของ Systemic Corruption ว่าเป็นสถานการณ์ที่องค์กรของรัฐ หรือรัฐบาลที่สมควรจะทำหน้าที่ในการป้องกันและ

<sup>49</sup> Klitgaard. Leadership under Systemic Corruption, 2004

ปราบปรามการคอร์รัปชันกลับกระทำการคอร์รัปชันเสียเอง เช่น องค์กรจัดทำงบประมาณ องค์กรการตรวจติดตาม องค์กรการประเมินผล และองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งส่งผลให้การต่อต้านการคอร์รัปชันนั้นทำได้ยาก

จากการศึกษาการวิจัยรูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย ที่ได้ศึกษาลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย นนทวิษฐ์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะเห็นว่า การพิจารณาคำหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย จะต้องพิจารณาในสองส่วน คือ 1. การพิจารณาในแง่ขอบเขตของผู้กระทำการทุจริต และ 2. การพิจารณาในแง่เนื้อหาของการทุจริต กล่าวคือ

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตของผู้กระทำการทุจริต การพิจารณาจะต้องพิจารณาอย่างแคบ กล่าวคือ เฉพาะแต่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในลักษณะของการใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่รวมไปถึงการทุจริตของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยทั่วไป หรือการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของการทุจริต การพิจารณาจะต้องพิจารณาอย่างกว้าง กล่าวคือ การกระทำ (ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล) ที่ขัดต่อหลักคุณธรรมหรือจริยธรรมของบุคคลสาธารณะที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจรัฐหรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งประโยชน์ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ

จากการศึกษารูปแบบและวิธีการทุจริตเชิงนโยบาย อาจจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบ<sup>50</sup> ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำโครงการขนาดใหญ่และกำหนดเงื่อนไขบางประการ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วโดยตัว“นโยบาย”เอง มิได้แสดงถึงการทุจริตแต่อย่างใดโดยหลักการแล้วจึงไม่อาจเอาผิดได้เพียงการเสนอนโยบาย หากไม่ปรากฏความชัดเจนว่าตัวนโยบายนั้นสะท้อนถึงความไม่สุจริตหรือการขัดกันของผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย

2. การออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมาย ประกอบด้วย การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด และการใช้อำนาจในการตราและผ่านกฎหมายโดยบรรดาสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภา

3. การดำเนินนโยบายหรือโครงการโดยอาศัยความสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยการอาศัยความสัมพันธ์กับต่างประเทศมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อแสวงหาประโยชน์ถือว่าเป็นลักษณะของการทุจริตในเชิงนโยบายอีกลักษณะหนึ่ง เช่น กรณีการจัดซื้อรถและเรือดับเพลิงของ

<sup>50</sup> นนทวิษฐ์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ. “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย”, สำนักงาน ป.ป.ช, กรุงเทพฯ, 2555.

กรุงเทพมหานคร และ กรณีการให้เงินกู้ยืมของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) เป็นต้น

4. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ ในลักษณะต่างๆ เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการเอื้อประโยชน์ การดำเนินนโยบายแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน และการใช้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐ

5. การใช้อำนาจตามตำแหน่งในคณะกรรมการ ที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ หรือผ่านคณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งมีอำนาจในการให้สิทธิพิเศษด้านภาษี คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งมีอำนาจในการจัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือ คณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทยซึ่งมีอำนาจในการปรับลดหนี้ เป็นต้น

จากข้อมูลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าวรรณกรรมต่างๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเชิงระบบ เช่น การศึกษาของของมานะ นิมิตรมงคล ที่ศึกษากรณีศึกษา ห้างสหสามิต โรงงานยาสูบ และโครงการบ้านเอื้ออาทร การเคหะแห่งชาติ หรือการศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายของ นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะนั้น คณะผู้วิจัยวิเคราะห์พบว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” นั้นเป็นสิ่งที่อยู่จริง และเป็นพัฒนาการอีกขั้นของการทุจริตที่ก้าวหน้ากว่าอดีตเพราะมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ซึ่งต่างประเทศเรียกว่า “การทุจริตอย่างเป็นระบบ”

อย่างไรก็ตามชื่อเรียกนี้ก็กลับไม่คุ้นเคยในสังคมไทยเมื่อเทียบกับ การเรียกกันอย่างติดปากว่า การทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า คำนี้สามารถสื่อความหมายถึงจุดเริ่มของการทุจริตและลักษณะเฉพาะได้ดีกว่าเพราะต้นตออยู่ที่การวางแผนนโยบายทางการเมืองก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้มีเกราะป้องกันในการตรวจสอบหลายชั้นเพราะใช้การวางแผนนโยบายเป็นการอำพรางผลสุดท้ายที่จะเกิดขึ้น และยังสร้างความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองได้อีกกว่าเป็นการทำตามความต้องการของประชาชนที่ได้หาเสียงเอาไว้ จึงไม่เป็นความผิด ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า การทุจริตเชิงนโยบาย ในรายงานการศึกษาวิจัยนี้ และจะได้สรุปถึงลักษณะองค์ประกอบของการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การกำหนดนิยามทางกฎหมายที่จะได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน อันจะช่วยป้องกันความสับสนและอธิบายความไปในทิศทางที่เข้าใจตรงกันของทุกฝ่าย

หากพิจารณาถึงลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย ได้แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมคอร์รัปชันที่อาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานรัฐของนักการเมือง ไปสร้างเงื่อนไขเพื่อสนับสนุนการคอร์รัปชัน ในรูปของการออกนโยบายหรือแนวทางให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ นำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย

นโยบายเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณาอนุมัติและผลักดันตามขั้นตอนที่ถูกกฎหมายจนอาจทำให้ผลของนโยบายดังกล่าวนั้นกลายเป็นการคอร์รัปชันที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือ มีการเสนอและพิจารณาตามขั้นตอนที่ถูกกฎหมายกำหนดตั้งแต่เริ่มต้น จนเข้าสู่ขั้นตอนดำเนินงานโดยผู้บริหารระดับสูง จากนั้นก็มีการช่วยเหลือให้เอกชนที่เป็นพวกพ้องหรือเครือข่ายของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ ได้เข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับรัฐ หรือได้รับสัมปทานหรือสิทธิที่มีจำนวนจำกัดที่รัฐจัดสรรให้ โดยมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันจากความร่วมมือระหว่างนักการเมืองข้าราชการ และนักธุรกิจภายใต้ตลาดที่ไม่สมบูรณ์ ในลักษณะเป็นการสร้างระบบกีดกันหรืออุปสรรคให้แก่กลุ่มธุรกิจอื่น ซึ่งในที่สุดแล้ววัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะที่ถูกกล่าวอ้างเพื่อให้มีการดำเนินโครงการในตอนเริ่มต้น จะถูกบิดเบือนจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ได้

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของคณะผู้วิจัยยังสอดคล้องกับการค้นพบ 2 ประการก่อนหน้านี้ คือ

**ประการแรก** การคอร์รัปชันขนาดใหญ่เกิดขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือของนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักธุรกิจ ด้วยการใช้อิทธิพลทางการเมือง การหาช่องทางหรือสร้างเงื่อนไขใหม่ๆ เพื่อสนับสนุนการคอร์รัปชัน จนทำให้ผลการดำเนินโครงการของรัฐถูกบิดเบือนไป และ

**ประการที่สอง** คือ ผลประโยชน์ของนักการเมืองที่เกิดจากการคอร์รัปชัน นอกจากเป็นเงินสินบนแล้ว ยังอาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนจากการที่ตนเองหรือพวกพ้อง ญาติมิตร เป็นเจ้าของกิจการที่ได้รับการเอื้อประโยชน์โดยมิชอบนั้น และยังสามารถเกิดการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้องและพรรคการเมืองที่กลายเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย

ดังนั้น การแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐจะทำได้เลยหากขาดความร่วมมือของคณะกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยจะพบบ่อยครั้งที่นักการเมืองมีอำนาจในการควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว แต่งตั้งพวกพ้องของตนเข้ามาเป็นกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการตอบแทนผลประโยชน์กัน โดยใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่อื่นในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่หรือโดยการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพื่อให้การสนับสนุนแก่บุคคลภายนอกหรือนักการเมืองที่ให้การสนับสนุนตน ซึ่งเป็นลักษณะของการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์เพื่อสมคบกันกระทำการคอร์รัปชัน จึงทำให้กลไกการตรวจสอบไม่สามารถตรวจพบได้โดยง่าย

การคอร์รัปชันกันอย่างเป็นระบบที่มีการวางแผน มีการดำเนินการกันอย่างเป็นขบวนการ มีการแบ่งบทบาทหน้าที่กันในการผลักดัน และขับเคลื่อนโครงการกันอย่างเป็นระบบ ที่จะถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันที่มีแบบแผน (Systemic Corruption) หรือเป็นการคอร์รัปชันตามระบบ **ซึ่งก็คือการทุจริตเชิงนโยบายนั้น** มีกระบวนการ หรือขั้นตอนสำคัญๆที่สามารถวิเคราะห์ออกมาได้ ดังนี้

1. แสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์ หรือจัดตั้งโครงการใหม่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์

2. ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความชอบธรรมของโครงการ
3. ดำเนินการผลักดันโครงการอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการ (organized)
4. ศึกษาขั้นตอนรายละเอียดในทางปฏิบัติตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการ
5. วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการดำเนินการ เช่น ขั้นตอนนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนการตรวจสอบ ซึ่งที่กล่าวมานี้รวมถึงกระบวนการต่างๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ ด้วย
6. วิเคราะห์ตัวผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด
7. เริ่มต้นกระบวนการแก้ปัญหาอุปสรรคทั้งก่อน ระหว่าง และหลัง รวมถึงกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทั้งหมด
8. สร้างกระบวนการขับเคลื่อน และวิเคราะห์ความเสี่ยงในการดำเนินการคอร์รัปชัน เช่น ความเสี่ยงในขั้นปฏิบัติ ความเสี่ยงทางกฎหมาย ความเสี่ยงในแง่การถูกตรวจสอบ เป็นต้น
9. ควบคุมและตรวจสอบกระบวนการ และมาตรการป้องกันระบบตรวจสอบทั้งจากภายในและจากภายนอก
10. เริ่มกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง
11. ปิดโครงการและแสวงหาโครงการใหม่

นอกจากนี้ จากรูปแบบของการคอร์รัปชันเชิงระบบและตามระบบ หรือการทุจริตเชิงนโยบายที่ค้นพบจากกรณีศึกษาในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ยังพบอีกว่า มีระบบที่ใช้ในการบริหารจัดการคอร์รัปชันดังกล่าว ซึ่งเป็นเงื่อนไขปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สำคัญในการดำเนินการคอร์รัปชัน โดยอาจจำแนกออกเป็นระบบงานที่ต้องบริหารจัดการและปฏิบัติการได้ ดังนี้

1. ระบบการสร้างช่องทางการทุจริต (จะทุจริตโครงการใด ทำอย่างไร ด้วยวิธีใด)
2. ระบบการผลักดันโครงการ (ใครเป็นผู้ตั้งเรื่อง ใครจะผลักดัน ผลักดันผ่านกระบวนการใด)
3. ระบบการผลักดันนโยบาย (ใครผลักดันนโยบาย ผลักดันอย่างไร)
4. ระบบการปฏิบัติการ (ใครเป็นผู้รับไปปฏิบัติ ปฏิบัติอย่างไร)
5. ระบบควบคุมและบริหารจัดการ (ของตัวการ) (ควบคุมผ่านใคร หากมีข้อผิดพลาดจะแก้ไขอย่างไร)
6. ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (แบ่งปันในลักษณะใด เช่น ตัวเงิน หรือผลประโยชน์อื่น)

จากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและระบบที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ส่งผลให้เกิดกระบวนการของนวัตกรรมคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ที่มีระเบียบแบบแผนของการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีความสลับซับซ้อนที่แตกต่างไปจากการคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม ที่มีการดำเนินการเป็นแบบอิสระ มีผู้ร่วมขบวนการจำนวนน้อย ขนาดมูลค่าโครงการคอร์รัปชันไม่สูงมาก กลายเป็นการดำเนินการคอร์รัปชัน

ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและคนจำนวนมากขึ้นและมีขนาดของมูลค่าโครงการคอร์รัปชันที่สูง มีลักษณะของการคอร์รัปชันหลายลักษณะรวมกัน ทั้งคอร์รัปชันในระบบราชการ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ และการคอร์รัปชันทางการเมือง ผ่านการสร้างเงื่อนไขเชิงระบบใหม่ คือ

1. ก่อให้เกิดการสร้างกลุ่มอภิสิทธิ์ (Privileges group) ในสังคมเพื่อเชื่อมโยงและนำไปสู่โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรหรือบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ
2. ก่อให้เกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อเอื้อต่อการดำเนินการคอร์รัปชันทั้งที่ใช้กฎหมายเดิมและปรับแก้กฎหมายใหม่เพื่อการคอร์รัปชัน โดยมีจุดประสงค์ในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง
3. ก่อให้เกิดการบิดเบือนปรัชญาของการบริหารบ้านเมืองและใช้กลไกทางการเมืองไปในทางที่ผิด
4. ก่อให้เกิดลักษณะของการครอบงำของรัฐบาลที่จัดวางโครงการทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ (Systematically manipulate the economic) เพื่อที่จะสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่บุคคลหรือพรรคการเมืองของตน ซึ่งรูปแบบนี้ไม่ใช่ปัญหาระดับปัจเจกบุคคล แต่เป็นปัญหารากฐานระดับโครงสร้างขององค์กรของรัฐ (Constitutional structure) และ
5. ก่อให้เกิดภาวะพลวัตการบ่มเพาะหรือการสร้างนิสัยการยอมรับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้นเป็นลำดับในอนาคต

## 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย

ในการปฏิบัติงานหรือในการทำงานใดๆ ก็ตาม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินผลงานที่เกิดขึ้น เพื่อจะทราบได้ว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง เพื่อนำไปเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น แล้วนำผลที่ได้มาใช้ในการปรับปรุงเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นคำที่มีชื่อเรียกต่างๆ หลายชื่อ เช่น การประเมินผลระหว่างดำเนินการ (Formative Evaluation) การประเมินผลสรุปวอยอด (Summative Evaluation) การประเมินผลย้อนหลัง (Retrospective Evaluation) การประเมินผลล่วงหน้า (Prospective Evaluation) การประเมินความสามารถประเมินผล (Evaluability Assessment) และการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) การที่มีชื่อเรียกหลายชื่อสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของธรรมชาติของการประเมินผล นักวิชาการแต่ละคนต่างมีจุดสนใจของตนเอง และอาจเลือกศึกษาเน้นเฉพาะประเด็นที่ตนสนใจ โดยเรียกการศึกษานั้นว่าการประเมินผลนโยบาย ซึ่งลักษณะนี้ทำให้การศึกษาเรื่องนี้มีความกว้างขวางและหลากหลาย อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายในลักษณะกว้างก็ยังคงอยู่ในวิสัยที่กระทำได้

Emil and Carey กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายเป็นการใช้วิธีการหลายวิธีและทักษะหลาย ๆ ด้าน เพื่อที่จะตกลงใจว่านโยบายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นหรือไม่ ควรจะใช้หรือไม่ ดำเนินการไปตามที่วางไว้หรือไม่ ช่วยแก้ไขปัญหาคือมุ่งหวังไว้หรือไม่ ในความเห็นของคนทั้งสอง การศึกษาเรื่องนี้พัฒนามาจากแนวคิดทางจิตวิทยา สังคมวิทยา การบริหาร นโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ธรรมชาติของการศึกษาเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปมาจนกระทั่งไม่มีลักษณะที่เหมือนศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ

William ชี้ว่าการประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานตามนโยบาย ว่าสามารถสนองความต้องการของสังคม สนองคุณค่าของสังคมและแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ ดังนั้น การประเมินผลนโยบายจึงมุ่งตอบปัญหาที่ว่า “หลังจากดำเนินการนโยบายแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นในสังคมหรือไม่”

ศุภชัย ยาวะประภาษ กล่าวว่า การประเมินผลเกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผลของการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และข้อควรสังเกตอีกประการหนึ่งคือ การประเมินผลนั้นไม่ได้แยกเป็นเอกเทศจากขั้นตอนนโยบายอื่น แต่เกี่ยวข้องกันตลอดเวลา

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการวัดผลการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการประเมินผลจะเป็นขั้นตอนหลักที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

#### 2.2.2.1 ความสำคัญและประโยชน์ของการประเมินนโยบาย

นภาพร คงสมปี กล่าวถึงประโยชน์และความสำคัญของการประเมินผลไว้ว่า มีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

1. การประเมินผลเป็นเครื่องรับรองคุณภาพในการให้บริการ ถึงแม้จะไม่สามารถประกันผลสัมฤทธิ์ขั้นสูงสุดของโครงการได้ แต่ก็สามารถรับรองคุณภาพของการให้บริการในระดับหนึ่งได้
2. การประเมินผลช่วยให้ได้ข้อมูลซึ่งเป็นสารสนเทศที่มีคุณค่าสำหรับหน่วยงานในพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ในโอกาสต่อไป
3. การประเมินผลช่วยชี้ให้เห็นความสำคัญของแต่ละโครงการตามลำดับก่อนหลัง โดยสามารถจะทราบได้ว่า โครงการใดมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่ากัน ทั้งนี้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในการคัดเลือกโครงการ ตลอดจนช่วยลดความกดดันจากอำนาจทางการเมือง อันเนื่องมาจากโครงการมีจำนวนมาก

จากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวถึง จึงอาจสรุปความหมายของการประเมินนโยบายได้ว่าเป็นการชี้ถึงประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลของโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือสังคม โดยการนำเอาผลของการดำเนินการตามนโยบาย มาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### 2.2.2.2 ลักษณะของการประเมินผลนโยบาย

Joseph ได้อธิบายลักษณะของการประเมินผลนโยบายในอุดมคติว่า ควรประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้

1. เป็นสหวิชา นั่นคือ ดึงเอาความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เข้าใจลักษณะ และคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบายอย่างถ่องแท้ชัดเจน
2. เป็นที่ยอมรับทั้งผู้ประเมินเองและผู้มีอำนาจตัดสินใจ นั่นคือผู้ประเมินและผู้รับผิดชอบนโยบายเห็นพ้องต้องกันในลักษณะและวิธีการประเมิน
3. นายทุวิธีต่าง ๆ มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้เข้าใจผลของนโยบายอย่างชัดเจนขึ้น
4. กระทำอย่างเป็นกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้
5. ในการรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ต้องเน้นการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลภายในหน่วยงาน มากกว่าการติดต่อกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน
6. วิธีการที่ใช้ต้องยืดหยุ่น และเปิดกว้างเพียงพอที่จะยอมรับระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยทั้งเชิงปริมาณ ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการทางสถิติและเชิงคุณภาพซึ่งเน้นการใช้เหตุผลและประสบการณ์

Robert ได้เสนอไว้ว่า โดยทั่วไปแล้วลักษณะร่วมที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการว่าเป็นลักษณะของการประเมินผลนโยบายที่ดีมี 3 ลักษณะด้วยกันคือ

1. การใช้วิธีการของการวิจัยเชิงทดลองในการประเมินผล (Experimental Design Research) สารสำคัญของวิธีการนี้ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกำหนดกลุ่มทดลอง และกลุ่มควบคุม ประการที่สอง ใช้วิธีการสุ่มเพื่อกำหนดว่าผู้ใดจะต้องอยู่ในกลุ่มทดลองหรือกลุ่มควบคุม ไม่ใช่วิธีที่ถามความสมัคร หรือกำหนดตามอำเภอใจ ประการที่สาม การเลือกกลุ่มผู้ถูกศึกษามาจากมวลประชากรต้องใช้วิธีการสุ่มเช่นเดียวกัน และประการที่สี่ ผู้ประเมินต้องสามารถควบคุมตัวแปรต้นและตัวแปรตามในการประเมินผลได้ ซึ่งการประเมินผลโดยการทดลองนี้เป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิทยาศาสตร์มากที่สุด ผลที่ได้ถูกต้องและเที่ยงตรงกว่าการประเมินผลโดยวิธีอื่น

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลโดยวิธีการทดลองนั้นถือเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ ระยะเวลา และความเหมาะสมทางการเมืองและสังคม นอกจากนี้ การประเมินผลแบบนี้ยังต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ใช้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และต้องมีการเตรียมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งล้วนเป็นภาระและมักกลายเป็นอุปสรรคที่ส่งผลให้การประเมินผลโดยวิธีการนี้ส่วนใหญ่ไม่เป็นการทดลองโดยแท้จริง

แต่จะเป็นวิธีที่ผสมผสานหลายวิธีเข้าด้วยกัน โดยพิจารณาจากสถานการณ์ ปัญหา นโยบายที่กำลังศึกษา และเงื่อนไขในเรื่องเวลาประกอบกัน

2. การเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบในนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มวางแผนการประเมิน การกำหนดยุทธวิธี การออกแบบวิธีการประเมินไปจนถึงการลงมือเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และตีความข้อมูลอย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปัญหาที่มักเกิดขึ้น คือ การเปิดโอกาสดังกล่าวมักเป็นไปได้ลำบากและมักนำมาซึ่งความล่าช้าในการประเมินผล เนื่องจากการเข้ามามีส่วนในทุกขั้นตอนของผู้รับผิดชอบนโยบายเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและนำมาซึ่งความยุ่งยากในการดำเนินการต่างๆ เช่น การนัดประชุม การติดต่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลการพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ และการยอมรับในแนวปฏิบัติร่วมกัน นอกจากนี้ในทางปฏิบัติมีความจำเป็นที่จะต้องเชิญผู้ที่ไม่ได้รับผิดชอบ โดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้การประเมินผลนโยบายด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณและกำลังคนที่จะใช้ในการประเมินผลนโยบายนั่นเอง

3. ผลที่ได้จากการประเมินมีผลกระทบต่อนโยบายหรือโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยเฉพาะ นั่นคือ ผู้ปฏิบัติยอมรับผลการประเมิน และนำผลที่ได้ไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขนโยบายหรือโครงการที่ตนรับผิดชอบอยู่ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปแล้วการประเมินผลมักไม่มีผลกระทบในทางปฏิบัติต่อนโยบายหรือโครงการใดๆ ผลการประเมินจึงเป็นเพียงข้อมูลแต่ผู้ปฏิบัติไม่สนใจที่จะนำข้อสรุปหรือความเห็นต่างๆ ที่ได้จากการประเมินไปใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ไม่มีผู้สนใจต่อผลการประเมินมากนัก ผลที่ได้เมื่อสะสมกันมากขึ้นจะพอกพูนเป็นความรู้ เป็นข้อคิดความเห็นที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาและการปฏิบัติในโอกาสต่อไปลักษณะ 3 ประการที่กล่าวมาแล้วเป็นลักษณะของการประเมินผลนโยบายที่ดี แต่ในทางปฏิบัติลักษณะ 3 ประการมักเบี่ยงเบนไปเล็กน้อยตามสถานการณ์ และผู้เกี่ยวข้อง และถึงแม้ไม่มีผู้สนใจต่อผลการประเมินมากนัก ผลที่ได้เมื่อสะสมกันมากขึ้นจะพอกพูนเป็นความรู้ เป็นข้อคิดความเห็นที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาและการปฏิบัติในโอกาสต่อไป

William อธิบายว่า การประเมินผลนโยบายนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การผลิตข่าวสารที่เกี่ยวกับคุณค่าของผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และชี้ว่าการประเมินผลไม่ได้มุ่งแสวงหาข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริง หรือข่าวสารที่อธิบายว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง หรือข่าวสารที่อธิบายว่าควรจะทำอะไร อย่างไร แต่มุ่งแสวงหาข่าวสารที่แสดงคุณค่าที่บ่งบอกว่าผลของการดำเนินการตามนโยบายมีคุณค่าหรือไม่เพียงไร ลักษณะหรือธรรมชาติของการประเมินผลในความเห็นของ William จึงมี 4 ประการใหญ่ๆ คือ<sup>51</sup>

1. การเน้นคุณค่า (Value-Focus) การประเมินผลเน้นการตัดสินตกลงใจว่านโยบายที่ดำเนินการไปนั้นมีคุณค่าน่าสนับสนุนต่อไปหรือไม่เพียงไร การประเมินผลไม่ใช่เป็นเพียงการ

<sup>51</sup> เรื่องเดิม

พยายามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และผลที่ไม่เกิดขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการให้คุณค่าแก่ผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นว่ามีค่าต่อสังคมหรือไม่เพียงไร

2. ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่า (Fact-Value-Interdependence) การสรุปผลการประเมินต้องอาศัยทั้งข้อเท็จจริงและคุณค่า การที่จะสรุปว่านโยบายหนึ่งๆ ประสบความสำเร็จมากหรือน้อยนั้นต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไรอย่างหนึ่งจริงหรือไม่ จากนั้นจะต้องกำหนดคุณค่าลงไปว่า ผลที่เกิดขึ้นนั้นมีประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่ มากน้อยเพียงไร

3. ความเกี่ยวเนื่องทั้งปัจจุบันและอดีต (Present and Past Orientation) การประเมินผลนโยบายไม่ได้มุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจุบันกับอนาคต ดังเช่น การเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย แต่มุ่งเน้นการหาความเกี่ยวเนื่องระหว่างปัจจุบันกับอดีต นั่นคือ การประเมินผลมีลักษณะที่เน้นการมองย้อนหลังไปในอดีต (Retrospective) และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากนโยบายไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว จากผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการนโยบายไปปฏิบัติการ ประเมินผลจะมองย้อนกลับไปหาอดีต เพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังซึ่งกำหนดไว้ในรูปวัตถุประสงค์ของนโยบายและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

4. ความมีคุณค่าซ้อน (Value-Duality) คุณค่าที่เป็นพื้นฐานของการสรุปผลการประเมินต่าง ๆ มักเป็นวิธีการและเป้าหมายในตัวของตัวเอง ตัวอย่าง เช่น ความมั่นคงของชาติเป็นคุณค่าที่สำคัญของนโยบายสาธารณะมากมายหลายนโยบาย นั่นคือ เป็นเป้าหมายที่สำคัญโดยตัวเองอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็อาจนำไปสู่คุณค่าอื่นที่สำคัญ เช่น การเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน การเสริมสร้างบรรยากาศการท่องเที่ยว เป็นต้น ความมั่นคงของชาติจึงเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในตัวเอง นั่นคือ ลักษณะเป็นคุณค่าซ้อน

### 2.2.2.3 การประเมินโครงการ

การประเมินโครงการอย่างมีระบบ ย่อมช่วยให้ผู้บริหารโครงการตระหนักถึงคุณภาพของแผนและโครงการที่กำหนดขึ้นว่าสามารถสนองต่อความต้องการของสังคมหรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด ทั้งยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการดำเนินการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความถูกต้องเหมาะสมส่งผลให้โครงการนั้นมีประสิทธิภาพบรรลุถึงเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

Alan ได้กล่าวไว้ว่า การประเมินผลโครงการมีความมุ่งหมาย

1. แสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่ชัดเจนของโครงการอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการตัดสินใจว่าลักษณะใดของโครงการมีความสำคัญมากที่สุด ซึ่งจะต้องหาการประเมินเพื่อหาประสิทธิผล และข้อมูลชนิดใดที่ต้องเก็บไว้เพื่อการวิเคราะห์

2. รวบรวมหลักฐานความเป็นจริงและข้อมูลที่จะนำไปสู่การพิจารณาถึงประสิทธิผลของโครงการ

3. เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การสรุปผลของโครงการ

4. ตัดสินใจว่าข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใดที่สามารถนำมาใช้ได้

5. สนับสนุนการตัดสินใจในการพัฒนาปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ Janet ได้กล่าวถึงการประเมินผลโครงการไว้ว่า

1. เพื่อทราบว่าการปฏิบัติงานตามโครงการบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

2. เพื่อทราบว่าเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้สามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่และเป็นเป้าหมายที่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

Peter & Howard ได้กล่าวว่า การประเมินผลโครงการมีขึ้น

1. พิจารณาถึงคุณค่าและการคาดคะเนคุณประโยชน์ของโครงการ

2. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโครงการ

3. ตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินโครงการ

4. วิเคราะห์ข้อดีหรือข้อจำกัดของโครงการเพื่อการตัดสินใจสนับสนุนโครงการ

5. ตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการบรรลุถึงเป้าหมายมากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประเมินโครงการย่อมนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการที่ช่วยให้โครงการมีคุณภาพสูงขึ้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวถึงความสำคัญของการประเมินโครงการ ได้ดังนี้

1. การประเมินโครงการจะช่วยให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงาน มีความชัดเจนขึ้น และสามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างได้ประสพผลสำเร็จมากกว่าโครงการที่ไม่ได้รับการประเมิน

2. การประเมินโครงการช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์เต็มที่ เพราะทรัพยากรทุกชนิดจะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในจำนวนหรือปริมาณที่เหมาะสมเพียงพอแก่การดำเนินงาน ในระดับที่ไม่มากหรือน้อยเกินไป และเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม

3. การประเมินโครงการช่วยให้แผนงานบรรลุเป้าประสงค์ตามเงื่อนไขที่กำหนด เนื่องจากเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ตามลำดับขั้นตอน

4. การประเมินโครงการช่วยแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ (Impact) ของโครงการ และทำให้โครงการมีข้อที่ก่อให้เกิดความเสียหายลดน้อยลง

5. การประเมินโครงการช่วยในการควบคุมคุณภาพของงานให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือในระดับสูง เนื่องจากทุกส่วนของโครงการและปัจจัยทุกชนิดจะได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด ทั้งข้อมูลนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Outputs) จะได้รับการตรวจสอบประเมินผลทุกขั้นตอน ส่วนใดที่มีปัญหาหรือไม่มีคุณภาพจะได้รับการพิจารณาย้อนกลับ (Feedback) เพื่อให้มีการดำเนินงานใหม่จนกว่าจะเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการ

6. การประเมินโครงการช่วยในการสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ เพราะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ปรับปรุงแก้ไข และเสนอแนะวิธีการใหม่ ๆ และนำมาซึ่งผลงานที่ดีเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง รวมถึงทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีความพึงพอใจและมีความตั้งใจ กระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานต่อไปและมากขึ้น

7. การประเมินโครงการช่วยในการตัดสินใจในการบริหารโครงการ เนื่องจากจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหา ข้อดี ข้อเสีย ความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข การดำเนินโครงการ โดยข้อมูลดังกล่าวแล้วจะช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการนั้นต่อไป หรือยุติโครงการนั้น

#### 2.2.2.4 ประเภทการประเมินโครงการ

สุวิมล ติरणันท์ ได้กล่าวว่า ในการประเมินโครงการที่ดีควรตรวจสอบว่าโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลที่เกิดขึ้นคุ้มค่าหรือไม่ โครงการมีผลกระทบระหว่างดำเนินโครงการต่อกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมโครงการอะไรบ้าง และมีผลกระทบหลังสิ้นสุดโครงการและผลกระทบระยะยาวต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการอย่างไร โดยกล่าวถึงการแบ่งประเภทของการประเมินผลโครงการว่า มิได้กำหนดเกณฑ์ตายตัว สามารถใช้เวลา วัตถุประสงค์ วิธีการ หรือรูปแบบได้

ในการแยกประเภทของการประเมิน ทั้งนี้ได้แบ่งประเภทของการประเมินตามช่วงของการดำเนินงานโครงการเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. การประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินการ (Pre - Evaluation) เป็นการประเมินผลในด้านต่าง ๆ ก่อนเริ่มโครงการ เพื่อนำไปตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการหรือไม่ โดยจะพิจารณาประเมินผลในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

1.1 ความเหมาะสมของโครงการ ได้แก่ การพิจารณาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการ การประเมินความจำเป็นของการจัดทำโครงการ ความเสี่ยงของโครงการ ศึกษาถึงความเหมาะสมของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ความเหมาะสมของกระบวนการที่คาดว่าจะนำมาใช้ในการบริหารจัดการ

1.2 ผลตอบแทนที่จะได้รับการดำเนินการ ได้แก่ การพิจารณาอัตราผลตอบแทนเสีย (Benefit - Cost Ration) การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (Break - Even Analysis) อัตราผลตอบแทน (Rate of Return) การวิเคราะห์ต้นทุน (Cost - Effectiveness Analysis) และการวิเคราะห์อรรถประโยชน์ (Cost - Utility Analysis)

1.3 ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนผลลัพธ์หรือประสิทธิผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ

2. การประเมินผลระหว่างดำเนินการ (On-going Evaluation or Formative Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบว่ากิจกรรมของโครงการสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

3. การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post – Evaluation or Summative Evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์ของโครงการ ซึ่งจะดำเนินการประเมินทันทีที่สิ้นสุดโครงการ เป็นการประเมินผลรวมสรุปว่าโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายหรือไม่ ประสบความสำเร็จหรือไม่คุ้มค่าเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุง และพิจารณาว่าโครงการนั้นควรดำเนินการต่อหรือล้มเลิก หรือการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการอาจประเมิน เมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง เพื่อพิจารณาผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น ระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ การประเมินแบ่งออกเป็นหลายประเภทตามเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่

1. แบ่งตามจุดมุ่งหมายของการประเมิน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation) เพื่อปรับปรุงพัฒนา และการประเมินตัดสินผล (Summative Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อบ่งชี้ระดับสัมฤทธิ์ผลของโครงการ หลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

2. แบ่งตามหลักยึดในการประเมิน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การประเมินที่ยึดเป้าหมายของโครงการ ซึ่งเรียกว่า Goal Based Evaluation เพื่อนำผลการวัดมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพของโครงการ และการประเมินที่อิสระจากเป้าหมาย (Goal-Free Evaluation) ซึ่งการประเมินผลทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และทั้งในทางบวกและทางลบของโครงการ

3. แบ่งตามลำดับเวลาที่ประเมินโดยแบ่งการประเมินออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะเวลาที่ 1 คือ การประเมินก่อนนำโครงการไปปฏิบัติ (Intrinsic Evaluation) เรียกว่า วิเคราะห์โครงการ (Project Appraisal or Analysis)

ระยะเวลาที่ 2 คือ การประเมินขณะดำเนินงานหรือโครงการเพื่อพิจารณาความก้าวหน้าของโครงการผลประเมินในระยะนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการดำเนินงาน

ระยะสุดท้าย คือ การประเมินเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ (Pay-of Evaluation) เป็นการประเมิน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมด เมื่อสิ้นสุดโครงการไประยะหนึ่งกระบวนการประเมินหลังจากโครงการสิ้นสุดไประยะหนึ่งเรียกว่า กระบวนการติดตามผล (Follow-up Study หรือ Tracer Study)

4. แบ่งตามจุดมุ่งหมายของการประเมินได้ดังนี้

4.1 การประเมินเพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงการดำเนินงานตามโครงการให้ดียิ่งขึ้น เป็นการประเมินเป็นระยะ ๆ ในระหว่างการดำเนินงาน (Formative Evaluation)

4.2 การประเมินเพื่อนำผลมาเป็นพื้นฐานการพิจารณาตัดสินว่าจะดำเนินโครงการต่อไป หรือขยายวงให้กว้างขวางมากขึ้น หรือจะยกเลิกโครงการเป็นการประเมินผลรวมภายหลังสิ้นสุดโครงการแล้ว (Summative Evaluation)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการประเมินผลโครงการไว้ว่าในการประเมินผลโครงการสิ่งที่ผู้ประเมินต้องดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมิน การกำหนดประเด็นของการประเมินพร้อมกับกำหนดตัวบ่งชี้และเกณฑ์ในการตัดสิน กำหนดขั้นตอนของการปฏิบัติงานรวบรวมข้อมูลและดำเนินการจริง และสรุปผลการประเมิน ซึ่งในการประเมินผลโครงการไม่ว่าจะใช้รูปแบบการประเมินผลโครงการรูปแบบใด ส่วนใหญ่แล้วสามารถกำหนดเป็นขั้นตอนในการประเมินผลที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ชัดเจน การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินนั้นก็เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตของการประเมินผล ซึ่งจะทำให้ผู้ประเมินสามารถเลือกวิธีการประเมินผลและกำหนดวิธีการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม เช่น การเลือกว่าต้องการประเมินผลโครงการในช่วงระยะเวลาใด และต้องการดูผลลัพธ์ของการจัดทำโครงการในลักษณะใดบ้าง อันจะส่งผลให้ผลการประเมินมีความถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงยิ่งขึ้น

2. กำหนดประเด็นการประเมินและปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จ เมื่อผู้ประเมินทราบถึงขอบเขตวัตถุประสงค์ของการประเมินแล้วจำเป็นต้องกำหนดประเด็นที่มีความสนใจต้องการประเมินผลจะต้องกำหนดรายละเอียดในแต่ละประเด็นนั้น พร้อมทั้งกำหนดปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการว่ามีอะไรที่เกี่ยวข้องบ้าง

3. กำหนดเกณฑ์ในการประเมินหรือการตัดสินใจ จากปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินโครงการนั้น ผู้ประเมินผลจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินใจว่ามีขนาดเท่าใดจึงเป็นที่ยอมรับว่าโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จ เกณฑ์ในการตัดสินใจนั้นใช้ปัจจัยเพียงปัจจัยเดียวหรือหลาย ๆ ปัจจัยในการตัดสิน

4. กำหนดวิธีการและพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลโครงการ เป็นการวางแผนและรวบรวมรายละเอียดของการดำเนินงานประเมินผล ได้แก่ รายละเอียดของปัจจัยต่างๆ มีการวัดได้อย่างไร จำเป็นต้องใช้เครื่องมือใดในการวัด มีวิธีการดำเนินงานในการประเมินผลอย่างไร มีแหล่งข้อมูลใดบ้าง ข้อมูลที่จะจัดเก็บนั้นมาจากแหล่งข้อมูลไหนบ้าง และจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาอย่างไร

5. เก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ผล เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานซึ่งผู้ประเมินผลจะต้องทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแผนงานที่วางไว้ พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ผล

6. การสรุปผลการประเมินโครงการ เป็นการนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในกระบวนการประเมินผลมาสรุป โดยบรรยายถึงสภาพของโครงการที่เกิดขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดทำโครงการ ฯลฯ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำโครงการและนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ต่อไป

โดยที่ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสียก่อน เมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วก็ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปี โครงการของรัฐบาลที่จะถูกกำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินนี้ จะนำไปสู่การจัดทำประมาณการงบประมาณที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป การจัดทำโครงการของรัฐบาลจึงเป็นช่องทางให้สามารถดึงเงินงบประมาณแผ่นดินออกมาใช้จ่าย กล่าวคือ เป็นช่องทางสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง

การพิจารณาโครงการและงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเมื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

สำหรับโครงการของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นโครงการพัฒนานั้น ก่อนการจัดทำเป็นโครงการตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการพัฒนาจะต้องเสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานนั้นๆ ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ตามมาตรา 13 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

ในการจัดทำโครงการของรัฐบาลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การตรวจสอบความโปร่งใสของการจัดทำโครงการ ซึ่งรวมถึงนโยบาย อาจกระทำได้ (โดยวิธีการประเมินนโยบาย) ในหลายๆ ขั้นตอน กล่าวคือ

ในขั้นการเสนอโครงการของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐจะต้องจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน กรอบนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินนี้เองที่จะเป็นเครื่องมือในการที่จะให้รัฐสภาตรวจสอบความโปร่งใสและความถูกต้องของโครงการของรัฐบาลได้

ในขั้นการพิจารณาโครงการของสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็ยังสามารถตรวจสอบงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้อีกด้วย โดยอาจกำหนดเพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดินได้

(พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) โดยอาศัยกรอบแนวคิดในการจัดทำคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ในการวิเคราะห์งบประมาณ

ในชั้นพิจารณาโครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ โครงการฯ โดยพิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และจัด ประสานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้นเพื่อวางแผนการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ ทรัพยากรตามหลักวิชาการ แล้วจึงเสนอผลการศึกษาของโครงการนั้นๆ ต่อคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป หากแผนงานหรือโครงการ ใดที่ทำการประเมินแล้ว มีลักษณะการใช้ทรัพยากรไม่โปร่งใสหรือไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีหน้าที่จะต้องแสดงความเห็นถึงความไม่ โปร่งใสหรือความไม่ถูกต้องเหล่านั้น

ในขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโครงการโดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนก็มี หน้าที่จะต้องตรวจสอบโครงการที่หน่วยราชการต่างๆ ได้เสนอมาน่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือไม่ แผนการใช้จ่ายเงินในการนำโครงการไปปฏิบัติสมเหตุสมผลและถูกต้องตามหลักการงบประมาณ หรือไม่ การใช้ทรัพยากรตามแผนงานหรือโครงการเหล่านั้นมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังอย่าง สมเหตุสมผลหรือไม่ และเนื่องจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจในลักษณะ องค์กรกลุ่มตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2558 หาก มติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐมนตรีทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่ต้องคำนึง ว่ารัฐมนตรีคนใดจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นอกจากนั้น มติของ คณะรัฐมนตรีจะต้องไม่เกินกรอบเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือจะฝ่าฝืนบทบัญญัติ ของกฎหมายก็ได้เช่นกัน<sup>52</sup>

ในขั้นตอนการอนุมัติโครงการโดยรัฐสภาซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรก็มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจะต้อง ดำเนินการยุบสภาเนื่องจากรัฐสภาไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณที่จะใช้ใน การบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>52</sup> คดีหมายเลขแดงที่ อม. 10/2552

## 2.3 แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

Klitgaard<sup>53</sup> เห็นว่า การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic Corruption) ที่มีการลงมือปฏิบัติในประเทศต่างๆ มีดังนี้

1. เปลี่ยนวัฒนธรรมสถาบันที่มีการคอร์รัปชัน โดยการส่งสัญญาณเพื่อให้ประชาชนเห็นถึงความตั้งใจจริง เช่น

1) การจับกุมผู้กระทำการคอร์รัปชันรายใหญ่ ตัวอย่างเช่น การจับกุม นายตำรวจใหญ่ของฮ่องกง การประกาศนโยบายการต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างจริงจังของ ประธานาธิบดี Andres Pastrana ของประเทศโคลอมเบียในปี 1998 การจับกุมอดีตนายกรัฐมนตรี Aturo Aleman ของประเทศนิการากัวในปี 2001-2002

2) การนำคนรุ่นใหม่เข้ามาช่วยสอดส่องพฤติกรรมในประเทศโบลิเวีย

3) การนำนักธุรกิจเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในราชการของประเทศ เม็กซิโก

4) การนำนักบัญชีรุ่นใหม่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานกับนักบัญชีรุ่นเก่าในการ ตรวจสอบต่าง ๆ ในเชิงลึกของประเทศฟิลิปปินส์

2. การโยกย้ายประสานงาน บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและ ภายนอกรัฐบาล รวมไปถึงภาคธุรกิจและภาคประชาชน

ผู้นำที่ต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน นอกจากมีความสามารถเชิงกลยุทธ์ ความกล้าหาญและความสามารถในทางการเมืองแล้วจะต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่มีการคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic Corruption Institutions) และเพิ่มเติมระบบการวัดผลการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ การแก้ปัญหาภายในกรอบแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ระบบที่มีการคอร์รัปชันไม่ใช่เพียงการคอร์รัปชันในระดับบุคคล

การแก้ปัญหาคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic Corruption) ในระยะยาว จำเป็นต้องอาศัยระบบที่ดี โดยระบบนั้นต้องลดอำนาจผูกขาด (Monopoly Power) ให้อ่อนแอให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นลดการตัดสินใจโดยการใช้ดุลพินิจ โดยการกำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจน และสามารถเข้าถึงได้ง่าย รวมถึงการเพิ่มความรับผิดชอบ ที่สามารถทำได้โดยการใช้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานผูกเข้ากับระบบที่เป็นธรรม การรับฟังและเรียนรู้จากภาคประชาชน การให้องค์กรภายนอกมีส่วนช่วย ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล เป็นต้น

<sup>53</sup> Klitgaard, เรื่องเดิม

Micheal Johnston กล่าวว่า การคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic Corruption) ควรมีการปฏิรูปเชิงสถาบัน ช่วยเพิ่มความโปร่งใส และความรับผิดชอบในสถาบันของรัฐ และสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญ ที่ขาดไม่ได้ในกลยุทธ์การต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นการเสริมสร้างพลังทางสังคม ทำให้ประชาชนเข้มแข็งขึ้น เพื่อให้การเมืองและสังคมดำรงอยู่ได้ ช่วยให้มีวิถีของการเข้าถึงกฎเกณฑ์ของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และสังคมได้ มีระเบียบยิ่งขึ้น โดยยึดแนวทางสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองเป็นสำคัญ อีกทั้ง กลยุทธ์การพัฒนามีเป้าหมายที่บุคคลซึ่งไม่ได้รับโอกาสในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การเสริมสร้างพลังทางสังคม เป็นการทำงานประสานกันระหว่างนโยบายการพัฒนากับการต่อต้านการคอร์รัปชัน เป็นพื้นฐานในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปเชิงสถาบันทำให้การผูกขาดการใช้อำนาจ ใช้ดุลพินิจและการขาดความรับผิดชอบที่นำไปสู่การคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic Corruption) ลดความเข้มแข็งลง

Mark Robinson ได้จำแนกประเภทคอร์รัปชันไว้ 3 รูปแบบหลัก คือ

1) การคอร์รัปชันตามโอกาสอันฉวย (Incidental) คือ การคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นเพียงร้ายรายทาง

2) การคอร์รัปชันเชิงสถาบันเชิงระบบ (Institutional)

3) การคอร์รัปชันตามระบบ (Systemic) หมายถึง การคอร์รัปชันที่เกี่ยวกับสังคมเป็นส่วนใหญ่ โดยการคอร์รัปชันตามระบบ เป็นการคอร์รัปชันที่แพร่กระจายไปทั่วสังคม เป็นกระบวนการการคอร์รัปชันรูปแบบนี้มีลักษณะสำคัญคือ เป็นการฝังอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เฉพาะถิ่น มักมีลักษณะกึ่งผูกขาด มีการจัดการเป็นอย่างดี ยากต่อการเอาผิด ซึ่งเป็นระบบที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในสภาพที่มีการแข่งขันทางการเมืองน้อย มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ และไม่เท่าเทียมกัน มีระบบราชการที่อ่อนแอ และขาดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ

Johnston, Micheal. ได้เสนอแนวคิดว่าการเสริมสร้างพลังทางสังคมโดยการขยายและป้องกันขอบเขตของทรัพยากรทางการเมืองและเศรษฐกิจรวมถึงการสร้างทางเลือกอื่น ๆ ให้เปิดกว้างสู่ประชาชนโดยทั่วถึง จะเป็นส่วนสำคัญในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันตามระบบได้ หากประชาชนในสังคมต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้คอร์รัปชันเนื่องจากมีทางเลือกไม่มาก และตอบสนองการคอร์รัปชันนั้นด้วยการหลบหลีก หรือด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมาย แทนที่จะต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน เราต้องหาแนวทางแก้ปัญหา เช่น การปฏิรูปเชิงสถาบันที่เพิ่มความรับผิดชอบและความโปร่งใสในทางปฏิบัติของสถาบันภาครัฐ และสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รวมถึงมาตรการการต่อต้านการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ โดยที่สถาบันทางการเมืองและสถาบันทางเศรษฐกิจจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคม รวมถึงการแข่งขันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ต้องเชื่อมโยงกับแรงจูงใจในผลประโยชน์ทางสังคมที่คงอยู่

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการคอร์รัปชันที่มีแบบแผน หรือคอร์รัปชันตามระบบของประเทศไทยว่ามีข้อเสนอในทางวิชาการ ของไทย มีการกล่าวถึง ดังนี้

### 2.3.1 การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ เห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดบางประการที่จะนำมาปรับใช้กับการดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริตเชิงนโยบาย ประกอบกับสมควรมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการกับการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายประสบผลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งประกอบด้วย

(1) การกำหนดเกณฑ์ความรับผิดตามกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย ด้วยเหตุที่การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 166) และในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา 157 ตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับกับการทุจริตเชิงนโยบายมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ การกำหนดให้มีบทบัญญัติที่เป็นบทความผิดสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อที่จะแยกการกระทำทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยการแก้ไขเพิ่มบทบัญญัตินี้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(2) การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้หรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะ ตามแนวคิดเรื่อง “Whistleblower” ของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศต่าง ๆ โดยยกร่างกฎหมายเป็นกฎหมายกลางในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่ภาครัฐ

(3) การกำหนดความรับผิดชอบทางการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย โดยการกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมือง และการกำหนดบทลงโทษกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้รัฐมนตรีที่ร่วมมีมติคณะรัฐมนตรีได้ตระหนักต่อการมีมติคณะรัฐมนตรี จึงควรกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในส่วนของ การฝ่าฝืนจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือเป็นความผิดในทางบริหาร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองได้ตระหนักในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตั้งเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายจะยกระดับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ถือว่า กรณีที่มีการชี้มูลว่ากรณีเป็นการทุจริตให้ถือว่าเป็นกรณีของการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง และในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนทั้งเรื่องการกระทำผิดทางอาญาและการกระทำผิดจริยธรรม (ความผิดในทางบริหาร) ด้วย โดยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในคดีอาญามีมูลกล่าวหาว่าเป็นการทุจริต ให้ชี้มูลในทางจริยธรรม (ความผิดทางบริหาร) ด้วย

### 2.3.2 การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ เห็นว่า เนื่องจากการทุจริตเชิงนโยบายเป็นการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ในการป้องกันจึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรืออยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีจึงจะทำให้การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งประกอบด้วย<sup>54</sup>

(1) ปัญหากระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีกระบวนการตรวจสอบเรื่องที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าหน่วยงานของรัฐได้เสนอเรื่อง โดยมีเนื้อหาที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และการเสนออวาระเพิ่มเติมหรือเรื่องลับทำให้การตรวจสอบถูกจำกัด และ

(2) ปัญหาการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่ใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบ ประกอบด้วย การจัดทำโครงการของรัฐบาล การออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย และการแต่งตั้งคนในกำกับของพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ

ในการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีให้มีความโปร่งใสเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสองประการสำคัญ ได้แก่

(1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอโครงการในโครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ จัดส่งรายละเอียดของโครงการที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทำความเข้าใจประกอบพิจารณา ในกรณีที่เสนอเป็นวาระจรให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นต่อโครงการดังกล่าวในภายหลัง ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต จะต้องมีการทบทวนโครงการดังกล่าวตามความเห็นของ

<sup>54</sup> นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, เรื่องเดิม

สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยทันที ก่อนที่มีการจะดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

(2) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอให้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย จัดส่งคำชี้แจงประกอบการเสนอร่างกฎหมาย พร้อมจัดทำบทวิเคราะห์ผู้ได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายนั้นไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำความเข้าใจประกอบ ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจะต้องมีการทบทวนการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยทันที

หากกล่าวโดยสรุปถึงแนวคิดและการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันที่คณะผู้วิจัยนำเสนอมาในรายงานวิจัยบทนี้ ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญทั่วโลก ขณะที่ในประเทศไทย ปัญหานี้ได้กลายมาเป็นต้นตอของปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญปัญหานี้ จึงได้มีความพยายามวางระบบการป้องกันปราบปรามการทุจริตในรูปแบบต่างๆมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540จนถึงปัจจุบัน แต่กระนั้นก็ตามปัญหาการทุจริตก็ได้มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและวิธีการที่มีความสลับซับซ้อน มีความแนบเนียนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งได้สร้างความเสียหายมากมายมหาศาลแก่ประเทศชาติและประชาชน ซึ่งประเทศไทยต้องเร่งริบหาทางออกในการแก้ไขโดยเร็ว

## 2.4 การวิเคราะห์วรรณกรรมและแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย

จากเนื้อหาของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งได้ศึกษาทบทวน ดังที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และค้นพบประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1. ในการกำหนดนโยบายของรัฐ จะต้องดำเนินการโดยผ่านคณะรัฐมนตรีเสมอ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มีมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติในเรื่องนั้นๆ โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรีและวิธีการประชุมของคณะรัฐมนตรี

2. การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือ การเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของ “รัฐบาล หรือ “รัฐมนตรี” ในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความ

เสียหายแก่รัฐ<sup>55</sup> นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึง การทำสัญญาข้อผูกพันใดๆ ที่ทำให้รัฐเสียเปรียบ คู่สัญญาเอกชนที่นักการเมืองมีส่วนได้เสียหรือที่เป็นญาติหรือพวกพ้องด้วยทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยนโยบายเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณาอนุมัติและผลักดันตามขั้นตอนที่ถูกกฎหมายจนอาจทำให้ผลของนโยบายดังกล่าวนี้กลายเป็นการคอร์รัปชันที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือ มีการเสนอและพิจารณาตามขั้นตอนที่ถูกกฎหมายกำหนดตั้งแต่เริ่มต้น จนเข้าสู่ขั้นตอนดำเนินงานโดยผู้บริหารระดับสูง จากนั้นก็มีการช่วยเหลือให้เอกชนที่เป็นพวกพ้องหรือเครือข่ายของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ ได้เข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับรัฐ หรือได้รับสัมปทานหรือสิทธิที่มีจำนวนจำกัดที่รัฐจัดสรรให้ โดยมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันจากความร่วมมือระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจภายใต้ตลาดที่ไม่สมบูรณ์ ในลักษณะเป็นการสร้างระบบกีดกันหรืออุปสรรคให้แก่กลุ่มธุรกิจอื่น ซึ่งในที่สุดแล้ววัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะที่ถูกกล่าวอ้างเพื่อให้มีการดำเนินโครงการในตอนเริ่มต้นจะถูกบิดเบือนจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ได้

ดังนั้นหากกล่าวโดยสรุปถึง ความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย ที่เข้าใจในทางวิชาการของประเทศไทย ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายแตกต่างกันไปนั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย ว่าเป็น พฤติกรรมคอร์รัปชันที่อาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานรัฐของนักการเมือง ไปสร้างเงื่อนไขเพื่อสนับสนุนการคอร์รัปชัน ในรูปของการออกนโยบายหรือแนวทางให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ นำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบข่ายกฎหมายแก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

3.การกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจลักษณะที่ “ไม่จำเพาะเจาะจง” อาจทำให้นโยบายของรัฐบาลไม่ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชนและสื่อมวลชนและอาจทำให้มีผู้ประกอบการรายอื่นได้รับ “ผลพลอยได้” ให้การสนับสนุนด้วย ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อภาคธุรกิจดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นการคอร์รัปชันเสมอไปเพราะว่านโยบายส่งเสริมหรือให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมที่มีมิติของสาธารณะนั้น ไม่ใช่ในนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบการไม่กี่รายเท่านั้น

4.ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายมักมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายการเมือง (รัฐบาล/ รัฐมนตรี) จึงมีลักษณะเป็นการทุจริตโดยนักการเมือง (political corruption)<sup>56</sup> กล่าวคือ เป็นการใช้นโยบายของทางราชการ (ระบบราชการ/การคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมือง) โดยบรรดานักการเมือง เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เป็นการกระทำการทุจริตโดยประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาลหรือนักการเมืองระดับสูงโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาอำนาจ หรือคงไว้ซึ่งอิทธิพลทางการเมืองของตนไว้ โดยรูปแบบหนึ่งของการทุจริตก็คือการ

<sup>55</sup> นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ

<sup>56</sup> นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, อ้างแล้ว.

สะสมทรัพย์สิน โดยการเบียดบังหรือยักยอกหรือแบ่งเปอร์เซ็นต์จากการใช้งบประมาณของรัฐโดยผ่านโครงการการประมูล หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปว่า extraction การยักยอก (Embezzlement) หรือ kleptocracy และเมื่อนำประเทศที่กระทำการทุจริตได้ผลประโยชน์หรือทรัพย์สินดังกล่าว จะนำมาใช้เพื่อสร้างอิทธิพลทางการเมือง หรือเพื่อรักษาและขยายฐานอำนาจทางการเมืองต่อไป โดยการจัดสรรหรือแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง (patronage politic) หรือให้ผลประโยชน์ในหมู่ครอบครัวและญาติมิตรที่เรียกว่าการเล่นพักเล่นพวก (nepotism)

5.ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายโดยอ้างอิงกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือมติกรรมการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยการจัดสรรโครงการขนาดใหญ่ (Mega projects) โดยอ้างว่าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ทั้งได้เตรียมการจัดตั้ง ปรับเปลี่ยน ระเบียบ กฎเกณฑ์และกฎหมาย ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลที่เอื้อให้กลุ่มของตนและพรรคพวกของตนจากการเป็น “เจ้าของโครงการ” เพื่อให้มีความชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และข้าราชการประจำ โดยกลุ่มตนเองไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic Corruption) จึงเป็นการคอร์รัปชันที่สามารถกระทำได้ครบวงจร ในทางเศรษฐกิจ การกีดกัน การบริหารราชการแผ่นดินและในทางการเมือง

6.ดังนั้น การพิจารณาความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย จะต้องพิจารณาในสองส่วน คือ การพิจารณาในแง่ขอบเขตของผู้กระทำการทุจริต และการพิจารณาในแง่เนื้อหาของการทุจริต และโดยบริบทของการทุจริตเชิงนโยบายที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคอร์รัปชันของฝ่ายการเมือง (Political Corruption) และเกี่ยวโยงกับการคอร์รัปชันเชิงบุคคลและเชิงระบบ (Systematic Corruption) อย่างที่แยกออกจากกันไม่ได้ ซึ่งจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับมุมมองของการทำความเข้าใจในว่าจะเริ่มพิจารณาที่ตัวผู้กระทำ ลักษณะของการกระทำและผล หรือทั้งสองประการรวมกัน

7.การทุจริตเชิงนโยบายถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันที่มีแบบแผน (Systemic Corruption) หรือเป็นการคอร์รัปชันตามระบบนั้น มีกระบวนการ หรือขั้นตอนสำคัญๆ ดังนี้

- (1) แสวงหาโครงการที่จะได้ผลประโยชน์ หรือจัดตั้งโครงการใหม่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์
- (2) ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความชอบธรรมของโครงการ
- (3) ดำเนินการผลักดันโครงการอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการ (organized)
- (4) ศึกษาขั้นตอนรายละเอียดในทางปฏิบัติตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการ

(5) วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการดำเนินการ เช่น ขั้นตอนนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนการตรวจสอบ ซึ่งที่กล่าวมานี้รวมถึงกระบวนการต่างๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ ด้วย

(6) วิเคราะห์ตัวผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด

(7) เริ่มต้นกระบวนการแก้ปัญหาอุปสรรคทั้งก่อน ระหว่าง และหลัง รวมถึงกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทั้งหมด

(8) สร้างกระบวนการขับเคลื่อน และวิเคราะห์ความเสี่ยงในการดำเนินการคอร์รัปชัน เช่น ความเสี่ยงในขั้นปฏิบัติ ความเสี่ยงทางกฎหมาย ความเสี่ยงในแง่การถูกตรวจสอบ เป็นต้น

(9) ควบคุมและตรวจสอบกระบวนการ และมาตรการป้องกันระบบตรวจสอบ ทั้งจากภายในและจากภายนอก

(10) เริ่มกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง

(11) ปิดโครงการและแสวงหาโครงการใหม่

จากกระบวนการ และระบบดังกล่าว ส่งผลให้เกิดกระบวนการของนวัตกรรม การคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ที่มีระเบียบแบบแผนของการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีความสลับซับซ้อนที่แตกต่างไปจากการคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม ที่มีการดำเนินการเป็นแบบอิสระ มีผู้ร่วมขบวนการจำนวนน้อย ขนาดมูลค่าโครงการคอร์รัปชันไม่สูงมาก กลายเป็นการดำเนินการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและคนจำนวนมากและมีขนาดของมูลค่าโครงการคอร์รัปชันที่สูง มีลักษณะของการคอร์รัปชันหลายลักษณะรวมกัน ทั้งคอร์รัปชันในระบบราชการ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ และการคอร์รัปชันทางการเมือง ผ่านการสร้างเงื่อนไขเชิงระบบใหม่ คือ

1. ก่อให้เกิดการสร้างกลุ่มอภิสิทธิ์ (Privileges group) ในสังคมเพื่อเชื่อมโยงและนำไปสู่โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรหรือบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ

2. ก่อให้เกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อเอื้อต่อการดำเนินการคอร์รัปชันทั้งที่ใช้กฎหมายเดิมและปรับแก้กฎหมายใหม่เพื่อการคอร์รัปชัน โดยมีจุดประสงค์ในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

3. ก่อให้เกิดการบิดเบือนปรัชญาของการบริหารบ้านเมืองและใช้กลไกทางการเมืองไปในทางที่ผิด

4. ก่อให้เกิดลักษณะของการครอบงำของรัฐบาลที่จัดวางโครงการทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ (Systematically manipulate the economic) เพื่อที่จะสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่บุคคลหรือพรรคการเมืองของตน ซึ่งรูปแบบนี้ไม่ใช่ปัญหาระดับปัจเจกบุคคล แต่เป็นปัญหารากฐานระดับโครงสร้างขององค์กรของรัฐ (Constitutional structure) และ

5. ก่อให้เกิดภาวะพฤติกรรมการบ่มเพาะหรือการสร้างนิสัยการยอมรับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้นเป็นลำดับในอนาคต

8. การทุจริตเชิงนโยบาย (-หากพิสูจน์ได้) จึงเป็นอาชญากรรมที่มีความซับซ้อน หรือมีการดำเนินกระบวนการอย่างเป็นระบบ และมีการพัฒนาไปตามความก้าวหน้าของสังคมจนถึงขั้นเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีการใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความชำนาญเฉพาะทางหรือสาขาอาชีพ ซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนาของกระบวนการยุติธรรม จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

9. การแก้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย ในระยะยาวจำเป็นต้องอาศัยระบบที่ดี โดยระบบนั้นต้องลดอำนาจผูกขาด (Monopoly Power) เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นลดการตัดสินใจโดยการใช้ดุลพินิจ โดยการกำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจน และสามารถเข้าถึงได้ง่าย รวมถึงการเพิ่มความรับผิดชอบ ที่สามารถทำได้โดยการใช้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานผูกเข้ากับระบบที่เป็นธรรม การรับฟังและเรียนรู้จากภาคประชาชน การให้องค์กรภายนอกมีส่วนช่วยตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล เป็นต้น

10. นอกจากนี้ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ทั้งนี้ ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรมและต้องมีกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกตั้งข้อสงสัยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันขอไป เป็นต้น รวมทั้งมีการร่วมมือในการขอข้อมูลจากต่างประเทศได้ด้วยในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐโยกย้ายเงินไปต่างประเทศ และการจะปราบปรามคอร์รัปชันให้ได้ผลนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากตำรวจและอัยการด้วย ตัวอย่างเช่น

(1) มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ที่เข้มแข็งนั้น มีปัจจัยมาจากเจตนาที่ชัดเจนของผู้นำทางการเมืองในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายที่มีบทลงโทษอย่างจริงจังและให้อำนาจอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบโดยมีองค์กรในการตรวจสอบที่เป็นอิสระในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งมีนโยบายการให้เงินเดือนจำนวนมากแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการป้องกันโอกาสในการรับสินบน

(2) การป้องกันการทุจริตในวงราชการในประเทศฝรั่งเศสในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พบว่า มีการจัดตั้งศูนย์การบริหารงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (SCPC) และการจัดทำรายงานประจำปีของศูนย์การบริหารงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักในความหมายและเรื่องราวของการคอร์รัปชันรวมถึงมีการก่อตั้งองค์กร TRACFIN เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลและปฏิบัติการต่อต้านขบวนการทางการเงินที่ปกปิดและมีการดำเนินงาน

อย่างเป็นระบบ และสำนักงานศูนย์กลางเพื่อการปราบปรามการกระทำอาชญากรรมทางการเงิน OCRGDF เพื่อใช้เป็นเครื่องมือโดยเฉพาะในการต่อต้านปราบปรามการฟอกเงิน โดยการฟอกเงินถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายที่มีโทษอาญา

(3) นอกจากนี้ในบางประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา) ใช้วิธีออกกฎจรรยาบรรณ (CODE OF CONDUCT) ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน เช่น ห้ามรับของขวัญหรือการเลี้ยงดูจากคนอื่น ห้ามการรับสินบนและการใช้ทรัพย์สินสมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งการออกกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน และเพื่อป้องกันการที่เจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงาน บางประเทศใช้วิธีการรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และใช้ระบบสารสนเทศ เช่น อินเทอร์เน็ตมาช่วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและลดการคอร์รัปชัน มีกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน สิ่งที่สำคัญคือ ต้องมีการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างเอาใจจริงเองจึง

11. อีกประการหนึ่ง การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเชิงนโยบาย จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและประเมินผลนโยบายทั้งจากภายใน (ระบบราชการ) และภายนอก ตั้งแต่มีการริเริ่มนโยบาย การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้าย ตลอดจนมีระบบการตรวจสอบภายในทางบัญชีที่เป็นอิสระ โปร่งใส และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีของการทุจริตระดับสูงหรือเกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ นักการเมือง และองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติความผิดสำหรับภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาข้อมูลที่เป็นทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย ในบทนี้จะเห็นได้ว่าการทุจริตเชิงนโยบายมีปัจจัยหลายประการที่เข้ามาเกี่ยวข้องส่งผลต่อการเกิดขึ้นและการป้องกันแก้ไขมิให้แพร่หลายมากขึ้น ซึ่งมีความยากพอสมควรที่จะเข้าไปจัดการให้การทุจริตเชิงนโยบายหมดสิ้นไป แต่อย่างไรก็ตามการออกแบบกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับเรื่องนี้นับเป็นบทบาทที่จะขาดเสียไม่ได้ และเป็นความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการบังคับใช้ที่ประสิทธิภาพประสิทธิผลเช่นเดียวกัน ดังนั้นทางคณะผู้วิจัยก็จะได้ทำการศึกษาถึงประสบการณ์ของต่างประเทศในการดำเนินการควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตนโยบายเพื่อนำมาเป็นแนวทางออกแบบข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับประเทศไทยในบทต่อไป

### บทที่ 3

#### แนวทางการแก้ไขปัญหามหาการทุจริตทางการเมืองในต่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้ จะได้กล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปัญหามหาการทุจริตทางการเมืองในต่างประเทศ ซึ่งจะเน้นในส่วนการทุจริตเชิงนโยบาย โดยจะได้ทำการศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส โดยมีขอบเขตศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเป็นหลักเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่า ถ้อยคำที่ว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” (corruption in policy) ไม่ได้ถูกใช้อย่างแพร่หลายนัก แต่กลับพบถ้อยคำที่ว่า “การทุจริตทางการเมือง” (political corruption) บ่อยครั้งกว่า ดังนั้น เพื่อมิให้เป็นการบิดเบือนข้อมูลของต่างประเทศ เฉพาะในบทนี้คณะผู้วิจัยจะได้ใช้ถ้อยคำที่ว่า “การทุจริตทางการเมือง” (political corruption) ในการนำเสนอเนื้อหาของแต่ละประเทศ

#### 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้าใจการทุจริตทางการเมืองว่า เป็นการทุจริตที่กระทำโดยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงในทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจหรือขยายอำนาจทางการเมืองของผู้กระทำ

โดยที่ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายหลายฉบับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำทุจริตทางการเมืองโดยมุ่งเน้นไปที่หลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interests) มาตรการเหล่านี้มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน และถูกนำมาใช้ควบคู่ไปกับมาตรการตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ มาตรการที่ว่ามีด้วยกันทั้งสิ้น 3 ประการ ได้แก่ มาตรการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภาองเกรส มาตรการการปฏิบัติงานภาครัฐที่โปร่งใสของฝ่ายบริหาร และมาตรการการเปิดเผยข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือการฝ่าฝืนกฎระเบียบของทางราชการ ดังนี้

##### (1) มาตรการการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภาองเกรส

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา 1789 ได้แบ่งแยกอำนาจอริปไตยระหว่างฝ่ายต่างๆ ของรัฐบาลกลาง เพื่อใช้เป็นกลไกในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล โดยแบ่งอำนาจออกเป็นสามฝ่ายแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นของรัฐสภา อำนาจบริหารซึ่งเป็นของประธานาธิบดี และอำนาจตุลาการซึ่งเป็นของศาลสูงสุด โดยอำนาจของแต่ละฝ่ายจะคอยถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยมีวิธีการคานอำนาจระหว่างกันเพื่อมิให้อีกฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือครอบงำอำนาจของฝ่ายอื่น สภาองเกรสเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของประธานาธิบดีในหลายๆ เรื่อง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจมากเกินไป กล่าวคือ สภาองเกรสมิอำนาจอนุมัติเงินแก่กิจการทั้งปวงและมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของประธานาธิบดีอย่างเต็มที่ ซึ่งครอบคลุมกิจการในด้านต่างๆ<sup>57</sup> เช่น ด้านเศรษฐกิจและการคลัง สภาองเกรสมิอำนาจที่จะเก็บภาษีอากรผลิตเงินตรา และกำหนดค่าของเงินตรา การกักเงินในนามของประเทศ การใช้หนี้ของรัฐบาล การค้ากับต่างประเทศด้านการทหาร สภาองเกรสมิอำนาจในการจัดตั้งกองทัพและการจัดการป้องกัน

<sup>57</sup> Article 1 Section 8 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

ประเทศ ตลอดจนการประกาศสงคราม ด้านการต่างประเทศ อำนาจให้ความเห็นชอบแก่ประธานาธิบดีในการทำสนธิสัญญา อำนาจในการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางออกจากตำแหน่งบริหาร (Impeachment) นอกจากนี้ สภาคองเกรสยังมีอำนาจในการออกกฎหมายใดๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายและตามอำนาจหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าว<sup>58</sup>

## (2) มาตรการการปฏิบัติงานภาครัฐที่โปร่งใสของฝ่ายบริหาร

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานภาครัฐที่โปร่งใสของฝ่ายบริหาร สามารถแบ่งแยกย่อยออกได้อีกเป็น 2 มาตรการได้แก่ มาตรการเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงานภาครัฐ และมาตรการการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### (2.1) มาตรการเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงานภาครัฐ

ในปี ค.ศ. 1977 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายระดับสหพันธรัฐเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงานภาครัฐ (Federal Sunshine Act of 1977) ขึ้นใช้บังคับ มีเจตนารมณ์สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะ รัฐบาลเป็นผู้รับใช้ประชาชน รัฐบาลจึงมีความรับผิดชอบต่ออย่างเต็มที่ต่อประชาชนในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ซึ่งดำเนินการในนามของประชาชน ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็มุ่งคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและความสามารถของรัฐบาลในการปฏิบัติภารกิจของตนให้ลุล่วงด้วย

#### 1) หลักการของกฎหมาย

Federal Sunshine Act of 1977 มีหลักการสำคัญ 2 ประการ ประการแรก กำหนดให้การดำเนินการประชุมในทุกขั้นตอนขององค์กรของรัฐเป็นไปโดยเปิดเผยและประชาชนสามารถสังเกตการณ์การประชุมได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจการปฏิบัติงานและกระบวนการตัดสินใจขององค์กรของรัฐ<sup>59</sup> ประการที่สอง กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐติดต่อกับเอกชนใดเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างโปร่งใสและไม่ถูกชี้นำจากเอกชนที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ

#### 2) สารสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้เป็นหลักการว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการประชุมโดยเปิดเผยในทุกคราวและทุกขั้นตอนเพื่อให้ประชาชนสามารถสังเกตการณ์ประชุมได้ หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้จะต้องประกาศเป็นการทั่วไป (public announcement) ให้ประชาชนทราบว่า จะจัดให้มีการประชุมเรื่องอะไร เมื่อใด เวลาใด และ ณ สถานที่ใด ทั้งนี้ ก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ ไม่ว่าจะการประชุมนั้นจะเป็นการประชุมโดยเปิดเผยหรือไม่เปิดเผย<sup>60</sup> ภายหลังการประชุม องค์กรของรัฐจะต้องจัดทำรายงานการประชุมจัดเก็บไว้ ณ สถานที่ทำการขององค์กรของรัฐนั้นๆ<sup>61</sup>

นอกจากนี้ ในแต่ละปี องค์กรของรัฐยังต้องรายงานต่อสภาคองเกรสเกี่ยวกับการปฏิบัติการขององค์กรของรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ พร้อมทั้งจัดทำตารางสรุปการประชุมทุกคราวที่เปิดเผยต่อประชาชน การประชุมทุกคราวที่ไม่เปิดเผยต่อประชาชน เหตุผลที่ไม่เปิดเผยการประชุมนั้น

<sup>58</sup> Article 1 Section 8 (18) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

<sup>59</sup> Title 5 U.S.C. Section 552b (b)

<sup>60</sup> Title 5 U.S.C. Section 552b (e)(1)

<sup>61</sup> Title 5 U.S.C. Section 552b (f)(1)(2)

ต่อประชาชน และการฟ้องร้ององค์กรของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ รวมทั้งค่าเสียหายที่มีการเรียกร้องจากองค์กรของรัฐในการฟ้องร้อง<sup>62</sup>

อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยการประชุมในบางกรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและต่อการปฏิบัติการกิจโดยรวมของรัฐได้ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดข้อยกเว้นบางประการซึ่งองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ต้องจัดให้มีการประชุมโดยเปิดเผย หากว่าการประชุมนั้นเป็นการประชุมหรือการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>63</sup>

- การป้องกันประเทศ (national defense) หรือการนโยบายการต่างประเทศ (foreign policy)

- หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานบุคลากรภายในองค์กรของรัฐ (internal personnel rules and practices)

- การกล่าวหาบุคคลหรือการลงความเห็นอย่างเป็นทางการว่าบุคคลใดกระทำความผิดอาญา (accusing a person of a crime)

- ความลับทางการค้า (trade secrets) หรือข้อมูลการประกอบการหรือทางการเงิน (commercial or financial information) ที่ได้รับจากบุคคลอื่นและได้รับเอกสิทธิ์หรือเป็นความลับ

- ข้อมูลส่วนบุคคล (information of a personnel nature) ซึ่งการเปิดเผยอาจเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว (invasion of personal privacy) โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

## (2.2) มาตรการการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1978 สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (Ethics in Government Act of 1978)<sup>64</sup> ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโปร่งใส โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายทำการเปิดเผยข้อมูลของตนก่อนการเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ กฎหมายฉบับนี้ต้องการยับยั้งมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนตลอดจนเพื่อสร้างให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในหลักสุจริตธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>65</sup> มาตรการที่กฎหมายฉบับนี้นำมาใช้คือ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน และการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบอาชีพบางประการ

สำหรับมาตรการการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ เกิดจากสภาพปัญหาการกระทำทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่กิจการที่ตนหรือคู่สมรสของตน ในปี ค.ศ. 1978 จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (Ethics in Government Act of 1978) โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจะยับยั้งหรือจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในหลักสุจริตธรรมของลูกจ้างรัฐบาลให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของตนภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งและภายหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว โดยวิธีการส่ง

<sup>62</sup> Title 5 U.S.C. Section 552b (j)

<sup>63</sup> Title 5 U.S.C. Section 552 b (c)(1)-(10)

<sup>64</sup> ปัจจุบัน ได้ถูกบัญญัติไว้ใน Title 5 a U.S.C. Section 101 – 111.

<sup>65</sup> Anecharico/ Jacobs, The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective, University of Chicago Press, 1996, 8.

รายงานข้อมูลทางการเงินประจำปี (annual public financials disclosure reports) ไปยังหน่วยงานที่ตนสังกัด หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายงานด้านจริยธรรม (the designated agency ethics official) ซึ่งก็คือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกำลังจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ยื่นไว้ โดยทำเป็นบันทึกความเห็นแนบไว้กับรายงานนั้น นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังสามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจัดส่งข้อมูลเพื่อเติม หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็อาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นทราบเพื่อให้โอกาสชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจา รวมถึงอาจกำหนดวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป รายงานข้อมูลทางการเงินจะถูกเปิดเผยจนกระทั่งล่วงพ้นระยะเวลา 6 ปีนับแต่วันที่ได้รับรายงานนั้นและหากมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่รายงานข้อมูลทางการเงินหรือจงใจรายงานข้อมูลทางการเงินเป็นเท็จ หัวหน้าองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาล จะต้องแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบ อัยการอาจดำเนินคดีทางแพ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศาลสามารถลงโทษปรับทางแพ่งได้เป็นเงินไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

นอกจากการรายงานข้อมูลทางการเงินแล้ว กฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ค.ศ. 1978 ยังบัญญัติจำกัดการประกอบอาชีพบางประการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงจำกัดการจัดการกับรายได้ที่ได้มาจากการประกอบอาชีพอื่นด้วย

### (3) มาตรการการเปิดเผยข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือการทุจริต

สาระสำคัญของประการหนึ่งของแผนต่อต้านการกระทำทุจริตของสหรัฐอเมริกา คือ การกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต โดยมุ่งคุ้มครองผู้ที่เปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการฝ่าฝืนกฎระเบียบในหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ แต่เดิมมาตรการนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปฏิรูปหน่วยงานราชการในระดับสหรัฐ (Federal Civil Service Reform Act of 1978 - CSRA) ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 มาตรการดังกล่าวได้ถูกกำหนดแยกออกมาและตราขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะ มีชื่อเรียกว่า Whistleblower Protection Act of 1989 ปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อขยายกรอบของการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ครอบคลุมองค์กรของรัฐให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และตราเป็นกฎหมายใหม่ในปี ค.ศ. 2009 มีชื่อเรียกว่า Whistleblower Protection Enhancement Act of 2009

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือการกระทำทุจริตในองค์กรของรัฐ และเพื่อสร้างเครื่องมือที่ยังมีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดหรือการกระทำทุจริตเนื่องจากเกรงกลัวว่าเพื่อนร่วมงานอาจเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตของตน กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้การกระทำขององค์กรของรัฐใดๆ ที่เป็นการลงโทษเจ้าหน้าที่ของตนผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดกฎหมายหรือการกระทำทุจริต เป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินที่รัฐบาลได้รับคืนมาอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเสียหาย ก็มีสิทธิได้รับเยียวยาความเสียหายด้วย

### 3.2 ประเทศสิงคโปร์

สำหรับในประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้ง “สำนักงานสอบสวนการทุจริต” (Corrupt Practices Investigation Bureau - CPIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานนี้ตั้งขึ้นโดยรัฐบาลอาณานิคมอังกฤษปี ค.ศ.1952 และสังกัดโดยตรงที่นายกรัฐมนตรี โดยเป็นอิสระจากตำรวจและหน่วยงานของรัฐบาลอื่น หน่วยงาน CPIB เป็นต้นแบบของ The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของฮ่องกงซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1974 ซึ่งเป็นแนวคิดของการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ของไทย

สิงคโปร์มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2 ฉบับหลักๆ คือ รัฐบัญญัติป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Act 1960 หรือ PCA) และรัฐบัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริต ยาเสพติด และความผิดร้ายแรงอื่น (The Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act 1992 หรือ Confiscation of Benefits Act)

#### 1. รัฐบัญญัติป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Act 1960 - PCA)

รัฐบัญญัติป้องกันการทุจริตเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของ CPIB อย่างมีประสิทธิภาพในการสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดฐานทุจริต โดยแบ่งเป็น 6 ส่วนดังนี้

- ส่วนที่ 1 ทั่วไป
- ส่วนที่ 2 การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน
- ส่วนที่ 3 ฐานความผิดและโทษ
- ส่วนที่ 4 อำนาจจับกุมและสอบสวนดำเนินคดี
- ส่วนที่ 5 พยานหลักฐาน
- ส่วนที่ 6 บทเบ็ดเตล็ด

ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการของ CPIB รวมทั้งพนักงานสอบสวน (investigator) ของ CPIB

รัฐบัญญัติป้องกันการทุจริตได้ให้คำนิยามของ “สินบน” (bribe) ว่าหมายถึง “ผลประโยชน์โดยทุจริต” (corrupt gratification) โดยกฎหมายให้ความหมายของผลประโยชน์ (gratification) ว่าหมายถึง

- 1) เงินหรือของขวัญ เงินยืม ค่าธรรมเนียม รางวัล ค่านายหน้า หลักทรัพย์ที่มีค่า หรือทรัพย์สินอื่นใด หรือ ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งห้ามทรัพย์หรือสิ่งห้ามทรัพย์
- 2) การให้ดำรงตำแหน่ง การจ้างแรงงาน หรือ การทำสัญญาจ้าง
- 3) การจ่ายหนี้แทน การปลดหนี้เงินยืม หรือปลดหนี้หรือปลดความรับผิดชอบ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน
- 4) การให้บริการต่างๆ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด รวมทั้งการคุ้มกันจากการถูกลงโทษ หรือจากการดำเนินคดีอาญาหรือคดีวินัย รวมทั้งการใช้สิทธิใช้อำนาจหรือหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ
- 5) การเสนอให้หรือการสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ในความหมายของข้อ 1) - 4)

ในข้อ 8 ของรัฐบัญญัติป้องกันการทุจริต ได้กำหนดหลักเรื่อง การผลักภาระการพิสูจน์ (shifting burden of prove) ในคดีทุจริต กล่าวคือ ในการดำเนินคดีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์โดยทุจริต

เพื่อจูงใจเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เจ้าพนักงานผู้ถูกกล่าวหาจะพิสูจน์ว่าไม่ได้เป็นการให้และรับทรัพย์สินที่ทุจริต

กฎหมายสิงคโปร์ลงโทษทางอาญากับการทุจริตภาครัฐและภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น ลูกค้านาคารไม่ผ่านเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้ ผู้จัดการธนาคารอนุมัติเงินกู้ให้ลูกค้ารายนั้น และต่อมาผู้จัดการมารับเงินหรือผลประโยชน์ภายหลังจากอนุมัติ กรณีนี้เป็นความผิดฐานทุจริต

โทษที่ลงกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต คือ จำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับ 100,000 เหรียญ และการริบทรัพย์สินที่เป็นเงินหรือผลประโยชน์ตามมูลค่า (value-based confiscation)

2. รัฐบาลบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ยาเสพติด และความผิดร้ายแรงอื่น หรือ the Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act 1999

กฎหมายนี้เป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ศาลพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดฐานทุจริตจ่ายเงินหรือทรัพย์สินตามจำนวนผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือระบบการริบทรัพย์สินตามมูลค่า (value-based confiscation) เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานทุจริตและได้ประโยชน์จากการกระทำความผิด ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริต เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีหนี้ที่จะต้องชดใช้ให้รัฐตามจำนวนที่ศาลกำหนด

นอกจากนี้ อำนาจของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต เจ้าพนักงานของ CPIB มีอำนาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบัญญัติของรัฐบาลบัญญัติ PCA ดังต่อไปนี้

#### 2.1 อำนาจจับกุม

อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงาน CPIB บัญญัติไว้ในข้อ 15 ของ PCA มีสาระสำคัญดังนี้

ผู้อำนวยการ CPIB หรือพนักงานสอบสวนของ CPIB มีอำนาจจับบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้ต้องสงสัยว่าการกระทำความผิดฐานทุจริตโดยไม่ต้องมีหมายจับ

เมื่อจับกุมแล้วพนักงานสอบสวนมีอำนาจค้นตัวบุคคลเพื่อยึดทรัพย์สินที่เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด โดยหากผู้ถูกจับเป็นหญิง ต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ค้น

เมื่อจับกุมได้แล้วต้องนำตัวผู้ถูกจับส่งยังหน่วย CPIB หรือ สถานีตำรวจ

#### 2.2 อำนาจสอบสวน

เจ้าพนักงาน CPIB มีอำนาจสอบสวนคดีทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 17 ของ PCA โดยมีอำนาจตั้งพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ต้องได้รับมอบอำนาจจากพนักงานอัยการ

#### 2.3 อำนาจค้นและยึด

เจ้าพนักงาน CPIB มีอำนาจค้นและยึดวัตถุที่ใช้เป็นพยานหลักฐานตามข้อ 22 ของ PCA โดยมีสาระสำคัญ คือ ศาลหรือผู้อำนวยการ CPIB มีอำนาจออกหมายค้นให้เจ้าพนักงาน CPIB เข้าไปในสถานที่ต่างๆ เพื่อค้น ยึด आयัดเอกสาร วัตถุ หรือทรัพย์สินอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานทุจริต โดยในกรณีเร่งด่วนที่การออกหมายค้นดังกล่าวจะเน้นซ้ำและทำให้ทรัพย์สินสูญหายไป เจ้าพนักงานของ CPIB สามารถเข้าค้นและยึดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น

จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์สามารถสรุปได้ ดังนี้

- กฎหมายสิงคโปร์ลงโทษการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

- มีหน่วยงาน CPIB เป็นอิสระและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่จับกุมและสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ
- ผลักภาระการพิสูจน์กรณีเจ้าพนักงานรับทรัพย์สินให้สันนิษฐานว่าเจ้าพนักงานรับไว้โดยทุจริต เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนรับไว้โดยสุจริต
- ลงโทษจำคุกและปรับ และเสริมด้วยการริบทรัพย์สินตามมูลค่าของประโยชน์ที่ได้รับ (value-based confiscation)
- แม้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้วแล้วต่อมามีเรียกรับหรือรับเงินจากประชาชน ก็เป็นความผิดฐานทุจริต
- อำนาจของเจ้าพนักงาน CPIB มีมาก เช่น การจับไม่ต้องมีหมาย การค้นสามารถให้ผู้อำนวยการCPIB ออกหมายแทนศาลได้ และหากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เจ้าพนักงาน CPIB สามารถเข้าค้นในที่รโหฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น
- CPIB มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการ

### 3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดและโดยตรงจะเป็นสำนักงานอัยการ เนื่องจากบทบัญญัติหลักที่ใช้บังคับในเรื่องเหล่านี้คือ ประมวลกฎหมายอาญา หมวดว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (Crimes of Corruption) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 193 – 198 ส่วนหน่วยงานอื่นที่สำคัญได้แก่ ศูนย์ข้อมูลด้านการเงิน (the Japan Financial Intelligence Center) คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันที่เป็นธรรม (the Japan Fair Trade Commission) คณะกรรมการจริยธรรมของข้าราชการ (the National Public Service Ethics Board) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (the Board of Audit of Japan)

สำหรับความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่นนั้น บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในความผิดเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักประกันแก่ความเที่ยงธรรมในระบบราชการหรือระบบการ ไม่ทำให้ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อความเที่ยงธรรมนั้นสูญสิ้นไปโดยมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในประมวลกฎหมายฉบับนี้หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น สมาชิกสภา หรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอันเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด

จากนิยามนี้ เป็นที่เข้าใจกันว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาหมวดความผิดในการคอร์รัปชันนี้ มีขอบเขตใช้บังคับกว้างขวางไม่มีข้อยกเว้นแม้แต่ผู้พิพากษา หรือสมาชิกรัฐสภา หรือสภาท้องถิ่นด้วย

จากบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มตามลักษณะหรือประเภทของการกระทำผิด คือ กลุ่มแรกเป็นความผิดเกี่ยวกับการบิดเบือนหรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ (มาตรา 193 – 194) กลุ่มที่สองเป็นการกระทำต่อผู้ต้องหาในคดีอาญา (มาตรา 195 – 196) และกลุ่มที่สามเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับ หรือให้สินบน (มาตรา 197 – 198)

(1) ในกลุ่มความผิดที่เกี่ยวกับการบิดเบือนการใช้อำนาจนี้ ในมาตราหนึ่งเป็นเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของตนโดยไม่ชอบ บังคับให้บุคคลหนึ่งกระทำการ หรือขัดขวางไม่ให้บุคคลใช้สิทธิกับในอีกมาตราหนึ่งเป็นเรื่องของผู้พิพากษา อัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จับกุมหรือกักขังบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ในกลุ่มความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำต่อผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นกรณีที่ผู้พิพากษาอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้ทำร้ายร่างกายทางกายภาพ หรือทำให้เกิดความหวาดกลัว แก่จำเลย คดีอาญา ผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือบุคคลอื่น ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งรวมตลอดไปถึงการที่บุคคลหนึ่งที่มีหน้าที่คุ้มครองดูแลบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และทำร้ายร่างกายหรือก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่บุคคลที่อยู่ในความดูแล และหากกระทำให้ถึงตายหรือบาดเจ็บสาหัส ก็จะได้รับโทษหนักยิ่งขึ้น และ

(3) กลุ่มที่สามซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ หรือรับสินบนนั้น มีในหลากหลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้

- กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออนุญาโตตุลาการรับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากได้กระทำตามที่ตกลงไว้ก็จะได้รับโทษหนักขึ้นด้วย รวมตลอดไปถึงกรณีบุคคลที่กำลังจะเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ในขณะที่รับ เรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน ยังมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือเป็นความผิดเช่นกัน และหากได้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการรับสินบน ต้องระวางโทษหนักขึ้นด้วย

- กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตกลงที่จะทำการอันใดอันหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ร้องขอ โดยมีการให้สินบนหรือเรียกสินบน หรือสัญญาว่าจะให้สินบนแก่บุคคลที่สาม และหากได้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการสินบนที่ได้แก่บุคคลที่สาม ต้องระวางโทษหนักขึ้นด้วย

- กรณีบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน ในระหว่างยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ เพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน เพื่อใช้อิทธิพลของตนบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกคนหนึ่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- กรณีการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้สินบน แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้เป็นความผิดในประมวลกฎหมายนี้

สำหรับขอบเขตความหมายของคำว่าสินบนนั้น ไม่มีบทนิยามไว้ในกฎหมาย แต่กล่าวได้ว่าถูกใช้ในความหมายอย่างกว้าง มิได้หมายความเฉพาะเงิน หรือสิ่งของมีรูปร่างทางกายภาพจับต้องได้ แต่จะรวมไปถึงประโยชน์อื่นใดที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ สมประโยชน์ สมความต้องการของผู้รับ อาทิเช่น การพาไปท่องเที่ยว สถานบันเทิง เลี้ยงอาหารเลี้ยงรับรอง การจัดรถรับส่ง การพาไปเล่นกอล์ฟ ฯลฯ (โดยมิต้องคำนึงถึงมูลค่าของสิ่งนั้น) ขอเพียงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือเป็นสินบน

ส่วนบรรดาสินบนที่ผู้กระทำผิดได้รับไว้ หรือที่บุคคลที่สามได้รับไว้โดยรู้ว่าเป็นสินบน จะถูกยึด และหากไม่อาจยึดได้ หรือยึดได้ไม่ครบ ให้เรียกเก็บเป็นเงินในมูลค่าที่เท่ากัน

นอกจากรายละเอียดที่กำหนดในแต่ละบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ข้อกำหนดที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งอันเป็นการอธิบายถึงรายละเอียดปลีกย่อยลงไปว่า อะไรเป็นสิ่งต้องห้าม ควรหรือไม่ควรกระทำแค่ไหน เพียงไร มีข้อยกเว้นให้กระทำหรือไม่ เนื้อหาสาระเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในกฎจริยธรรมจรรยาบรรณของข้าราชการที่ดูแลโดยคณะกรรมการจริยธรรมของข้าราชการ (the National Public Service Ethics Board) เพื่อเป็นเสริมสร้างมาตรการป้องกันการทุจริตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาทิเช่น การรับสิ่งของหรือประโยชน์ใดๆ การไปร่วมรับประทานอาหาร การไปเล่นกีฬาด้วยกัน การเดินทางร่วมกัน กับบรรดาคู่กรณีที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นหรือเป็นชาวต่างชาตินั้น ไม่ได้อยู่ในขอบเขตความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้พฤติกรรมการที่บริษัทญี่ปุ่นให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นชาวต่างชาติในการประมูลงานที่ต่างประเทศหรือในการติดต่อค้าขายในต่างประเทศไม่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายอาญา แต่ในที่สุดจากความกดดันของ OECD การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นชาวต่างชาติจึงถูกกำหนดขึ้นไว้เป็นความผิดอาญาในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Competition Prevention Law) อีกทั้งเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการขยายผลการใช้บังคับครอบคลุมไปถึงการกระทำ ความผิดของบุคคลสัญชาติญี่ปุ่นที่กระทำขึ้นในต่างประเทศ และ

ในส่วนของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เองได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลซึ่งต่างไปจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา นั้นหมายความว่าไม่เพียงแต่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบทางอาญา แต่นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเป็นต้นสังกัดของบุคคลเหล่านี้ก็อาจต้องรับผิดชอบทางอาญาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ต่างชาติแล้วก็ตาม แต่ปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่ามีการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่แข็งขันซักเท่าใดนักดังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ปรากฏชัดเจนจาก OECD

นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญานั้น การสอบสวนดำเนินคดีจะอยู่ในอำนาจของตำรวจและอัยการเฉกเช่นคดีอาญาอื่นทั่วไป ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ดูแลการสอบสวนหรือดำเนินคดีขึ้นเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งการดำเนินคดีจะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของอัยการเป็นอย่างมาก โดยอัยการจะฟ้องคดีก็ต่อเมื่อเห็นว่าเป็นไปได้อย่างสูงที่ศาลจะพิพากษาลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ดังมีข้อเท็จจริงปรากฏรับทราบกันทั่วไปว่าสัดส่วนของคดีที่ศาลจะพิพากษาลงโทษตามฟ้องของอัยการนั้นสูงถึง 99% สำหรับระบบการดำเนินคดีในศาลนั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการนำระบบลูกขุนมาใช้ในคดีอาญาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 แต่สำหรับคดีอาญาที่มีความสำคัญดังเช่นกรณีการคอร์รัปชันจะไม่นำระบบลูกขุนมาใช้ในการดำเนินคดี คงมีแต่ผู้พิพากษาอาชีพเท่านั้น และรูปแบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้ระบบกล่าวหา (adversarial system) ที่แต่ละฝ่ายจะนำข้อเท็จจริงเข้ามาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาเดียวกับที่ระบบลูกขุนถูกนำมาใช้นั้น ได้มีกฎหมายฉบับหนึ่งที่กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการร้องขอให้ดำเนินคดี ทั้งนี้ เพื่อคานดุลพินิจของอัยการ โดยกระบวนการนี้หากมีผู้ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ กรรมการชุดนี้ (ซึ่งจะมีอยู่เคียงคู่กันไปกับศาลชั้นต้นทุกแห่ง) จะรับคำร้องพิจารณาและหากเห็นคล้อยตามก็อาจมีคำแนะนำไปยังอัยการว่ามีเหตุอันสมควรเพียงพอที่จะฟ้องคดี และยังมีอำนาจไปถึงการแต่งตั้งทนายความขึ้นดำเนินคดีอาญาได้หากอัยการไม่ฟ้องคดี และหลังจากกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ ปรากฏมีคดีเกี่ยวกับ

การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองซึ่งกรรมการชุดดังกล่าวมีมติให้อัยการดำเนินคดี ซึ่งถือว่ากลไกนี้เป็นความหวังและเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่ดูแลการปราบปรามคอร์รัปชันที่ประสงค์จะให้มีการดำเนินคดีในกรณีให้อัยการมีดุลพินิจสั่งไม่ดำเนินคดี

อีกประการหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องจริยธรรมจรรยาบรรณนั้น คณะกรรมการจริยธรรมของข้าราชการ (the National Public Service Ethics Board) จะเป็นผู้สอบสวนดำเนินการ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจในการสอบปากคำเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องสงสัย เข้าไปสอบสวนในที่ปฏิบัติงาน เรียกวานบุคคลหรือพยานวัตถุ สำหรับสภาพบังคับของจริยธรรมจรรยาบรรณนั้น เป็นในเชิงโทษทางวินัยอันได้แก่ การเรียกให้ชดใช้เงิน การพักงาน การลดเงินเดือน การไล่ออก เป็นต้น

สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น (ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันที่เป็นธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) นั้น จะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่หน่วยงานทั้งหลายเหล่านี้จะไม่มีอำนาจจับกุม และควบคุมตัวแต่อย่างใด รวมถึงการอายัดทรัพย์สิน หากประสงค์จะดำเนินการเหล่านี้ต้องกระทำผ่านทางตำรวจและอัยการเท่านั้น และสภาพบังคับมีทั้งที่เป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง และการปรับที่เป็นสัดส่วนกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการกระทำผิดก็มีได้เช่นกัน ส่วนการอุทธรณ์ เป็นไปตามระบบการอุทธรณ์คดีอาญาตามปกติ

### 3.4 ประเทศฝรั่งเศส

ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่น่าสนใจ เพราะระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยได้รับอิทธิพลจากศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เป็นองค์กรศาลเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขจัดปัญหาการไม่อาจดำเนินคดีได้ (impunity) ของนักการเมืองที่กระทำความผิดอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่แล้วมักใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ระบบของฝรั่งเศสแยกพิจารณาเป็นฐานความผิดเจ้าพนักงานทุจริต และระบบตรวจสอบการทุจริต ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ฐานความผิดเจ้าพนักงานทุจริตในประเทศฝรั่งเศส

ในกฎหมายอาญาฝรั่งเศส บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงาน (la personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public) ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ได้ถูกบัญญัติพฤติการณ์ที่เป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละมาตรา โดยไม่ปรากฏ “บทกวาดกอง” เหมือนดังมาตรา 157 ของไทย กฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดความผิดสำหรับเจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 432-1 ถึง มาตรา 432-17 โดยแยกเป็น 3 ส่วน คือ

- เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อฝ่ายปกครอง (Des abus d'autorité dirigés contre l'administration)
- เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น (Des abus d'autorité commis contre les particuliers)

- เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต (Des manquements au devoir de probité)

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต (Des manquements au devoir de probité) โดยประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดความผิดไว้ 5 ลักษณะ คือ

- มาตรา 432-10 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต
- มาตรา 432-11 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานรับสินบนหรือเจ้าพนักงานกระทำตัวเป็นคนกลาง
- มาตรา 432-12 และ 432-13 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเข้ามามีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนดูแล
- มาตรา 432-14 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานทุจริตในการประมุขงานของรัฐ
- มาตรา 432-15 และ 432-16 กำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก

#### 1.1 เจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต (De la concussion)

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-10 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานที่เรียกเก็บภาษีที่ไม่มีอำนาจเรียกเก็บหรือเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเกินกว่าที่ตนมีอำนาจต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร” ความผิดฐานนี้คล้ายกับประมวลกฎหมายอาญาไทยมาตรา 154

#### 1.2 เจ้าพนักงานรับสินบนหรือทำตัวเป็นคนกลาง (De la corruption passive et du traficd’influence)

การกระทำความผิดในกลุ่มนี้มี 2 ลักษณะคือ การรับสินบน (corruption) และการทำตัวเป็นคนกลาง (traficd’influence) โดยทั้งสองเรื่องบัญญัติไว้ในมาตราเดียวกันคือ มาตรา 432-11

ในส่วนของกรณการรับสินบน (corruption) ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-11 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานร้องขอ หรือยอมรับ ข้อเสนอ คำสัญญา การให้ ของขวัญ หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ในทุกเวลา และไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ต้องระวางโทษจำคุก 10 ปี และปรับ 150,000 ยูโร 1.ถ้าได้กระทำเพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำในตำแหน่ง...”

คำว่า “corruption passive” กับ “corruption active” มีความแตกต่างกัน corruption passive เป็นความผิดที่ลงโทษเจ้าพนักงานที่รับผลประโยชน์ตอบแทน ไม่ว่าจะป็นกรณีที่เจ้าพนักงานเริ่มต้นไปเรียกเงินจากปัจเจกชนก่อน หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานยอมรับข้อเสนอของปัจเจกชนที่มาเสนอให้ผลประโยชน์ก็ตาม ในขณะที่ corruption active ใช้ลงโทษปัจเจกชนที่ติดสินบนเจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะป็นกรณีที่ปัจเจกชนเริ่มเสนอผลประโยชน์ให้เจ้าพนักงาน หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานเริ่มเรียกประโยชน์จากปัจเจกชน ดังนั้น โดยสรุป ผู้ป็นเจ้าพนักงานจะมีความผิด corruption passive เท่านั้น ในขณะที่ปัจเจกชนที่เสนอเงินให้หรือถูกเรียกเงินจะผิดฐาน corruption active ความผิดฐานนี้มีความคล้ายกับประมวลกฎหมายอาญาของไทยมาตรา 149

ในส่วนของกรณการทำตัวเป็นคนกลาง (traficd’influence) ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-11 บัญญัติว่า “ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-11 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานร้องขอ หรือยอมรับ ข้อเสนอ คำสัญญา การให้ ของขวัญ หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ในทุกเวลา และไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ต้องระวางโทษจำคุก 10 ปี และปรับ 150,000 ยูโร ... 2.

ถ้าได้กระทำโดยการใช้อำนาจอิทธิพลของตนเองไม่ว่าจะมีอยู่จริงหรือไม่ก็ตาม เพื่อได้รับอำนาจหรือได้รับการจัดการทางบริหาร ทางการประมุขงานของรัฐ หรือการตัดสินใจทางปกครองที่เป็นประโยชน์”

ความผิดฐานนี้คือการที่เจ้าพนักงานรับเงินมาจากปัจเจกชนแล้วทำตัวเป็นคนกลางไปใช้อำนาจอิทธิพลของตนเพื่อให้ได้มาเพื่อประโยชน์ต่างๆ ความผิดฐานนี้คล้ายกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา 143 ของไทย

### 1.3 เจ้าพนักงานเข้ามามีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนดูแล (De la prise illegal d'intérêts)

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-12 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานที่ได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในกิจการที่ตนดูแล ต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร” ความผิดฐานนี้มีความใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายอาญาไทยมาตรา 152

นอกจากนี้ในมาตรา 432-13 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการใด เข้ามาทำสัญญากับกิจการนั้น หรือให้คำปรึกษากับกิจการนั้น หรือรับทำงานให้กับกิจการนั้น ภายในระยะเวลา 3 ปีภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุก 2 ปี และปรับ 30,000 ยูโร” บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาของไทย

### 1.4 เจ้าพนักงานทุจริตในการประมุขงานของรัฐ (Des atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public)

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-14 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานที่กระทำการจัดหาหรือพยายามจัดทำให้ผู้ใดได้เปรียบบุคคลอื่นโดยมิชอบในการประมุขงานของรัฐที่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการประมุขงานของรัฐต้องระวางโทษจำคุก 2 ปี และปรับ 30,000 ยูโร” บทบัญญัตินี้ไม่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา แต่มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

### 1.5 เจ้าพนักงานยักยอก (De la soustraction et du détournement de biens)

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-15 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานทำให้เสียหายทำลาย เอาไปเสียซึ่งทรัพย์สินที่ตนได้มาในการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุก 10 ปี และปรับ 150,000 ยูโร”

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-16 บัญญัติว่า “ ถ้าบุคคลที่ได้ทำให้เสียหายทำลาย เอาไปเสียซึ่งทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้มาในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เกิดขึ้นเพราะความประมาทของเจ้าพนักงาน จะต้องระวางโทษจำคุก 1ปีและปรับ 15,000 ยูโร

มาตรานี้คล้ายกับประมวลกฎหมายอาญาไทยมาตรา 147 ฐานเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์สิน แต่การที่เจ้าพนักงานประมาทแล้วทำให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหายไปไม่ถือเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายไทย

จากสถิติที่การดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1996 ถึง 30 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ( รวมเป็นเวลา 3 ปี 6 เดือน) พบว่า มีเจ้าพนักงานถูกดำเนินคดี 460 ราย และความผิดที่เจ้าพนักงานถูกดำเนินคดีมากที่สุดคือความผิดฐานยักยอกทรัพย์สินทางราชการ (soustraction et détournement de biens) จำนวน 124 ราย คดีความผิดฐานปลอมเอกสาร (faux) จำนวน 120 ราย ความผิดฐานรับสินบน (corruption) จำนวน 56 ราย และความผิดเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร (concession) จำนวน 28

ราย โดยความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (abus d'autorité) และความผิดฐานละเมิดเสรีภาพส่วนบุคคล (atteinte à la liberté individuelle) มีการดำเนินคดีน้อยมาก

ในบรรดาคดีทั้งหมดที่เจ้าพนักงานถูกฟ้องดำเนินคดี (รวมคดีที่ไม่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย เช่น คดีที่เจ้าพนักงานทำร้ายผู้อื่นด้วยเหตุส่วนตัว) มีจำนวน 1,270 คดี ในช่วงตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1996 ถึง 30 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ศาลพิพากษาลงโทษเจ้าพนักงานถึง 41 %

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือเรื่องความคุ้มกันเจ้าพนักงานขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฝรั่งเศส เมื่อเจ้าพนักงานถูกฟ้องในขณะปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานสามารถร้องขอความคุ้มกันตามกฎหมาย (protection juridique) จากต้นสังกัดได้ ความคุ้มกันดังกล่าวคือการให้ต้นสังกัดจัดหาทนายความในการแก้ต่างให้เจ้าพนักงาน อย่างไรก็ตาม หากเจ้าพนักงานได้กระทำความผิดเพราะเรื่องส่วนตัว เช่น รับสินบน (corruption) หรือทำความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานจะไม่สามารถร้องขอความคุ้มกันตามกฎหมายได้

หากเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินคดีเจ้าพนักงานในประเทศไทย หากเจ้าพนักงานไทยถูกฟ้องคดีอาญาในขณะปฏิบัติหน้าที่โดยพนักงานอัยการ เจ้าพนักงานผู้เป็นจำเลยต้องจัดหาทนายความแก้ต่างด้วยตนเอง แต่หากเจ้าพนักงานถูกฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย พนักงานอัยการสามารถเข้ามาแก้ต่างให้ได้ ดังนั้นในประเด็นเรื่องการแก้ต่างคดีอาญา กฎหมายไทยมีความคุ้มครองเจ้าพนักงานน้อยกว่ากฎหมายฝรั่งเศส เพราะเหตุว่าในฝรั่งเศส หากเจ้าพนักงานถูกฟ้องคดีอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานสามารถร้องขอความคุ้มกันและหน่วยงานต้นสังกัดจะจัดหาทนายความให้โดยค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน แต่เจ้าพนักงานในประเทศไทยที่ถูกฟ้องคดีอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานจะได้รับความช่วยเหลือจากพนักงานอัยการเฉพาะที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องเท่านั้น หากพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานต้องหาทนายความมาแก้ต่างเอง

สรุปกฎหมายฝรั่งเศสลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต โดยการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตมีบัญญัติไว้เฉพาะ 5 เรื่องตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

## 2. ระบบตรวจสอบการทุจริตในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตของเจ้าพนักงานทั้งในทางปกครองและในทางอาญา โดยในทางปกครองนั้น ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาล 3 ประเภท กล่าวคือ ศาลปกครอง ศาลบัญชี และ ศาลวินัยงบประมาณและการเงิน ส่วนในทางอาญานั้น ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการตรวจสอบการทุจริต 2 ประเภท คือ ศาลอาญา และ ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่ได้ถูกตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

### 2.1 ศาลปกครอง

ศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าพนักงาน โดยศาลปกครองมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงาน ซึ่งการกระทำโดยทุจริตถือว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่คำพิพากษาศาลปกครองมีผลต่อคำสั่งทางปกครอง โดยความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานจะถูกดำเนินการในระบบอื่นต่อไป

## 2.2 ศาลบัญชี (la Cour des comptes)

ศาลบัญชีทำหน้าที่เสริมการทำงานของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในการควบคุมการจัดการการเงินและงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมาตรา 47-2 ศาลบัญชีมี 7 องค์คณะ โดยสถานะเป็นรูปแบบหนึ่งของศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่หลักของศาลบัญชีคือการควบคุมความถูกต้องของบัญชีรัฐบาล โดยตรวจสอบรายรับรายจ่ายของบัญชีสาธารณะ กล่าวคือทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของประเทศ เพราะศาลนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการใช้จ่ายเงินต่างๆของรัฐบาล

หากตรวจสอบแล้วไม่พบความผิดปกติ ศาลจะทำคำพิพากษาปล่อยผ่านบัญชี (un arrêt de décharge à l'égard du comptable publique) ตรงกันข้าม หากพบความผิดปกติเช่น หลักฐานการจ่ายเงินสูญหายหรือการจ่ายเงินไม่ถูกต้อง ศาลจะเปิดการพิจารณาและทำคำพิพากษา

หากศาลบัญชีพบการกระทำความผิดอาญา ศาลบัญชีสามารถส่งเรื่องให้ศาลอาญาดำเนินคดีอาญากับเจ้าพนักงานทุจริต นอกจากนี้ศาลบัญชียังสามารถส่งเรื่องให้ศาลวินัยงบประมาณและการเงินดำเนินการปรับทางปกครองกับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้อีกด้วย

## 2.3 ศาลวินัยงบประมาณและการเงิน (la Cour de discipline budgétaire et financière)

ศาลวินัยงบประมาณและการเงินถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ 25 กันยายน 1948 โดยมีเขตอำนาจที่จะลงโทษการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำความผิดขั้นรุนแรงหรือทำให้เกิดความผิดปกติในการจัดการการเงินภาครัฐ

ลักษณะองค์กรของศาลวินัยงบประมาณและการเงินคือ ศาลปกครองรูปแบบหนึ่ง โดยประธานศาลวินัยงบประมาณและการเงินคือ ประธานศาลบัญชี

บุคคลที่ถูกตรวจสอบโดยศาลวินัยและงบประมาณคือ สมาชิกของสำนักรัฐมนตรี เจ้าพนักงานของรัฐ และบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการตรวจสอบของศาลบัญชี เฉพาะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณการเงิน อย่างไรก็ตาม การกระทำของรัฐมนตรีและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลวินัยงบประมาณและการเงิน

ศาลวินัยรับเรื่องมาจากศาลบัญชี เมื่อศาลบัญชีตรวจสอบพบข้อสงสัยเรื่องการทุจริตหรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ศาลบัญชีทำหน้าที่แจ้งเรื่องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการทางด้านการบัญชีภาครัฐ แต่ส่วนเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิด ศาลบัญชีจะส่งเรื่องมาให้ศาลวินัยงบประมาณและการเงินทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดกับเจ้าพนักงาน

ศาลวินัยงบประมาณและการเงินมีอำนาจสั่งปรับเจ้าพนักงานที่ทำผิด โดยเป็นการปรับทางปกครอง และเมื่อสั่งปรับแล้วจะต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal Officiel) คำพิพากษาของศาลวินัยงบประมาณและการเงินสามารถอุทธรณ์ได้ต่อศาลปกครองสูงสุด และอาจฎีก์ร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้หากมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงาน

## 2.4 ศาลอาญา

การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 432-10 ถึง มาตรา 432-14 โดยเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนและส่งฟ้องคดีอาญาโดยศาลอาญาปกติและวิธีพิจารณาคดีอาญาปกติทั่วไป เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกดำเนินคดีโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีลักษณะองค์กรและวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากคดีอาญาสามัญ

## 2.5 ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Cour de justice de la République)

ประเทศฝรั่งเศสมีศาลและวิธีพิจารณาคดีอาญาแบบพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ลักษณะของศาลและวิธีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศสแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

- พัฒนาการของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศส
- องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- พนักงานอัยการ (Le Ministère publique)
- เขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ
- วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- การอุทธรณ์

### 2.5.1. พัฒนาการของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศส

นักปฏิวัติฝรั่งเศสสมัย ค.ศ. 1789 ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ได้กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาให้กับรัฐมนตรีที่กระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ (La sûreté nationale) และต่อรัฐธรรมนูญ การก่อวินาศภัยต่อทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือเสรีภาพส่วนบุคคล และการยกยอกทรัพย์สินที่เป็นงบประมาณของรัฐ ตลอดระยะเวลากว่า 167 ปี (ตั้งแต่ ค.ศ. 1791 ถึง ค.ศ. 1958) มีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝรั่งเศสเพียง 4 คดีเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในฝรั่งเศสตั้งแต่หลังปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งเข้าสู่สาธารณรัฐที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ค.ศ. 1958 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทบจะไม่ถูกลงโทษเลย

เมื่อเข้าสู่สาธารณรัฐที่ 5 โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีแนวคิดที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจัดตั้ง “ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรม” (La Haute Cour de justice) ขึ้น โดยให้มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญา 2 ประเภท กล่าวคือ พิจารณาคดีอาญากับประธานาธิบดีเฉพาะในข้อหาทรยศต่อชาติ (Haute trahison) และพิจารณาคดีอาญากับรัฐมนตรีที่กระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่

ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมได้จัดระบบการสร้างสรรค์ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประนีประนอมหลักการสำคัญสองประการ คือ หลักความคุ้มกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยง่ายเพียงเพื่อเป็นการกำจัดคู่แข่งทางการเมืองโดยใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นการเคารพในคะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาตามระบอบประชาธิปไตย กับ หลักการขจัดสภาพการไม่ถูกดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่บุคคลเหล่านี้กระทำความผิดอาญาจริง การสร้างสรรค์ดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 จึงกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการเสนอเรื่องให้ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผ่านการลงมติในรัฐสภา และเมื่อรัฐสภาลงมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดต้องถูกดำเนินคดีอาญาแล้ว คดีก็จะถูกส่งไปยังผู้พิพากษาไต่สวน (juged' instruction) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาอาชีพทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่จะทำคำสั่งคดีมีมูลหรือคดีไม่มีมูลต่อไป เมื่อศาล

ไต่สวนทำคำสั่งคดีมีมูลแล้วก็จะส่งเรื่องไปให้ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมดำเนินการพิจารณาพิพากษาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกที

อย่างไรก็ดี การสร้างสมดุลดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ บทบัญญัติเรื่องศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมก็ตกสู่สภาวะเป็นหมัน (lettre morte) เพราะตั้งแต่จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1958 จนกระทั่ง ค.ศ. 1993 ไม่เคยมีจำเลยคนใดเคยถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลแห่งนี้เลย สาเหตุสำคัญมาจากการเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการนั้นกระทำโดยรัฐสภาซึ่งต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่สมาชิกสภาฝ่ายเสียงข้างมากจะลงมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นคนในพรรครัฐบาลถูกส่งตัวไปดำเนินคดีที่ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรม

การจัดตั้งและดำเนินการของศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมนี้เป็นเพียงกระบวนการจัดตั้งองค์กรศาลและวิธีพิจารณาเฉพาะสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทางวิธีบัญญัติเท่านั้น ส่วนความผิดที่ประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีถูกกล่าวหาในศาลนี้ล้วนแต่เป็นความผิดอาญาสามัญที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาหรือรัฐบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา

แม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ที่จัดตั้งศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมเพื่อพิจารณาคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่สภาวะการณ์ที่ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ก็ยังคงมีอยู่เนื่องต่อไป สาเหตุสำคัญมาจากหน่วยงานที่มีอำนาจเริ่มคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นคือรัฐสภาแต่ผู้เดียว ซึ่งหากรัฐสภาไม่ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากแล้วก็จะไม่มีผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1980 มีคดี “เลือดติดเชื้อ” (le sang contaminé) เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ผลจากคดีดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น โดยมีการจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de justice de la République) ขึ้นเพื่อพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปล่อยให้ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรม (La Haute Cour de la Justice) มีอำนาจหน้าที่เพียงแค่การดำเนินคดีกับประธานาธิบดีในข้อหาทรยศต่อชาติ

คดีเลือดติดเชื้อมีข้อเท็จจริงคือ กลุ่มรัฐมนตรีกับข้าราชการระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุขประมาทเลินเล่อไม่จัดการตรวจเชื้อ HIV กับผู้บริจาคโลหิต ทำให้ผู้รับบริจาคได้รับเชื้อ HIV ผู้รับบริจาคที่ได้รับเชื้อรวมทั้งสมาคมผู้เสียหายจึงมาร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากับเหล่ารัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงในการปล่อยปละละเลยไม่ช่วยเหลือทำให้ประชาชนตกอยู่ในอันตรายแก่ชีวิตศาลไต่สวน (juge d'instruction) ในคดีอาญาของฝรั่งเศสไม่ดำเนินคดีกับรัฐมนตรีโดยอ้างว่าเป็นอำนาจของศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมเพราะเป็นเรื่องรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ และศาลไต่สวนในคดีอาญาก็มุ่งเน้นการตั้งข้อหาดำเนินคดีกับข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

การไม่ดำเนินคดีกับรัฐมนตรีที่ศาลไต่สวนให้เหตุผลนั้นไว้สร้างความไม่พอใจกับสาธารณชนเป็นอย่างมาก เพราะสาธารณชนเห็นว่ามีความพยานหลักฐานที่แสดงว่ารัฐมนตรีมีความผิดทางอาญา กระแสสังคมในขณะนั้นจึงกดดันให้กลุ่มรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาไปขอมติจากรัฐสภาเพื่อส่งตัวเหล่ารัฐมนตรีพวกตัวเองไปเป็นจำเลยที่ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรม แต่คณะกรรมการไต่สวน (commission d'instruction) ได้พิพากษาว่าคดีไม่มีมูลเพราะเหตุคดีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

ฐาน ไม่ช่วยเหลือคนที่ตกอยู่ในภัยอันตราย délits de défaut d'assistance à personnes en danger  
ขาดอายุความ

คดี เลือดติดเชื้อ ทำให้กระแสดังกล่าวฝรั่งเศสตั้งคำถามกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง  
ตำแหน่งทางการเมือง โดยศาสตราจารย์ VEDEL สรุปในรายงานข้อเสนอเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเสนอ  
ต่อประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ว่า ปัญหาสำคัญของการดำเนินคดีอาญากับผู้  
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี 3 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมไม่เคยเปิดดำเนินการพิจารณาคดีได้เลย

**ประการที่สอง** การเริ่มกล่าวหาคดีอาญากับนักการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมือง  
มากกว่ากระบวนการทางกฎหมาย เพราะรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจส่งตัวผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองเพื่อดำเนินคดีอาญาได้

**ประการที่สาม** กระบวนการดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองเป็นวิธีการที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิง  
กับการดำเนินคดีอาญากับประชาชนปกติ และประชาชนตั้งข้อสงสัยถึงกระบวนการที่แตกต่างนั้น  
ซึ่งทำให้ประชาชนคิดไปได้ว่า นักการเมืองมีอภิสิทธิ์เหนือประชาชนธรรมดาเมื่อกระทำความผิด  
อาญา

จากกระแสดังกล่าวและรายงานของศาสตราจารย์ VEDEL จึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ  
ฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1993 โดยการจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de justice de la  
République) ขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีความประสงค์ที่จะทำให้  
การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สถิติคดีหลังจากมีการตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1993 มีดังนี้

เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2010 มีคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสอบสวนทั้งสิ้น 1066 คดี และ  
เรื่องถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวนทั้งสิ้น 12 คดี โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้ต้องหาทั้งหมด 14 คน  
โดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้เปิดการพิจารณาพิพากษามาแล้ว 4 คดี โดยมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง  
6 คน สถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นได้  
เปลี่ยนจากกระบวนการทางการเมืองเป็นกระบวนการทางศาล (judicialization) มากขึ้น

#### 2.5.2 องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Cour de justice de la République) มี  
องค์ประกอบสำคัญอยู่ 3 องค์การ คือ

- คณะกรรมการสอบสวน (la commission des requêtes) ทำหน้าที่สอบสวนคดี
- คณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้อง (la commission d'instruction) ทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง
- ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (la Cour de justice de la République) ทำหน้าที่

พิจารณาพิพากษา

#### 1) คณะกรรมการสอบสวน (la Commission des requêtes)

คณะกรรมการสอบสวนทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
โดยคณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยบุคคล 7 คน ดังต่อไปนี้

- ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คนที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยหนึ่งในสามคน  
นี้จะเลือกกันเองเพื่อเป็นประธานคณะกรรมการสอบสวน

- ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 2 คนที่ได้รับการคัดเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎร

- ผู้พิพากษาศาลบัญชี 2 คนที่ได้รับการคัดเลือกมาจากคณะกรรมการศาลบัญชี

เหตุที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนมีผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดและผู้พิพากษาศาลบัญชีด้วยนั้น ผู้ร่างให้เหตุผลว่า ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเกี่ยวพันกับการบริหารราชการแผ่นดินทางปกครอง รวมทั้งการคลังและบัญชีของประเทศ ดังนั้น จึงต้องมีผู้เชี่ยวชาญกฎหมายปกครองซึ่งก็คือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด และผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังคือผู้พิพากษาศาลภาษีมาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนคดีอาญาด้วย

วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสอบสวนมีวาระ 5 ปี โดยได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานใดๆ

## 2) คณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้อง (La Commission de l'instruction)

คณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้องทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องในคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ที่คณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว

องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้องประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คนจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดย 3 คนนี้จะเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้อง นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกายังเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 3 คนเป็นผู้พิพากษาสำรองไว้ทำหน้าที่แทนผู้พิพากษาที่ถูกคัดค้านหรือที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้

## 3) ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de justice de la République)

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาพิพากษาคดีที่คณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้องได้ทำคำสั่งคดีมีมูล

องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ประกอบด้วยผู้พิพากษาทั้งหมด 15 คน คือ

- ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน โดยหนึ่งในสามคนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาล โดยผู้พิพากษาอาชีพทั้งสามคนจะมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกับการสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- สมาชิกวุฒิสภา 6 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกับการคัดเลือกวุฒิสมาชิกออกบางส่วน

ผู้พิพากษาที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาต้องสาบานตนก่อนทำหน้าที่ในขณะที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ต้องสาบานตนแล้ว เพราะเคยสาบานก่อนทำหน้าที่ผู้พิพากษามาแล้ว โดยผู้พิพากษาอาชีพและผู้พิพากษานักการเมืองล้วนแต่มีผู้พิพากษาสำรองไว้ทำหน้าที่เวลาที่ผู้พิพากษาตัวจริงถูกคัดค้านหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

## 2.5.3 พนักงานอัยการ (Le Ministèrepublic)

พนักงานอัยการที่ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐคือ อัยการสูงสุด (ProcureurGénéralprès la Cour de Cassation) และมีผู้ช่วยซึ่งเป็นพนักงานอัยการอีกสามคน

## 2.5.4 เขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีเขตอำนาจพิจารณา “คดีอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่” การพิจารณาเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจึงอาจแยกพิจารณาได้ 3 รูปแบบ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประเภทคดีอาญา และการปฏิบัติหน้าที่

### 1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ คือ รัฐมนตรี (les ministres d'État) รัฐมนตรีช่วย (les ministres délégués) และเลขาธิการรัฐมนตรี (les secrétaires d'État) โดยพิจารณาจากการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น แม้รัฐมนตรีได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่การกระทำที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้เกิดขึ้นหรืออ้างว่าได้เกิดขึ้นในขณะปฏิบัติหน้าที่ ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐก็มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาอดีตรัฐมนตรีคนดังกล่าว

อย่างไรก็ตามศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐไม่ได้มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงถูกแยกออกไปฟ้องดำเนินคดีในศาลที่พิจารณาคดีอาญาสามัญ

### 2) ประเภทคดีอาญา

รัฐธรรมนูญมาตรา 68-1 บัญญัติให้ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “สำหรับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” (actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions) ที่เป็นคดีอาญาประเภท “คดีอาญาโทษขั้นสูงและคดีอาญาโทษชั้นกลางในขณะที่ยังกระทำความผิด” (qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis)

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทในขณะปฏิบัติหน้าที่ และไม่ว่าจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ดังนั้นเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาฝรั่งเศสเคยให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน (la loi du 29 juillet 1881) ที่กำหนดโทษทางอาญาไม่ได้มีหลักการใดที่เข้ากันไม่ได้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

อย่างไรก็ดี ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐไม่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีลหุโทษที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการดำเนินคดีลหุโทษกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาปกติ

### 3) การปฏิบัติหน้าที่

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาเฉพาะการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดยศาลฎีกาเคยวางหลักในเรื่อง “การปฏิบัติหน้าที่” ไว้ว่า “การกระทำโดยรัฐมนตรีในการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การกระทำที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการกิจการของรัฐที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่รวมถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชีวิตส่วนตัวของรัฐมนตรี หรือเรื่องของตำแหน่งหน้าที่ผู้แทนส่วนท้องถิ่น”

### 2.5.5 วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ การสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง และการพิจารณาพิพากษา

## 1) การสอบสวน

ในอดีตที่ยังให้ศาลสูงสุดแห่งความยุติธรรมมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการร้องทุกข์ เพราะการเริ่มคดีอาญาจะทำได้แต่โดยมติของรัฐสภาให้ส่งตัวรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปดำเนินคดีเท่านั้น แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ระบบเอกสิทธิ์ของรัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็หมดไป เพราะผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญาต่อคณะกรรมการสอบสวน (commission de requête) ที่ทำหน้าที่ประจำได้ คณะกรรมการสอบสวนจะทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการไต่สวน (commission de l'instruction) ซึ่งมูลความผิดต่อไป

อย่างไรก็ดี การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสอบสวนนี้จะต้องเป็นการร้องทุกข์โดยระบุตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผู้ต้องหาในทุกกรณี ผู้เสียหายไม่อาจร้องทุกข์โดยไม่ระบุตัวผู้ต้องหาต่อคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งต่างจากการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปที่ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญาโดยไม่ระบุตัวผู้ต้องหาได้

นอกจากนี้คำร้องทุกข์ต้องลงนามโดยผู้เสียหายที่แท้จริง โดยไม่อาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือตัวแทนมาร้องทุกข์ได้

ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีอาญาได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ผู้เสียหายไม่อาจขอเป็นโจทก์ร่วมหรือยื่นฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา (constitution de partie civile) ที่ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้

อัยการสูงสุดสามารถเริ่มคดีเองก็ได้ แต่การเริ่มคดีเองของอัยการสูงสุดจะต้องมีการระบุตัวผู้ต้องหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสอบสวนเสียก่อน เพราะคณะกรรมการสอบสวนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนคดีแล้วสามารถดำเนินการได้สองประการคือ สั่งยุติคดี กับสรุปสำนวนส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการส่งต่อไปให้คณะกรรมการไต่สวนต่อไป หากคณะกรรมการสอบสวนสั่งยุติคดี คดีก็ยุติลงโดยผู้เสียหายไม่อาจคานอำนาจคณะกรรมการสอบสวนได้ แต่หากคณะกรรมการสอบสวนสรุปสำนวนเห็นควรฟ้องคดีให้อัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดก็ไม่มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดี อัยการสูงสุดจะต้องเสนอเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวนทุกกรณี เพราะองค์กรที่มีอำนาจดุลพินิจในการเริ่มหรือยุติคดีคือ คณะกรรมการสอบสวนนั่นเอง

## 2) การไต่สวนมูลฟ้อง

คณะกรรมการไต่สวน (commission de l'instruction) ทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องและสั่งคดีว่ามีมูลหรือไม่มีมูล คณะกรรมการไต่สวนจะรับสำนวนมาจากอัยการสูงสุด และทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องเพื่อหามูลคดี

คณะกรรมการไต่สวนอาจตั้งข้อหาใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้ แม้ข้อหาใหม่นั้นจะไม่ได้ถูกตั้งโดยคณะกรรมการสอบสวนมาก่อน ตัวอย่างเช่น ในคดีเลือดติดเชื้อ คณะกรรมการสอบสวนตั้งข้อหา “นำสารเป็นอันตรายต่อสุขภาพเข้าร่างกาย” ต่อมาคณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้องเปลี่ยนข้อหาเป็น “เจตนาวางยาพิษ” และท้ายที่สุดคณะกรรมการไต่สวนจึงฟ้องจำเลยเป็นคดี “ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย”

คำสั่งของคณะกรรมการไต่สวนสามารถอุทธรณ์ได้ที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (l'Assemblée plénière)

### 3) การพิจารณาพิพากษาคดี

องค์คณะของผู้พิพากษาทั้ง 15 คนจะนั่งพิจารณาพิพากษาคดี โดยผู้พิพากษาจากรัฐสภาและผู้พิพากษาจากศาลฎีกาไม่มีอำนาจถามพยานโดยตรง โดยประธานเท่านั้นที่ทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาและถามพยาน

หลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้ว ศาลจะลงมติสองครั้ง ครั้งแรกจะลงมติว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ และครั้งที่สองจะลงมติเกี่ยวกับโทษที่จะลงกับจำเลย

การพิพากษาจะถือเสียงข้างมากธรรมดา (majorité absolue) กล่าวคือ 8 จาก 15 เสียง ถือเป็นมติที่เป็นผลดีและผลเสียต่อจำเลย

#### 2.5.6 การอุทธรณ์

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐสามารถอุทธรณ์ได้โดยทำการอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะตรวจสอบเฉพาะข้อกฎหมายโดยถือว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ หากเปรียบเทียบกับประเทศไทย คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศไทยจะถือเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ได้ เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานใหม่ที่จำเลยสามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในหนึ่งเดือน ซึ่งการอุทธรณ์ได้เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่ไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา (appeal) แต่เป็นเรื่องของการร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ (revision)

จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆข้างต้นในกลไกของการป้องกันการทุจริตซึ่งดำเนินการผ่านการตรากฎหมายและการจัดตั้งองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการก็จะเห็นการให้ความสำคัญในเชิงประสิทธิภาพและกลไกการทำงาน ทั้งในส่วนการป้องกันก่อนการกระทำที่เกิดความเสียหายและการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ก็เห็นได้ว่าประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศมากพอสมควร ดังจะเห็นได้จากกรณีประเทศฝรั่งเศสที่มีการจัดตั้งมีศาลและวิธีพิจารณาคดีอาญาแบบพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 หรือการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย ที่มีเนื้อหาไปในทำนองที่คล้ายกับกฎหมายการปฏิบัติงานภาครัฐ (Federal Sunshine Act of 1977) ของสหรัฐอเมริกาที่ตราขึ้นโดย มีเจตนารมณ์สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล

แต่ทั้งนี้เมื่อศึกษาวิเคราะห์บทเรียนของต่างประเทศก็ยังมีอีกหลายเรื่องประเทศไทยยังไม่ได้ นำแนวคิดที่ประสบความสำเร็จนำมาปรับใช้ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่น่าสนใจที่สามารถนำมาบัญญัติเป็นหลักการในระบบกฎหมายไทยได้ทั้งระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การตรากฎหมายใหม่และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้ก็จะได้นำเสนอในบทถัดไป

## บทที่ 4

### กรณีศึกษาของการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญในประเทศไทย

ในบทนี้ เพื่อให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย คณะผู้วิจัย จึงได้ทำการศึกษาถึงการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญในอดีตซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากถึงมูลค่าความเสียหาย และเป็นภาพสะท้อนให้เห็นการถึงกระบวนการทุจริตเชิงนโยบายของสังคมไทย จำนวน 4 กรณี ได้แก่ การทุจริตในโครงการจัดการน้ำเสียคลองด่าน การทุจริตจัดซื้อยาในกระทรวงสาธารณสุข การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และการทุจริตในกรณีอนุมัติการปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงไทย

กรณีศึกษาข้างต้นเป็นกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ตัดสินไว้แล้ว สามคดี คือ คดีทุจริตจัดซื้อยาในกระทรวงสาธารณสุข คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2546 ซึ่งเป็นคดีแรกที่ศาลฯได้ทำการตัดสินนับแต่จัดตั้งศาลขึ้นมา คดีทุจริตในโครงการจัดการน้ำเสียคลองด่าน คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2551 และคดีทุจริตการอนุมัติปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงไทย คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 55/2558 โดยในส่วนของคดีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวปัจจุบันแม้จะอยู่ระหว่างการพิจารณาคดี แต่นับเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจยิ่ง เพราะความเสียหายจากการดำเนินงานโครงการนี้มีมูลค่ามหาศาล อีกทั้งยังมีข้อถกเถียงถึงปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองว่าจะมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด ตลอดจนเป็นตัวอย่างของโครงการที่มีจุดเริ่มต้นมาจากนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างจากคดีทุจริตอื่นๆ ขณะเดียวกันจากการสอบสวนของป.ป.ช. ก็ปรากฏหลักฐานหลายประการที่แสดงถึงความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ นับแต่การวางนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความผิดพลาด รวมถึงกลวิธีในการทุจริตที่มีการร่วมมือกันของหลายฝ่าย อันสอดคล้องกับลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย สำหรับรายละเอียดของกรณีศึกษาต่างๆ มีข้อเท็จจริงที่สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 4.1 กรณีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ (คลองด่าน) จังหวัดสมุทรปราการ

โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมแห่งแรกของไทยซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ มูลค่าการก่อสร้างประมาณ 23,000 ล้านบาท ตั้งอยู่บนพื้นที่ตำบลคลองด่าน อ.บางบ่อ จ.สมุทรปราการ ซึ่งจนถึงปัจจุบันไม่มีการก่อสร้างเกิดขึ้นจริง และทำให้เกิดความเสียหายของรัฐมากกว่า 1,900 ล้านบาท จากค่าที่ดิน จำนวน 1,956,600,000 บาท ค่าก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและค่าจ้างบริษัทศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ 21,000,000 บาท

เนื่องจากจังหวัดสมุทรปราการเป็นพื้นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก จึงมีแผนงานจัดการน้ำเสียซึ่งดำเนินการโดย 2 หน่วยงาน คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมโยธาธิการและผังเมือง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียหรือ เอดีบี (Asian Development Bank-ADB) สนับสนุนเงินให้เปล่าแก่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติศึกษาและสำรวจสถานการณ์มลพิษในจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อรวบรวมและศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในจังหวัดสมุทรปราการ และในปี พ.ศ. 2536 สนับสนุนเงินให้เปล่าอีกครั้งเพื่อศึกษาความเหมาะสมและการออกแบบเบื้องต้น โครงการจัดการน้ำเสียโดยเฉพาะให้กับกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ โดยว่าจ้างบริษัท มอน โกเมอรี วัตสัน เอเชีย จำกัด ศึกษาและทำรายงานความเหมาะสมของที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และศึกษาทางเลือกของระบบรวบรวมน้ำเสียและบำบัดน้ำเสียสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า

เนื่องจากสภาพพื้นผิวดินบริเวณตำบลคลองด่านเป็นดินเหนียวติดกับชายฝั่งทะเล การปล่อยน้ำไหลลงบริเวณตำบลคลองด่านจะเกิดอุปสรรคในด้านวิศวกรรมและการก่อสร้างจึงจำเป็นต้องก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการบนแต่ละฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งละ 1 แห่ง และจะต้องก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียครอบคลุมพื้นที่เขตเมืองทั้งหมดด้วย ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในระยะยาว เพราะมีค่าใช้จ่ายต่ำสุดและมีความเสี่ยงต่ำ

บริษัท มอน โกเมอรี วัตสัน เอเชีย จำกัด ได้เสนอทางเลือกระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียทั้งหมด 13 ทางเลือก และได้เลือกระบบบำบัดแบบศูนย์รวม โดยสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย 2 ฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยฝั่งตะวันตกให้สร้างบริเวณบางปลาгод อำเภอมุทรสาครเขตที่ 350 ไร่เพื่อรับน้ำเสียฝั่งตะวันตก วันละ 125,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ฝั่งตะวันออกให้สร้างบริเวณบางปูใหม่หลักกิโลเมตรที่ 38 อำเภอมะนัง บนพื้นที่ 1,550 ไร่ เพื่อรับน้ำเสียฝั่งตะวันออกวันละ 400,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ทางเลือกนี้มีค่าใช้จ่ายและค่าลงทุนระยะยาวถูกที่สุด เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ในเดือนมิถุนายน 2538 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการตามรูปแบบที่ บริษัท มอน โกเมอรี วัตสัน เอเชีย จำกัด ได้ทำการศึกษา ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2538 เห็นชอบในหลักการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ได้เสนอว่าการก่อสร้างดังกล่าวเป็นการจ้างแบบเหมารวม (Turnkey) (เป็นการเหมาแบบเบ็ดเสร็จ คือผู้รับเหมาทำหน้าที่ตั้งแต่การออกแบบ ก่อสร้างท่อที่รวบรวมและส่งน้ำเสีย บ่อบำบัดน้ำเสีย ตลอดจนการจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือ รวมถึงการจัดหาที่ดิน) เพื่อออกแบบรวบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในโครงการ กำหนดสถานที่ตั้งโครงการเป็นพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตจังหวัดสมุทรปราการฝั่งตะวันออกที่ตำบลบางปูใหม่ ฝั่งตะวันตกที่ตำบลบางปลาгод ในวงเงิน 13,612 ล้านบาท จากการกำหนดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพื้นที่ตำบลคลองด่านไม่ได้อยู่ในพื้นที่โครงการก่อสร้างแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. 2539 มีการประกวดราคาเพื่อหาผู้รับเหมา โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีผู้สนใจทั้งสิ้น 13 ราย และกรมควบคุมมลพิษคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหลือเพียง 4 ราย ต่อมาเหลือเพียง 2 กลุ่มบริษัทยื่นขอเสนอเทคนิค คือ กลุ่มกิจการร่วมค้า (NVPSKG) และกลุ่มบริษัท Marubeni – Hyundai – Sumitomo Consortium

ต่อมาในวันที่ 6 ธันวาคม 2539 กระทรวงวิทยาศาสตร์ โดยกรมควบคุมมลพิษ ได้มีหนังสือถึงผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่มีสิทธิเข้าประกวดราคาโครงการออกแบบโรงก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ เสนอแบบใหม่ โดยให้รวมโครงการฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกเข้าด้วยกัน และให้อยู่ฝั่งตะวันออกเพียงแห่งเดียว และแก้ไขสัญญาจากสองฉบับ (ตะวันออกและตะวันตก) เป็นฉบับเดียว โดยใช้ชื่อว่า “สัญญาโครงการจัดการน้ำเสียสมุทรปราการฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก

จากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการทำให้ บริษัททั้ง 2 รายต้องยื่นซองเทคนิคและซองราคาใหม่ ในวันที่ 20 มกราคม 2540 ด้วยระยะเวลาไม่ถึงสองเดือนที่ผู้ยื่นซองต้องจัดหาพื้นที่ดำเนินโครงการ ทำให้กลุ่มบริษัท Marubeni – Hyundai – Sumitomo Consortium ถอนตัวจากการประมูลโครงการนี้ เหลือผู้ประมูลเพียงรายเดียวคือกลุ่มกิจการร่วมค้า (NVPSKG) เมื่อไม่มีการประกวดราคาจึงใช้วิธีต่อรองราคาแทน โดยราคาสุดท้ายที่ต่อรองในวงเงินค่าก่อสร้างระบบรวบรวมและระบบบำบัด รวมทั้งที่ดิน 1,900 ไร่ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 22,955 ล้านบาทวันที่ 8 สิงหาคม 2540 นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้อนุมัติการจ้างกิจการร่วมค้า NVPSKG เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการ โดยใช้ที่ดินบริเวณตำบลคลองด่านก่อสร้างโครงการบำบัดน้ำเสีย ทั้งนี้ในสัญญาจ้างกิจการร่วมค้า NVPSKG เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการ มีเงื่อนไขว่าผู้รับจ้างจะต้องจัดหาที่ดินและทำการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับทางราชการไม่น้อยกว่า 1,900 ไร่ ตามสัญญาในวงเงิน 1,956,600,000 บาท ภายใน 6 เดือน นับจากวันลงนามในสัญญา

ผลจากการได้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ก่อสร้างแห่งเดียวทางฝั่งตะวันออก ทำให้ต้องปรับปรุงความยาวของท่อที่ใช้ส่งน้ำเสียมายังระบบบำบัดน้ำเสีย ที่คลองด่าน ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 23,701 ล้านบาท

จุดเริ่มต้นของการทุจริต คือ การซื้อที่ดินในตำบลคลองด่าน ที่บริษัท คลองด่าน มารีนแอนด์พิชเชอรี จำกัด นำมาทำสัญญาซื้อขายกับกรมควบคุมมลพิษในวงเงิน 1,956,600,000 บาท เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ทะเลโคลน ดินเลน น้ำทะเลท่วมถึงและเป็นที่ดินสาธารณะ โดยคิดราคาไร่ละ 1.03 ล้านบาท ขณะที่สำนักงานที่ดินสมุทรปราการประเมินว่ามีราคาเพียงไร่ละ 480,000 บาท(กรมควบคุมมลพิษทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541)

เส้นทางทุจริตจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ นายวัฒนา อัสวเหม ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในช่วง ระหว่างวันที่ 10 สิงหาคม 2531 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 21 เมษายน - 15 มิถุนายน 2535 ใช้อำนาจในตำแหน่งบังคับซื้อที่ดินจากราษฎรหลายราย จำนวนหลายแปลงเนื้อที่ ในนามบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้น จำกัด ที่มีบริษัท นอร์ทเทอร์น รีซอส จำกัด ที่นายวัฒนาถือหุ้นอยู่ ถือ หุ้นในบริษัทปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้น จำกัด อีกทีหนึ่ง รวมเนื้อที่ประมาณ 1,900 ไร่ ซึ่งที่ดินบางแปลงเป็นที่ดินของรัฐที่มีประกาศหวงห้ามให้เป็นที่ดินขายผลผลิต และเป็นที่ดินสาธารณะ บางแปลงมีเขตที่ดินจดจำนองสาธารณะและถนนสาธารณะ รวมทั้งบังคับขู่เชิญให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดินให้กับตนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย

นายวัฒนาฯ ซื้อที่ดินจากราษฎร ไร่ละ 20,000 บาท และขายให้แก่บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในราคาไร่ละ 100,000 บาท ต่อจากนั้น เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2537 บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ก็ได้โอนขายที่ดินต่อไปให้บริษัท คลองด่าน มารีนแอนด์ฟิชเชอรี จำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกับที่กว้านซื้อที่ดินในตำบลคลองด่าน ในนามบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และต่อมาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 กรมควบคุมมลพิษ ทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับ บริษัท คลองด่าน มารีนแอนด์ฟิชเชอรี จำกัด รวมเป็นเงิน 1,956,600,000 บาท ซึ่งสูงกว่าความเป็นจริง

เมื่อประชาชนรับทราบถึงโครงการบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน จึงได้รวมตัวกันคัดค้าน และยื่นเรื่องเรียกร้องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายหลังการยื่นหนังสือมีการตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในรัฐสภาตรวจสอบข้อเท็จจริง และสรุปผลส่งรัฐบาล โดยมีใจความคล้ายกันว่า โครงการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของตำบลคลองด่าน และยังมีความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน จึงเรียกร้องให้มีการระงับโครงการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่รัฐบาลยังคงอนุมัติเงินค่าก่อสร้างทุกงวดตามสัญญา จนกระทั่งปลายเดือนธันวาคม 2543 ขณะที่การก่อสร้างแล้วเสร็จไปกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ มีการปิดล้อมการก่อสร้าง รวมทั้งนักวิชาการได้เปิดเผยข้อมูลการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ในที่สุด ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ระงับการก่อสร้างและตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด จนกระทั่งมีการยื่นเอกสารข้อมูลการทุจริตให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในที่สุดศาลฯ ก็ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2551 จำคุกนายวัฒนาฯ อัครเวม 10 ปี เนื่องจากใช้อำนาจข่มขู่หรือจู่โจมใจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ให้ออกโฉนดที่ดิน 1,900 ไร่ทับที่คลองสาธารณะประโยชน์และที่ทะเลาะมูลฝอยซึ่งเป็นหวงห้าม เพื่อนำไปขายให้กรมควบคุมมลพิษ

จากข้อเท็จจริงในโครงการนี้ ก็จะเห็นได้ว่ากรณีการดำเนินโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการทุจริตของภาครัฐ ภาคเอกชน และนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ตลอดจนเครือข่ายพวกพ้อง โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ตั้งแต่การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ ขั้นตอนการประกวดราคา การจัดหาที่ดิน การทำสัญญาซื้อขาย

#### 4.2 การประกาศยกเลิกราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ

การประกาศราคากลางของยาเป็นการควบคุมการจัดซื้อยาด้วยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทำให้โรงพยาบาลไม่ต้องจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่ราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น โดยกระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศราคากลางของยาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เพื่อควบคุมการจัดซื้อยาด้วยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษให้อยู่ในราคาที่เหมาะสม ไม่สูงกว่าราคากลางที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด เพื่อมิให้มีการซื้อขายยาและเวชภัณฑ์ในราคาที่แพงกว่าปกติ

ประกาศราคากลางของยาดังกล่าวถือเป็นประกาศสำคัญที่ยึดถือใช้บังคับเรื่อยมาโดยมีการปรับปรุงเป็นระยะๆ แต่เมื่อมาถึงยุคของนายรักเกียรติ สุขธนะ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

สาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดราคากลางของยา ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2536 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 โดยไม่ดำเนินการให้คณะกรรมการพิจารณา กำหนดราคากลางของยาขึ้นใหม่ และไม่มีประกาศของกระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้ใช้ราคากลางของยาใหม่แทนฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป มีผลทำให้ไม่มีราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ ประกาศใช้บังคับ เป็นการเปิดช่องให้บริษัทผู้จำหน่ายยาสามารถจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่โรงพยาบาลและสำนักงานสาธารณสุขแพงกว่าปกติ

เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอของสำนักงานประมาณ จัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2541 ให้แก่กระทรวงสาธารณสุข จำนวน 1,400,000,000 บาท ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขจัดสรรเป็นค่าเวชภัณฑ์ที่อยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เพื่อนำไปใช้หนี้ค่ายาและจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ โดยแยกเป็นสองส่วนคือ จัดสรรให้โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปผ่านงานบริการสาธารณสุขระดับจังหวัด จำนวน 560,000,000 บาท และจัดสรรให้แก่สาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาลชุมชน ผ่านงานบริการสาธารณสุขอำเภอ จำนวน 840,000,000 บาท

หลังจากจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีข่าวทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ใน กระทรวงสาธารณสุข จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของกระทรวงสาธารณสุข หลายชุด คณะกรรมการการสาธารณสุขสภาผู้แทนราษฎรก็แต่งตั้งและมอบหมายให้คณะอนุ กรรมการฯ พิจารณาศึกษาเรื่องการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์แพงกว่าความเป็นจริงในกระทรวง สาธารณสุข ซึ่งสรุปผลการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า มีข้อมูลและพยานหลักฐานเพียงพอที่น่า เชื่อว่ามีพฤติกรรมทุจริตในการจัดซื้อเวชภัณฑ์ เครื่องมือและวัสดุทางการแพทย์ของสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาลบางแห่งจริง โดยมีนักการเมืองบางคนและข้าราชการประจำใน กระทรวงสาธารณสุขบางคน ได้แนะนำ ขอร้อง ชี้ชวน สั่งการด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้นายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัดหลายจังหวัดให้ความร่วมมือในการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์ เครื่องมือ และวัสดุทางการแพทย์จากบริษัท/ห้างร้าน ที่แนะนำในราคาแพงเกินกว่าปกติ ซึ่งน่าเชื่อว่าจะนำไปสู่การแสวงหา ผลประโยชน์โดยมิชอบ

กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งที่ 563/2542 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2542 แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การเภสัชกรรม โดยมีนายวิชัย โชควิวัฒน์ เป็นประธาน กรรมการ ผลการสอบสวนสรุปว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 มีการสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์จาก ผู้ผลิตอื่นผ่านองค์การเภสัชกรรมเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 918,578,694 บาท โดยเป็นการขายให้แก่ หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข 826,028,407 บาท เฉพาะหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเงิน 551,390,118 บาท ประมาณการมูลค่าความเสียหายอาจสูงถึง 181,748,170.57 บาท

การซื้อยาและเวชภัณฑ์จากผู้ผลิตอื่นผ่านองค์การเภสัชกรรม มีราคาแพงกว่าที่ควรซื้อได้ อยู่มากโดยมีราคาแพงมากผิดปกติตั้งแต่ 50 เปอร์เซ็นต์ ถึงเกินกว่า 300 เปอร์เซ็นต์ เกิดขึ้นใน 34 จังหวัดกระจายในทุกเขตทั่วประเทศ โดยบริษัท ที เอ็นพี เฮลท์แคร์ จำกัด ของนายสุภชัย วีระภุชงค์

เป็นผู้รับใบสั่งซื้อยาจากองค์การเภสัชกรรม ในช่วงเวลาดังกล่าว 11.3 ล้านบาท และ 8.3 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเพิ่มขึ้นก่อนหน้านั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน ปรากฏว่ากรณีดังกล่าวมีมูลความผิดจริง และได้มีการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม ในกรณีการยกเลิกราคากลางของยา ว่ามีผลสืบเนื่องเกี่ยวพันอันเป็นเหตุให้มีการทุจริตในการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคากลางของยามีความบกพร่องไม่ดำเนินการเพื่อกำหนดราคากลางของยาโดยเว้นช่วงไว้ประมาณ 1 ปีเศษ จนเป็นเหตุให้มีการฉวยโอกาสกระทำทุจริตขึ้น จึงชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่งต้นสังกัดเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าว ต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ข้าราชการตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข และนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตราด รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองสาธารณสุขภูมิภาค ก็มีคำสั่งปลดออกจากราชการ ข้าราชการตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด รวม 5 จังหวัด คือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา นครปฐม พังงา และนราธิวาส และให้ว่ากล่าวตักเตือนรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้ที่รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองโรงพยาบาลภูมิภาค กรณีทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงในเรื่องเกี่ยวกับการยกเลิกราคากลางของยาโดยไม่มีราคากลางของยาใหม่และไม่ได้ดำเนินการให้มีราคากลางของยาใหม่โดยเร็ว

ส่วนการดำเนินคดีอาญาแก่ข้าราชการการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2541 ให้ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อสอบสวนและดำเนินการ จนใกล้จะแล้วเสร็จ ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการกับข้าราชการการเมือง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงส่งเรื่องกลับมาที่สำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป

ป.ป.ช. สอบข้อเท็จจริงพบว่า วันที่ 10 สิงหาคม 2541 จิรายุ จรัสเสถียร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้รับแคชเชียร์เช็ค จำนวน 5 ล้านบาทจากนายสุภชัย วีระภุชงค์ รองกรรมการผู้จัดการบริษัท ที เอ็นพี เฮลท์แคร์ จำกัด และนำแคชเชียร์เช็คดังกล่าวไปเข้าบัญชีฝากออมทรัพย์ในชื่อของตนเอง จึงส่งเรื่องต่อให้อัยการสูงสุด ดำเนินคดีกับนายจิรายุฯ ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตัดสินว่าคำให้การของนายจิรายุที่ว่าแคชเชียร์เช็คดังกล่าวเป็นเงินที่ตนกู้ยืมจากนายสุภชัย นั้นเป็นการซ่อนเร้นข้อเท็จจริง จึงมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกนายจิรายุ 6 ปี จากการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบแสวงหาผลประโยชน์

ภายหลังจากที่นายจิรายุ ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษาลงโทษจำคุก นายจิรายุได้ติดต่อขอให้การต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มเติม โดยให้การว่า แคชเชียร์เช็ค จำนวน 5 ล้านบาทนั้นเป็นเงินที่นายสุภชัยมอบให้แก่ นายรักเกียรติ สุขชนะ เพื่อเป็นการตอบแทนที่นายรักเกียรติ ช่วยให้กระทรวงสาธารณสุขจัดซื้อยาจากบริษัท ไทยนครพัฒนา จำกัด ของนายสุภชัย แต่แคชเชียร์เช็คดังกล่าวเป็นแคชเชียร์เช็ค ชิดคร่อม นายรักเกียรติ จึงมอบให้นายจิ

รายนำไปเข้าบัญชีเงินฝากที่ธนาคารไทยพาณิชย์ สาขางามวงศ์วาน ของนายรักเกียรติ ที่เปิดเป็นชื่อของนายจิรายุ โดยเงินส่วนใหญ่ในบัญชีเป็นเงินของนายรักเกียรติ คงมีบางรายการที่เป็นของนายจิรายุ โดยนายจิรายุและนายรักเกียรติจะทำหลักฐานกันไว้ในลักษณะบันทึกช่วยจำว่านายรักเกียรติ ฝากเงินไว้เมื่อใดจำนวนเท่าใด โดยนายรักเกียรติจะตรวจสอบบันทึกช่วยจำและลงลายมือชื่อกำกับหรือเขียนข้อความคำว่า “OK” กำกับเป็นครั้งคราวที่ตรวจสอบว่าถูกต้องแล้ว

ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2546 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ว่า นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีความผิดจริงพิพากษาลงโทษจำคุก 15 ปี ซึ่งนับเป็นคดีแรกที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกนักการเมืองนับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในกรณีกระทรวงสาธารณสุขออกประกาศยกเลิกราคากลางของยานับเป็นการทุจริตเชิงนโยบายที่ชัดเจน เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้บริษัทผู้จำหน่ายยาสามารถจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่โรงพยาบาลและสำนักงานสาธารณสุข ในราคาแพงกว่าปกติ โดยได้เรียกเก็บเงินจากบริษัทผู้จำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ จำนวน 5,000,000 บาท สำหรับตนเองและผู้อื่น เพื่อเป็นการตอบแทนจากการที่ตนได้ประกาศยกเลิกราคากลางของยา

#### 4.3 โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การรับจำนำข้าว นับเป็นการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือชาวนาจากราคาข้าวที่ตกต่ำ เพื่อพยุงราคาข้าวในท้องตลาดซึ่งได้มีการทำมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอดีตโครงการรับจำนำข้าวจะไม่ได้มีการตั้งราคาจำนำข้าวที่สูงกว่าท้องตลาดมากนัก ทั้งนี้เมื่อมาถึงยุครัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการจำนำข้าวโดยมีการยกเลิกเปลี่ยนมาเป็นโครงการประกันราคาข้าวแทน เนื่องจากปัญหาของการทุจริตที่เกิดขึ้นในอดีตและการไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลมาเป็นยุคของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงปี พ.ศ.2554 ด้วยนโยบายที่พรรคเพื่อไทยได้มีการหาเสียงไว้ ในการที่จะดำเนินโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในราคาเกวียนละ 15,000 บาท ซึ่งได้เริ่มต้นดำเนินการในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2554 แต่หลังจากที่มีการเปิดโครงการรับจำนำข้าวไปเพียง 2 วัน ก็ได้มีหนังสือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งถึงนายกรัฐมนตรีเรื่องข้อเสนอกារแก้ปัญหา ทุจริตและยุติโครงการรับจำนำข้าว รวมทั้งได้มีเสียงคัดค้านจากนักวิชาการหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว

โครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการดำเนินการของรัฐขนาดใหญ่ทั้งในแง่ของปริมาณเงินที่ใช้จำนวนประชาชนที่เกี่ยวข้อง จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการดำเนินการ เขตพื้นที่ดำเนินการ และที่น่าจะมีความสำคัญนั่นคือเดิมพันในทางการเมือง เพราะหากสามารถดำเนินการไปได้ด้วยการประสบความสำเร็จอย่างสูง ความนิยมของประชาชนที่มีต่อฝ่ายการเมืองที่นำเสนอโครงการนี้ย่อมได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (ส่วนใหญ่จะได้แก่ประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ เอกชนผู้เข้าร่วมดำเนินการ ฯลฯ) อันเสมือนเป็นความชอบธรรมทางพฤตินัยแก่การคงอยู่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของโครงการนี้ไปตลอดจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า

แต่ทว่า ด้วยข้อเท็จจริงและข้อถกเถียงทางวิชาการที่ตั้งข้อสงสัยต่อการดำเนินโครงการนี้ถึงความไม่ชอบมาพากลของการดำเนินการต่างๆ จนท้ายที่สุดมีการตั้งข้อกล่าวหาให้ดำเนินคดีทุจริตและประพฤตินิชอบแก่ผู้เกี่ยวข้องในระดับสูงโดยเฉพาะกับนักการเมืองระดับชาติ ข้าราชการประจำระดับสูง และปัจเจกชนอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงทำให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการในโครงการรับจำนำข้าวค่อยๆ ปรากฏต่อสาธารณชนอย่างเป็นกึ่งจะลักษณะและชัดเจนว่ามีใครเกี่ยวข้องบ้างเกี่ยวข้องอย่างไร ใครทำอะไรบ้างในโครงการ ทำไปทำไม ทำที่ไหน และทำอย่างไร ต่างไปจากที่ผ่านมาเพราะเหตุว่าในเวลาใดที่มีการท้วงติง การคัดค้าน หรือการโต้แย้งใดๆ ต่อโครงการจำนำข้าว ก็จะถูกเจ้าของนโยบายจำนำข้าวโต้แย้งเสมอๆ ว่า เป็นการกระทำของนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม เป็นการกล่าวหาของนักวิชาการที่มีอคติต่อรัฐบาล เป็นการกระทำทุจริตประพฤตินิชอบของฝ่ายปฏิบัติการระดับเจ้าหน้าที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนโยบาย ฝ่ายนโยบายไม่เคยสั่งให้กระทำแต่ได้สร้างกลไกให้มีการควบคุมตรวจสอบอย่างดีมีการดำเนินคดีให้เห็นปรากฏ ฯลฯ

ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจึงขอแนะนำเสนอข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ในข้อเท็จจริงของโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดที่ดำเนินการโดยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ (พ.ศ. 2554 – 2556) แม้คดีนี้จะยังไม่มีข้อยุติจากคำพิพากษาของศาล แต่จากคำวินิจฉัยของป.ช.ในการชี้มูลความผิด พยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏทั้งในสำนวนการสอบสวน การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน การขุดคุ้ยข้อมูลของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก็นับเป็นกรณีศึกษาสำหรับการทุจริตเชิงนโยบายที่น่าสนใจและน่าตื่นตื่นใจมากที่สุดโครงการหนึ่งในบรรดาการทุจริตคอร์ปชั่นเท่าที่เกิดขึ้นมาจวบจนถึงปัจจุบันในสังคมของเรา และอาจกล่าวได้ว่านี่คือตัวอย่างของการกำหนดนโยบายที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายที่ชัดเจนมากที่สุด

ทั้งนี้ข้อมูลหลายส่วนที่คณะผู้วิจัยได้สรุปมา เป็นข้อมูลที่ปรากฏในสื่อสารมวลชนที่มีการนำเสนอโดยพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะเป็นข้อมูลของฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล แต่หากพิจารณาด้วยใจที่เป็นธรรมก็จะปรากฏว่าข้อมูลหลายเรื่อง เป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถตอบข้อสงสัยของพรรคฝ่ายค้านได้เลย และจากการสอบสวนของป.ช.ก็เห็นความพิรุณอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการขายข้าวแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล (G to G) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐวิสาหกิจจีน ซึ่งผลปรากฏว่าไม่ได้มีข้อขายระหว่างรัฐบาลเกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่เป็นรัฐบาลที่ยังคงยืนยันว่าเป็นการทำตามนโยบายที่หาเสียงไว้ ดังนั้นจึงไม่มีความผิด แม้จะมีการทุจริตขึ้นจริงก็เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการกับผู้กระทำทุจริตไม่ใช่รัฐบาลที่วางนโยบาย ซึ่งนับเป็นประเด็นที่จะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานในเรื่องความรับผิดชอบจากการทุจริตที่เกิดจากนโยบายในระบบกฎหมายไทยต่อไปหากศาลได้ตัดสินออกมา โดยรายละเอียดของปัญหาโครงการรับจำนำข้าวจะได้นำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

### 1. ลักษณะของนโยบายและการดำเนินงาน

โครงการรับจำนำข้าวที่ดำเนินการโดยรัฐบาลยิ่งลักษณ์กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้<sup>66</sup>

1. เพื่อยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา
2. เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ของประเทศด้วยการขยายตัวการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น

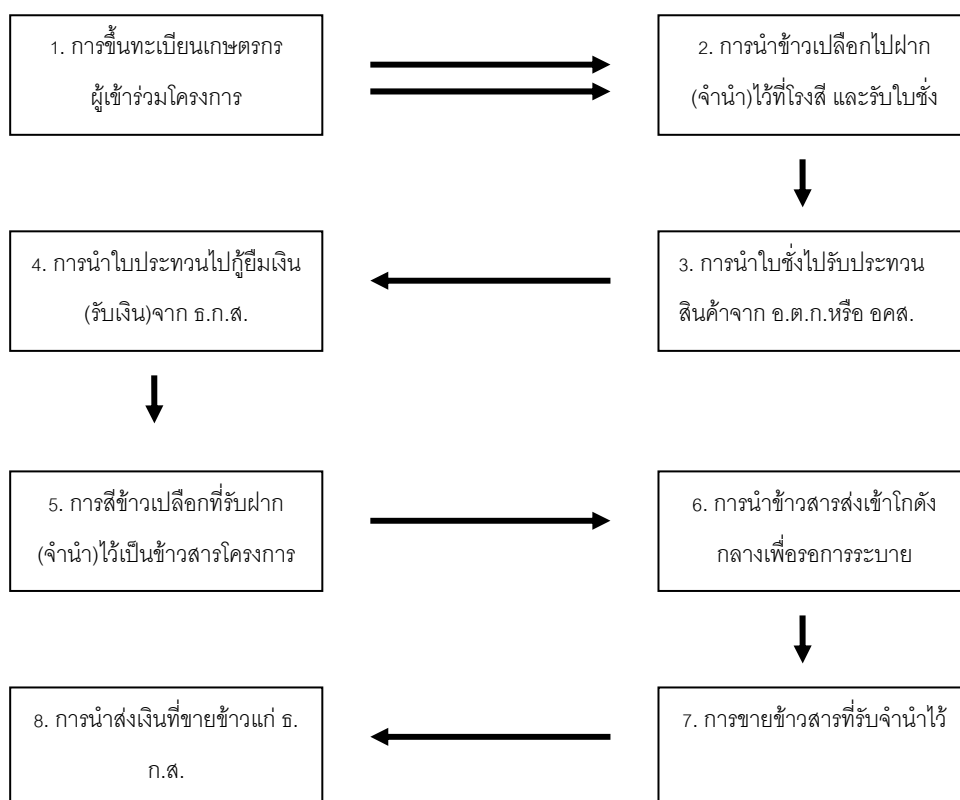
<sup>66</sup> คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว , (กรุงเทพมหานคร:มปท. ,2555) หน้า 4. สืบค้นจาก [www.dit.go.th](http://www.dit.go.th) เมื่อ 2 สิงหาคม 2557 , หน้า 5.

3. เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้

4. เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรจะสามารถขายได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น

โดยในปีแรกรัฐบาลดำเนินการเต็มตามที่ตามเนื้อความที่หาเสียงไว้ในการเลือกตั้งทั่วไปก่อนเข้ามาเป็นรัฐบาล นั่นคือรับจำนำข้าวทุกเมล็ดโดยไม่มีข้อจำกัดปริมาณด้วยราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมาก ผลปรากฏว่ามีการนำข้าวเปลือกมาจำนำเป็นจำนวนมาก ผลทำให้ต้องใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินงาน (นอกเหนือไปจากข้อขัดข้องอื่นจากการดำเนินงานเพราะขนาดของโครงการ) ปีต่อๆ มา จึงได้มีการลดขนาดหรือขอบเขตการดำเนินการของโครงการลงมาโดยจำกัดปริมาณการรับจำนำต่อครัวเรือน และลดราคารับจำนำต่อหน่วยลงไปในเวลาเดียวกัน

สำหรับกระบวนการหรือกลไกในการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ สามารถแสดงให้เห็นได้ดังนี้



จากแผนภูมิข้างต้น กระบวนการเริ่มจากเกษตรกรจะมาขึ้นทะเบียนกับเกษตรกรตำบลแจ้งปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอันจะถูกคำนวณประมาณการขึ้นเป็นปริมาณผลผลิตที่จะนำข้าวเปลือกมาจำนำเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยว ขณะเดียวกันทางพากรัฐบาลก็จะนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดไปประมาณการขอบเขตการดำเนินงานทั้งหมด ระยะเวลาต่อมาเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกได้แล้ว เกษตรกรก็จะนำข้าวเปลือกมาจำนำหรือเข้าร่วมโครงการ โดยกลไกนั้นรัฐบาลจะจัดให้มีจุดรับจำนำ ณ โรงสีในแต่ละ

พื้นที่ซึ่งได้รับคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ ณ จุดรับจํานานี้ จะมีการพิจารณาคุณภาพและปริมาณข้าวเปลือกตามกรอบที่ขึ้นทะเบียนไว้ (ความชื้น สิ่งเจือปน และน้ำหนัก)

หลังจากนั้นโรงสีที่จุดรับจํานารับข้าวเปลือกไว้และจะออกใบชั่งให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปขอออกใบประทวนสินค้าจาก อคส.หรือ อ.ต.ก. แล้วแต่พื้นที่ดำเนินการว่าอยู่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานใด เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วก็นำใบประทวนไปรับเงินจาก ธ.ก.ส. ในเขตพื้นที่ที่ตนสังกัด แม้ว่าในความเป็นจริงเกษตรกรจะเข้าใจว่าเป็นการรับเงินที่ขายข้าวเปลือก แต่ในทางเอกสารแล้วจะถูกทำขึ้นในรูปของสัญญากู้ยืมเงินโดยจํานาใบประทวนสินค้าไว้แก่ ธ.ก.ส. เพื่อประกันชำระหนี้เงินกู้ยืม

ในขณะเดียวกัน เมื่อโรงสีที่เป็นจุดรับจํานารับมอบข้าวเปลือกมาจากเกษตรกร จะเก็บรักษาข้าวเปลือกไว้เป็นระยะเวลาไม่นานนักเพื่อรอคำสั่งให้สีแปรสภาพเป็นข้าวสาร เมื่อได้รับคำสั่งให้สีแปรสภาพและดำเนินการเสร็จเรียบร้อย โรงสีจะมีหน้าที่นำข้าวสารไปส่งมอบยังโกดังกลางที่กำหนดขึ้นไว้ในแต่ละพื้นที่ โดยการนำข้าวสารเข้าเก็บโกดังกลางนี้ โกดังกลางจะเป็นของเอกชน (เรียกกันว่าบริษัทเซอร์เวเยอร์) ที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการทำหน้าที่เก็บรักษาข้าวสารเพื่อรอการขายระบายข้าวต่อไป และก่อนที่จะนำข้าวสารเข้าโกดังได้นั้น จะมีเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกทำหน้าที่ตรวจสอบสภาพของข้าวสารก่อนนำเข้าเก็บในโกดังอีกด้วย

ต่อมาเป็นขั้นตอนสุดท้ายนั่นคือการระบายข้าว ซึ่งกำหนดกันไว้ในหลายรูปแบบอันได้แก่การขายในระบบระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือ G to G การขายผ่านผู้ประกอบการในประเทศ การทำข้าวถูกราคาถูกเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชน การบริจาคแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการขายผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ซึ่งวิธีการสุดท้ายยังไม่ปรากฏว่าเคยดำเนินการแต่อย่างใด

## 2. ลักษณะการทุจริตในโครงการรับจํานาข้าว

โครงการรับจํานาข้าวก่อให้เกิดการกระทำที่มีลักษณะการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายในหลายๆ ลักษณะ ซึ่งกระทำขึ้นโดยผู้เกี่ยวข้องเกือบทุกฝ่าย ในเกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ดังจะแสดงให้เห็นต่อไปนี้

1) การขึ้นทะเบียนเกษตรกร<sup>67</sup> ในขั้นตอนนี้ การกระทำที่ไม่ชอบมาพากลก็คือจะมีการแจ้งข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงในหลายๆ ลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งจํานวนพื้นที่เกินกว่าที่ครอบครองอยู่จริง การแจ้งพื้นที่โดยรวมพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือไปจากการปลูกข้าว การนำ

<sup>67</sup>ในขั้นตอนนี้เกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการในปีนั้นจะต้องมาดำเนินการขึ้นทะเบียนกับทางกรมส่งเสริมการเกษตร(สำนักงานเกษตรอำเภอ) เพื่อทราบตัวตน กับพื้นที่เพาะปลูก โดยมีกระบวนการตรวจสอบสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกเป็นการทำประชาคมเพื่อรับการตรวจสอบข้อมูลและแสดงตน จากนั้นขั้นตอนต่อไปจะมีการสุ่มตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล (ประกอบไปด้วยปลัด อปท. ผู้แทน ธ.ก.ส. ผู้แทนสภาเกษตรกรกํานันหรือผู้ใหญ่บ้าน และเกษตรกรตำบล) โดยในคำขอขึ้นทะเบียนนั้นๆ เกษตรกรจะลงชื่อรับรองตนเองกับข้อความระบุว่าข้าวเปลือกที่นำมาเข้าร่วมโครงการเป็นของตนเอง และจะมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งในคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบลลงชื่อรับรองข้อมูลเหล่านี้ด้วย จากนั้นจะได้มีการออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้นั้นรวมทั้งประมาณการผลผลิตที่จะเข้าร่วมโครงการโดยคำนวณขึ้นจากจํานวนพื้นที่เพาะปลูกคูณด้วยปริมาณเฉลี่ยต่อหน่วยพื้นที่ของจังหวัด

พื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกพืชชนิดอื่นมาแข่งขันทะเลเบียน ฯลฯ<sup>68</sup> ผลที่จะได้รับจากการแข่งขันที่เกินจริงคือ สิทธิที่จะนำข้าวเปลือกเข้าโครงการจะเพิ่มมากขึ้น เกษตรกรอาจนำข้าวเปลือกจากแหล่งอื่น หรือ ขายสิทธิส่วนเกินให้แก่บุคคลอื่นเพื่อสวมสิทธินำข้าวเปลือกมาร่วมโครงการ อันมีลักษณะเป็นการ ฉ้อฉล เบียดบัง เอาประโยชน์จากรัฐโดยมิชอบ การดำเนินการเช่นนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากเจ้าหน้าที่ที่ ปฏิบัติงานอยู่ไม่รู้สึกเห็นเป็นใจ หรือชี้แนะช่องทางให้กระทำเช่นนั้น<sup>69</sup> เมื่อเป็นดังนี้เท่ากับว่าทุกคนที่ ได้ร่วมกระทำการอันไม่ชอบเพื่อประโยชน์เฉพาะหน้า ย่อมจะไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของทุกซ์ทำหน้าที่เป็นผู้แจ้ง ข้อหรือรับแจ้งข้อเท็จจริงเช่นนั้น และต้องเข้าใจด้วยว่าโครงการนี้ดำเนินกันในวงกว้างเกิดขึ้นใน ระดับพื้นที่ย่อยๆ ทุกพื้นที่ที่มีการปลูกข้าว การกระทำที่ไม่สมควรนี้จะแพร่กระจายไปแทบทุกสังคม เสมือนการเพาะปลูกต้นกล้าแห่งการทุจริตประพฤติมิชอบผ่านโครงการเช่นนี้เอง

ในขั้นตอนขึ้นทะเลเบียนนี้ มีผู้วิจารณ์ว่าการทุจริตในขั้นตอนนี้เป็นผลประโยชน์รั่วไหลใน จำนวนที่ไม่น่าจะมากนักเมื่อเทียบกับในขั้นตอนอื่น และมีลักษณะเป็นการเบี่ยงเบนประเด็นความ สนใจให้ห่างไกลจากการกระทำในขั้นตอนอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์มากกว่า หรือไปเกี่ยวพันบุคคลใน ระดับสูงของระบบการเมืองหรือระบบข้าราชการประจำ<sup>70</sup>

2) การนำข้าวเปลือกเข้าร่วมจำหน่ายโครงการ ในขั้นตอนนี้จะมีกระบวนการที่ไม่เหมาะสม ถูกต้องตั้งแต่กระบวนการเลือกโรงสีเอกชนเข้าร่วมดำเนินการในโครงการ เพราะมีข้อเท็จจริงให้เห็น ว่ามีโรงสีจำนวนหนึ่งที่เคยถูกขึ้นบัญชีดำมาแต่ในอดีตแต่กลับถูกคัดเลือกเข้ามา ซึ่งการหลุดรอดเข้า มาเช่นนี้ได้คงจะต้องมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>71</sup> และเมื่อเข้ามาร่วม ดำเนินการแล้วคงจะต้องหาประโยชน์ชดเชยกลับคืนมา การโกงหรือฉ้อฉลในขั้นตอนการรับจำนำนี้มี ผลกระทบโดยตรงต่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพราะเป็นการบิดเบือนน้ำหนักในรูปของการโกง ตาชั่งให้น้ำหนักน้อยกว่าที่เป็นจริง การบิดเบือนคุณภาพของข้าวเปลือก ทั้งในเรื่องของค่าความชื้น เปอร์เซ็นต์ของสิ่งเจือปนในข้าวเปลือก<sup>72</sup> ผลโดยรวมที่กระทบต่อเกษตรกรเข้าร่วมโครงการคือ ทำให้ปริมาณเงินที่เกษตรกรจะได้รับจากโครงการลดน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็นเพราะปริมาณหรือน้ำหนัก ที่หายไป ความชื้นที่ถูกบิดเบือนให้สูงขึ้นทำให้ราคาปรับจำนำต่อหน่วยลดลง เช่นเดียวเปอร์เซ็นต์ สิ่งเจือปนที่มากเกินไปกำหนดก็ก่อให้เกิดผลต่อจำนวนเงินในทำนองเดียวกัน โดยในส่วนของปริมาณ หรือน้ำหนักข้าวที่ขาดหายไปนั้น ยังเป็นช่องทางให้มีการสวมสิทธิไม่ว่าจะเป็นการซื้อสิทธิที่เหลืออยู่ แล้วจากเกษตรกรแล้วนำมารวมกันเพื่อนำข้าวจากที่อื่นๆ (รวมไปถึงการนำเข้าข้าวเปลือกจาก ประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิในช่องทางเช่นว่านี้) มาเข้าร่วมโครงการ

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า เมื่อโรงสีรับข้าวเปลือกมาแล้วจะมีพฤติกรรมที่จะเอาข้าวเปลือก ของเกษตรกรที่มีคุณภาพดีกว่าไปขายหรือแปรสภาพสีเป็นข้าวสารแล้วนำออกขาย แล้วนำเอา ข้าวเปลือกของตน (หรือข้าวจากแหล่งอื่น) ที่คุณภาพด้อยกว่า ทำการแปรสภาพสีเป็นข้าวสารเพื่อนำ ส่งเข้าโกดังกลาง อันเป็นการเวียนเทียนข้าวในลักษณะหนึ่ง

<sup>68</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, มหาภาพยโงข้าว (กรุงเทพฯ : บจก.อมรินทร์บุ๊คเซนเตอร์, 2557) หน้า 59 – 60.

<sup>69</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 59.

<sup>70</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 60.

<sup>71</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 61.

<sup>72</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 62 – 67.

3) การนำส่งข้าวเปลือกเข้าโกดังกลาง ก่อนขั้นตอนดังกล่าวนี้จะเริ่มขึ้นจะต้องมีการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้าร่วมดำเนินการในสองหน้าที่ด้วยกันคือ การคัดกรองคุณภาพข้าวสารเพื่อนำเข้าเก็บรักษาในโกดังกลาง กับการเก็บดูแลรักษาข้าวสาร ข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นก็คือ มีการคัดเลือกผู้ไม่มีประสบการณ์เข้าทำหน้าที่ตรวจคัดกรองหรือเซอร์เวเยอร์<sup>73</sup> กับการจัดสร้างโกดังใหม่เข้ารับงาน<sup>74</sup> เพราะเหตุว่าจำนวนโกดังที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับการรับฝากข้าวสารจำนวนมากที่จะเกิดขึ้นในโครงการดังกล่าว ทั้งสองหน้าที่นี้มีความสำคัญอย่างมากเพราะหากคัดคุณภาพข้าวสารไม่ได้มาตรฐาน หรือเก็บรักษาข้าวสารไม่ดีทำให้เสื่อมคุณภาพหรือสภาพแล้ว จะทำให้การขายระบายข้าวนำเงินมาใช้คืนแก่ ธ.ก.ส. ประสบปัญหาตามไปด้วย ซึ่งจากข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ย่อมเป็นประจักษ์พยานได้ดีว่าการเก็บรักษามีปัญหาอย่างไรบ้าง

เมื่อคัดเลือกเซอร์เวเยอร์และโกดังกลางได้แล้ว เมื่อโรงสีได้รับคำสั่งให้แปรสภาพเป็นข้าวสารและนำส่งโกดังกลาง เซอร์เวเยอร์จะมีบทบาทอย่างมากในขั้นตอนนี้ เพราะจะเป็นคนชี้ว่าข้าวสารที่นำมาส่งนั้นได้คุณภาพหรือไม่ มีข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าเซอร์เวเยอร์ไม่ได้ทำหน้าที่คัดกรองคุณภาพแต่อย่างใด (จึงเป็นเหตุให้ไม่จำเป็นต้องเลือกเอกชนที่มีประสบการณ์มากนักก็เป็นได้) กลับกลายเป็นการเรียกรับผลประโยชน์จากโรงสีต่างๆ ที่นำข้าวสารมาส่ง<sup>75</sup> ยิ่งหากเป็นกรณีโรงสีที่ทำอะไรไม่ตรงไปตรงมา (เช่น เวียนเทียนข้าว) การดำเนินการเช่นนี้ย่อมเข้าทางเซอร์เวเยอร์ เพราะเป็นผลประโยชน์ที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน มิเช่นนั้นโรงสีก็ต้องนำข้าวกลับไปไม่ได้ค่าตอบแทนจากการเข้าร่วมโครงการ

หากผ่านเซอร์เวเยอร์มาได้ ข้าวสารก็จะเข้าสู่การเก็บรักษาของโกดังกลางรอการดำเนินการระบายข้าวในขั้นตอนต่อไป ขั้นตอนการเก็บรักษาข้าวนี้มีปัญหามาตลอดไม่ว่าจะเป็นข้าวหายหรือมีแต่ยอดไม่มีข้าวอยู่จริง (สต็อกปลอม) ข้าวไม่ได้คุณภาพ การล้อมกองข้าว (เอาข้าวดีไว้ด้านนอกและเอาข้าวไม่ดีไว้ด้านใน) การทำนังร้านข้าว (ทำกองข้าวล้อมรอบไว้ด้านนอก แต่ด้านในมีแต่นังร้านทำเป็นโครงขึ้นไว้ แต่ไม่มีข้าวอยู่จริงเลย) เหตุเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะมีการนำข้าวสารในโกดังออกไปเวียนเทียนขายให้แก่ผู้ค้าข้าว หรือแม้กระทั่งไปทำข้าวนึ่งขาย<sup>76</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าระยะแรกของการดำเนินการนั้น การให้เอกชนที่มีโกดังเข้าร่วมโครงการจะให้เป็นสัญญาให้เช่าโกดัง เอกชนผู้ให้เช่าไม่มีภาระหน้าที่ดูแลรักษาข้าวสาร เพียงแต่ให้รัฐเช่าใช้ประโยชน์พื้นที่ รัฐต้องหาบุคลากรมาดูแล

<sup>73</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 74.

<sup>74</sup> ผลจากการขยายการดำเนินงานไปในลักษณะของการรับจำนำแบบไม่จำกัดปริมาณ โดยรัฐบาลตั้งข้าวเปลือกในตลาดเข้ามาเก็บไว้เพื่อระบายออกไปในรูปของข้าวสาร ทำให้เกิดโรงสีใหม่ๆ และการขยายกำลังการผลิตของโรงสีเพื่อรองรับการดำเนินงาน หรือเข้ามารับงานของรัฐบาลในลักษณะของจุดรับจำนำให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาฝากไว้กับทำหน้าที่แปรรูปเป็นข้าวสารส่งเข้าโกดังกลางของรัฐบาล ผลปรากฏว่าขณะนี้ในประเทศไทยเรามีกำลังการผลิตในการสีข้าวถึง 90 ล้านตันต่อปี ขณะที่ผลิตข้าวให้สีเพียงปีละ 35 ล้านตันเท่านั้น รวมไปถึงการลงทุนสร้างโกดังให้รัฐบาลเช่าเป็นโกดังกลางเพื่อเก็บข้าวสารรอการระบายก็เกิดขึ้นจำนวนมากในลักษณะเดียวกันอันถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่คุ้มค่าเท่าใดนัก ดู สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์ทางการเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก, ตุลาคม 2553, หน้า 49.

<sup>75</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 73 – 74.

<sup>76</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกันหน้า 76 – 90.

ข่าวสารเอง ต่อมาเมื่อความจริงเกี่ยวกับการสูญหายของข่าวสารเปิดเผยมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขสัญญาจากการเช่าเป็นสัญญาจ้างให้รักษาข่าวสารเพื่อให้เอกชนเจ้าของโกดังมีหน้าที่ดูแลรักษาข่าวสารด้วย แต่ก็ไม่วายเกิดปัญหาเดิมๆ เก่าๆ ให้พบเห็นจนถึงปัจจุบัน

4) การระบายข่าวหากรัฐบาลที่ดำเนินการไม่ต้องการตกเป็นเป้าหมายโจมตีในฐานะละเลยงบประมาณให้รัฐต้องเสียเงินเสียทองไปมากมายในการดำเนินการ ส่วนที่สำคัญมากและมีผลโดยเฉพาะเจาะจงในเรื่องนี้คือการระบายหรือขายข่าวสารที่รับมอบมาจากเกษตรกรนั่นเอง หากกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือ เมื่อรับซื้อข้าวเปลือกมา แล้วสามารถขายออกไปได้ ก็ยังดีกว่าซื้อมาแต่ขายออกไม่ได้เพราะการขายออกย่อมไม่ได้รับเงินเข้ามา แม้จะไม่กำไรหรือได้เพียงเท่าทุนก็ยังดี ซึ่งไม่ถ้านักเพราะรับซื้อมาในราคาที่แพงกว่าราคาตลาดมาก ก็มีข่าวสารในสต็อกจำนวนมากมายที่จะต้องขายระบายออกไปในเวลาไม่นาน (ด้วยสภาพของสินค้าที่มีอายุสั้นอย่างข้าวสาร) ให้เพียงขายออกแต่อย่าให้ขาดทุนมากมายจนเป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาลชุดต่อไปหรือลูกหลานในอนาคต ก็น่าจะเพียงพอที่จะไม่ถูกกล่าวหารุนแรงมากนัก

แต่ปรากฏว่าการดำเนินโครงการนี้ มีเรื่องยุ่งยากไปกว่าภาระการระบายข้าวที่ยากอยู่แล้ว เนื่องจากมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นเป็นปัญหาในสองสามช่องทางนั่นคือ การระบายข้าวด้วยการขายแบบรัฐต่อรัฐ การขายผ่านผู้ประกอบการในประเทศ และการทำข้าวถุงขายในราคาถูก

ในการขายข้าวในแบบรัฐต่อรัฐนั้น รัฐมนตรีถูกกล่าวหาฟ้องเป็นคดีว่าเป็นการทุจริตเพราะไม่มีการขายเช่นนั้นอยู่จริง กลับกลายเป็นการที่ผู้มีอิทธิพลวงการค้าข้าวและมีประวัติต่างพร้อมๆ กับมีสายสัมพันธ์กับคนในรัฐบาล ใช้นอมินีไปตั้งบริษัทในต่างประเทศอ้างว่าเป็นผู้ได้รับอำนาจจากรัฐบาลต่างประเทศ (ที่กล่าวอ้างกลับกลายเป็นแค่รัฐบาลระดับท้องถิ่น) ในการรับซื้อข้าว และดำเนินการเบิกข่าวสารในราคาถูกไปขายให้แก่โรงสี จากนั้นก็นำเงินผ่านบริษัทนอมินีที่ตั้งขึ้นให้เป็นผู้จ่ายเงินกลับสู่กระทรวงพาณิชย์ในรูปแบบที่ไม่ปกติ (โดยปกติจะจ่ายเงินผ่านระบบการเปิด LC แต่การนี้จ่ายด้วยเช็คธนาคาร) โดยข่าวสารเหล่านั้นไม่เคยเดินทางออกจากประเทศไทยเลย ดังที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าไม่มีการสั่งจองเรือขนถ่าย ไม่มีการสั่งทำถุงบรรจุข้าวขนาดใหญ่ และไม่มีตัวเลขสถิติจากกระทรวงพาณิชย์แสดงให้เห็นถึงการส่งออกข้าวแต่อย่างใด<sup>77</sup> นับว่าเป็นการกระทำที่อุกอาจอย่างมาก

ในขณะที่การขายผ่านผู้ประกอบการในประเทศก็ประสบปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ มีการฮั้วการประมูล ให้ประโยชน์แก่พวกพ้องที่ใกล้ชิดประมูลแล้วนำไปขายต่อ โดยมีข้าราชการการเมืองระดับเลขาธิการรัฐมนตรีกำกับดูแลเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด<sup>78</sup> เช่นเดียวกับการทำข้าวถุงขายที่มีปัญหาเกี่ยวกับการฮั้วประมูลให้แก่พวกพ้องในทำนองเดียวกัน มีการเปิดประมูลต่อเนื่องอย่างผิดปกติ มีการทุจริตเบิกข่าวสารไปอย่างไม่ชอบมาพากล โดยมีผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพาณิชย์ที่เป็นคนของรัฐบาลเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินการเหล่านี้<sup>79</sup>

เป็นอันว่าในการระบายข้าวอันจะนำมาซึ่งเงินที่จะใช้ลดยอดขาดทุนการดำเนินงาน ก็มีอาจทำได้เป็นจริงเป็นจัง เพราะมีแต่การทุจริตหาประโยชน์กันอย่างกว้างขวาง ไม่สามารถหาเงินมาจ่าย

<sup>77</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกัน หน้า 97 - 109.

<sup>78</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกัน หน้า 117 - 125.

<sup>79</sup> วรงค์ เดชกิจวิกรม, เรื่องเดียวกัน หน้า 133 - 145.

แก่เกษตรกรได้ในรอบการดำเนินการปีหลังๆ จนท้ายที่สุดเกิดเป็นเรื่องขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2556 ต่อต้นปี พ.ศ. 2557 อันนำมาสู่การจุดของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ในที่สุดเมื่อมีการชุมนุมความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### 3. ความเป็นทจริตเชิงนโยบายของโครงการรับจำนำข้าว

1) โครงการรับจำนำข้าวครั้งนี้ คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่ามีความชัดเจนในฐานะที่เป็นนโยบายสำคัญที่สุดประการหนึ่งของพรรคเพื่อไทยด้วยการประกาศหาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปว่าหากได้รับเลือกเข้ามาและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลจะดำเนินการขึ้นเป็นโครงการขนาดใหญ่ด้วยการรับจำนำข้าวทุกเม็ดในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และเมื่อได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล จึงได้รับดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อดำเนินการในฤดูเก็บเกี่ยวแรกที่กำลังจะมาถึง (ปลายปี พ.ศ. 2553) ไม่ว่าจะมีความเสี่ยงโต้แย้งหรือท้าทายประการใดทั้งในสภาและนอกสภา และจากขอบเขตการดำเนินงานที่แสดงไว้ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะเป็นโครงการขนาดใหญ่มาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของปริมาณเม็ดเงินที่จะต้องใช้จ่ายความเกี่ยวพันกับเกษตรกรจำนวนมาก ขนาดของพื้นที่ดำเนินการ จำนวนบุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ จำนวนโรงสี จำนวนโกดังกลาง แม้กระทั่งเซอร์เวย์อร์ที่จะมีบทบาทสำคัญ กรอบระยะเวลาของการดำเนินการที่ดูเหมือนกับว่าจะดำเนินการต่อเนื่องตลอดทั้งปี ช่องทางและความเป็นไปได้ในการระบายข้าวเปลือกข้าวสารจำนวนมากที่จะล้นไหลเข้ามายังโครงการอย่างทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดการขาดสภาพคล่องของโครงการ ยังไม่นับรวมถึงความเป็นไปได้ในการควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และความพยายามในการที่จะเข้าไปกำหนดราคาข้าวสารในตลาดโลก

หากจะกล่าวว่าเป็นการนำเสนอนโยบายโดยปราศจากการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน มีลักษณะเป็นเพียงสร้างใจแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อหวังประโยชน์จากคะแนนเสียงเท่านั้น ส่วนจะดำเนินการอย่างไร เป็นภาระทั้งกำลังเงิน กำลังคน จะมีกลไกและระบบที่เหมาะสมอย่างไรนั้นแทบจะไม่มีกล่าวถึงเลย และคงเป็นที่คาดหมายจากฝ่ายผู้เสนอเสนอโยบายเช่นกันว่า หากในระยะต้นๆ สามารถทำโครงการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมแก่ฐานเสียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ก็จะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงการได้ โดยเฉพาะการใช้เป็นข้ออ้างที่จะยังคงดำเนินต่อไป และเมื่อดำเนินไปเรื่อยๆ เกษตรกรก็จะอยู่ในฐานะของการพึ่งพาโครงการอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงไปได้ ภาระทางการเงินการคลัง ความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันก็จะดำเนินสืบเนื่องต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

2) ในแง่ความเหมาะสมในเชิงนโยบาย เห็นว่ารัฐบาลได้กระทำการอันเป็นการปฏิบัติต่อการแข่งขันด้วยความพยายามที่จะผูกขาด “การค้าข้าว” ในประเทศและการส่งออกข้าวไปต่างประเทศไปโดยปริยาย<sup>80</sup> ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

<sup>80</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน

**ประการแรก**รัฐบาลประกาศรับซื้อ (รับจำนำ) ข้าวเปลือกจากเกษตรกรทั่วทั้งประเทศในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมาก เกษตรกรทุกคน (ที่มีคุณสมบัติตามที่โครงการกำหนด) ย่อมนำข้าวมาขายให้แก่รัฐบาลเพราะราคาดีกว่าไปขายให้แก่โรงสีทั่วไป

**ประการที่สอง** โครงการรับจำนำนี้ เน้นหรือให้ความสำคัญที่ราคาเป็นสำคัญ และต้องเรียกว่าเปิดรับจำนำทั้งปี (รับซื้อทั้งข้าวเปลือกนาปรังและนาปี ในช่วงเวลาที่เหลื่อมกันประมาณ 5-6 เดือน) จึงส่งผลในทางจิตวิทยาที่ทำให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรเพิ่มรอบการผลิตในเชิงปริมาณ เร่งใส่ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง จนท้ายที่สุดคุณภาพของข้าวที่รับซื้อเข้ามาในโครงการก็จะมีคุณภาพถดถอยลงไป<sup>81</sup> และย่อมส่งผลให้แนวโน้มการผลิตของเกษตรกรเปลี่ยนไปจากการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพไปสู่การเพิ่มผลผลิตเป็นหลักสำคัญ ซึ่งไม่น่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมถูกต้องของการพัฒนาการผลิตไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือแม้กระทั่งการบริการ

**ประการที่สาม**แม้จะมีโรงสีนอกโครงการอยู่บ้าง แต่ในท้ายที่สุด เมื่อโรงสีไม่อาจแข่งหรือสู้กับราคาจำนำของรัฐได้ หนทางออกก็คือสมัครเข้าร่วมเป็นโรงสีในโครงการ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาลในการรับมอบและเก็บรักษาข้าวเปลือก ซึ่งจะตามมาด้วยการรับจ้างสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร และรับจ้างขนส่งข้าวสารไปเก็บยังโกดังกลางหรือไซโลกลาง จากเดิมที่เป็นผู้รับซื้อและผู้ค้าข้าวที่มีบทบาทมาตลอด กลับกลายเป็นผู้รับจ้างในการนี้มีการตั้งโรงสี ไซโล โกดัง ขึ้นใหม่จำนวนไม่น้อยเพื่อเข้ามารับงานรับจ้างรัฐบาลในโครงการนี้ไม่น้อย จนอาจก่อให้เกิดปัญหาจำนวนโรงสีหรือโกดังที่มากเกินไปกำลังการผลิตของประเทศ และเป็นที่น่าใจได้ไม่ยากว่าประสิทธิภาพของหน่วยใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้นลักษณะเช่นนี้จะเป็นอย่างไหน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความชำนาญ ความเข้าใจ ความรับผิดชอบในการงานที่รับจ้าง ฯลฯ เพราะเป้าประสงค์หลักย่อมเป็นค่าตอบแทน ที่ดูจะชักจูงให้มีผู้เล่นหน้าใหม่ไม่น้อยเลยทีเดียว

**ประการสุดท้าย**เมื่อรัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกและจัดการแปรสภาพสีเป็นข้าวสารเสร็จสิ้น ก็จะต้องมีการขายข้าวสารออกไป ในตรงจุดนี้รัฐบาลคาดหวังไว้ทั้งในแง่ตลาดภายในประเทศและภายนอกประเทศ ด้วยความที่ควบคุมปริมาณข้าวไว้มากจึงคาดหวังทั้งที่จะยกระดับราคาข้าวภายในประเทศและใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดราคาข้าวในตลาดต่างประเทศอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ บรรดาเอกชนผู้ประกอบการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นโรงสี โกดังกลาง เซอร์เวเยอร์ และผู้ค้าข้าวที่เข้ามาประมูลข้าวไปขาย ก็จะต้องเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจจัดการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หากการดำเนินการที่เป็นการทุจริตที่แสดงให้เห็นดำรงต่อไปอย่างสืบเนื่องระบบอุปถัมภ์ที่ประกอบไปด้วยนักการเมือง ข้าราชการประจำ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีแต่จะเกิดการสะสมอำนาจและมีเติบโตรวมศูนย์อำนาจอย่างสืบเนื่องยาวนานอย่างเป็นที่คาดการณ์ได้ไม่ยากนักนอกไปจากนี้ยังนับว่าเป็นการทำลายระบบการค้าข้าวในภาคเอกชนที่สะสมประสบการณ์มายาวนาน

<sup>81</sup>นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทย และการมองไปข้างหน้า” ในชุดโครงการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย” โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2556. , หน้า 7 – 14.

3) เมื่อเป็นโครงการดำเนินงานขนาดใหญ่เช่นนี้ แต่ค่อนข้างมีความหละหลวมปราศจากระบบกลไกในการดำเนินการและการควบคุมตรวจสอบที่ดี จนเปิดช่องทางให้เกิดการทุจริตประทุติมิชอบจนเกิดผลเสียหายกันให้เห็นได้ในแทบทุกขั้นตอนในทุกพื้นที่ ทำให้เกิดข้อสงสัยกันได้ว่าการดำเนินงานของรัฐที่มีลักษณะหรือเสมือนหนึ่งมีลักษณะการรับเหมาก่อสร้างแบบ “สร้างไปออกแบไป” เช่นนี้ เกิดขึ้นจากความบกพร่องในการวางแผนงานปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นในส่วนระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติการ หรือเกิดจากความตั้งใจให้มีความหละหลวมให้มีช่องทางให้เกิดการทุจริตในระดับปฏิบัติการ

หากคำนึงถึงว่าโครงการรับจำนำข้าวนี้เป็นโครงการที่ดำเนินการรับจำนำแบบไม่จำกัดปริมาณ จะพบว่าแม้กิจกรรมนี้จะไม่เกิดขึ้นตั้งปีก็ตาม แต่เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะก่อให้เกิดธุรกรรมและการปฏิบัติงานขึ้นเป็นจำนวนมากมายมหาศาลขึ้นในพื้นที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับผู้คนหลายฝ่ายจำนวนมาก เกี่ยวข้องจำนวนหรือปริมาณผลผลิตที่มากมายก่ายกอง และที่สำคัญเกี่ยวข้องกับเม็ดเงินจำนวนมหาศาลของรัฐ ระบบการตรวจสอบที่จะรองรับโครงการขนาดนี้จึงมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไรที่จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่ารัฐบาลที่รับผิดชอบคงจะดำเนินการต่อเนื่องไปทุกปีทุกรอบการผลิตแล้วจะมีระยะเวลาเหลือให้ทบทวนตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานได้มากน้อยเพียงไร เพียงแค่ขั้นตอนสุดท้ายในการระบายข้าว ปริมาณข้าวสารที่มากมายเช่นนั้นจะใช้เวลาระบายกันยาวนานแค่ไหน หากปีแรกยังระบายไม่หมดครบถ้วน การรับจำนำในปีถัดมาก็เริ่มดำเนินการอีกครั้ง ผลผลิตใหม่ก็จะเข้ามาอีกถมทับเข้าไป เมื่อผ่านไปสามสี่ปีคงเป็นที่ลมห่ม่านไม่น้อยเมื่อข้าวเก่าข้าวใหม่อาจผสมกันจนแทบแยกไม่ออก (ไม่ว่าโดยไม่ตั้งใจหรือตั้งใจ) พยานหลักฐานอาจจะหายไป หรือคงอยู่แบบเสื่อมสภาพพ้องกันด้วยกายภาพของผลผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปปรากฏขึ้นมา จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ความใหญ่โตของโครงการเปิดช่องให้เกิดการทุจริตกันอย่างมากมายตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย<sup>82</sup>

นอกจากนี้ ในแง่กำลังคนที่จะควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน เราคงไม่ต้องกล่าวถึงบรรดากรรมการหรืออนุกรรมการที่อยู่ในส่วนกลางที่ขาดความเป็นไปได้ที่จะลงไปตรวจสอบอย่างเป็นจริงเป็นจังได้ แต่สำหรับองค์กรในพื้นที่ระดับจังหวัดกล่าวคือคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดนั้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด (ที่งานเกี่ยวข้อง) ฝ่ายเกษตรกร ฝ่ายเอกชนผู้ประกอบการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้าว แล้ว ต่างก็เป็นทั้งผู้ปฏิบัติและผู้ตรวจสอบไปในตัวในปริมาณงานมากมายในขั้นตอนการรับจำนำ การดูแลการแปรสภาพการขนส่งไปกักเก็บ ฯลฯ ที่จะต้องดำเนินการและตรวจสอบ อีกทั้งยังไม่นับรวมงานประจำของแต่ละบุคคลที่มีความรับผิดชอบเป็นปกติอยู่แล้ว การคาดหวังให้ทำงานตรวจสอบคงคาดหวังประสิทธิภาพได้ไม่มากนัก

<sup>82</sup>รายละเอียดโปรดดู วรงค์ เดชกิจวิกรม, มหาภาพยโง่งข้าว (กรุงเทพฯ : บจก.อมรินทร์บุ๊คเซนเตอร์, 2557) หน้า

ดังนั้น หากจะกล่าวถึงความพยายามที่จะดำเนินการโครงการขนาดใหญ่มากขึ้นนี้ ผู้วางนโยบายน่าจะคาดเห็นเป็นการล่วงหน้าได้ว่า จะเกิดความเสียหายขึ้นได้ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นโดยเจตนา หรือประมาทเลินเล่อ หรือความบกพร่อง ความด้อยหรือความไม่มีประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติ ผู้ควบคุมดูแล ผู้กำกับดูแล ก็ตาม นอกจากนี้ เราก็จะต้องไม่ลืมว่าการให้ความช่วยเหลืออุดหนุนเกษตรกรในลักษณะการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรนั้นมีมาเป็นเวลานาน และไม่มีที่ท่าว่าจะยกเลิกหรือหาหนทางอื่นที่ดีกว่า<sup>83</sup> การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ขยายขนาดขึ้นมาจากที่เคยดำเนินการในอดีตเช่นนี้ มีหรือที่บรรดานักการเมือง ข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค บรรดาเอกชนที่อยู่ในวงการค้าข้าว หรือแม้กระทั่งเกษตรกรทั่วไป จะคาดการณ์ไม่ได้ว่าจะมีช่องโหว่ช่องว่างให้แสวงหาประโยชน์อันมิชอบกันได้อย่างไรบ้าง

เมื่อย้อนกลับไปดูการแสวงหาประโยชน์ในโครงการรับจำนำคราวนี้ เห็นว่าผู้ออกแบบนโยบายดำเนินการวางระบบเพื่อให้มีช่องโหว่แสวงหาประโยชน์กันในทุกๆ ระดับ เสมือนหนึ่งเปิดโอกาสกันให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การแจ้งข้อมูลขึ้นทะเบียน อันได้แก่เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การคัดเลือกโรงสี โกดังกลาง และเซอร์เวย์อร์ ก็เป็นวาระของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มาในขั้นตอนการส่งมอบข้าวเปลือกให้โรงสี ก็จะมีวาระที่โรงสีจะเป็นฝ่ายแสวงหาประโยชน์ ต่อมาในขั้นตอนการส่งข้าวสารเข้าโกดังกลางก็จะมาถึงซึ่งวาระของเซอร์เวย์อร์กับเจ้าของโกดังกลาง และเมื่อไปถึงขั้นตอนการระบายข้าวก็จะเป็นวาระใหญ่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ร่วมกับเอกชนผู้ค้าข้าว

การให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมเกี่ยวข้องและได้ประโยชน์เช่นนี้ ย่อมไม่มีเจ้าทุกข์ให้โวยวายตราบไต่ที่กลไกอง้งเดินไปอย่างไม่สะดุด เสมือนหนึ่งกลไกการขายตรงหลายระดับที่มีได้เน้นการขายสินค้า แต่เน้นการขายความเป็นสมาชิก หรือแชร์ลูกโซ่ ที่จะถึงภาวะล่มสลายหรือขาดสภาพคล่องเพราะการไม่มีสมาชิกใหม่เพิ่มเติมเข้ามา ในโครงการรับจำนำนี้ก็เช่นกัน หากการระบายข้าวเป็นไปได้บ้างไม่สะดุดมากนัก ก็จะมีเงินเข้ามาจ่ายให้แก่เกษตรกร (ผ่าน ธ.ก.ส.) ได้ ก็จะไม่มีการโวยวายนั่นเอง ฐานของโครงการยังคงอยู่ได้ แต่การดำเนินการอันสลักสำคัญคือการระบายข้าวไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้(หรือไม่ได้วางแผนไว้เลย) หรือสะดุดหยุดลงเพราะทุจริตกันเกินสมควร การขาดสภาพคล่องก็จะเกิดขึ้นกระทบการจ่ายเงินแก่เกษตรกรดังที่เกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ.2556 เกษตรกรที่เสมือนฐานปิรามิดของโครงการรับจำนำก็ย่อมไม่อาจอยู่ได้ และส่งผลต่อเนื่องให้โครงการอันเป็นปิรามิดทั้งอันหลายลงมาในท้ายที่สุด

อาจจะกล่าวโดยสรุปว่า โครงการรับจำนำดังกล่าวนี้ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ถือเป็นนโยบายหลักที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้ได้ไม่ว่าจะมีการตัดทอนเพียงไร และยังมีลักษณะของการคาดล่วงหน้าหรือวางแผนให้ประโยชน์ทั้งที่ชอบและไม่ชอบในลักษณะปุพรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย อันเป็นการใช้เงินรัฐเพื่อแสวงหาทั้งคะแนนนิยมและประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง เพียงแต่น้ำหนักจะตกไปอยู่กับใครเพียงไรย่อมพิจารณาได้จากปริมาณของประโยชน์ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน การปฏิเสธหรือ

<sup>83</sup> เพราะเหตุว่าเกษตรกรเป็นฐานเสี่ยงที่สำคัญในทางการเมือง การคงอยู่ของทุกข้อม่อมมีความจำเป็นสำหรับให้มีผู้มาดับทุกข์ นักการเมืองย่อมมีส่วนได้เสียโดยตรงที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดับทุกข์ หากไม่มีทุกข์เช่นนั้นอยู่เพราะมีการสร้างการทำให้ระบบที่ดีและยั่งยืนแล้ว การหาเสียงกับเกษตรกรที่มีอยู่จำนวนมากย่อมจะมีความยากลำบากขึ้น

บอกปิดว่าเกิดการทุจริตจากการปฏิบัติมิใช่จากตัวนโยบาย น่าจะฟังไม่ขึ้นนัก เพราะการทำโครงการลักษณะนี้ไม่ใช่ครั้งแรก ข้อบกพร่องช่องโหว่มีให้เห็นกันในทุกระดับชั้น การไม่วางระบบตรวจสอบรัดกุมให้ดีแต่กลับขยายการดำเนินการให้กว้างออกไป มีแต่จะทำให้การตรวจสอบไม่อาจเป็นไปได้ จึงเสมือนหนึ่งเขียนโครงการเพียงคร่าวๆ ปราศจากรายละเอียด และกันตนเองพร้อมพวกพ้องนักการเมืองให้หลุดจากการมีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินงาน

อีกทั้งยังไม่นำพาไม่ควบคุมโครงการปล่อยให้แสวงหาประโยชน์กันไปโดยทำไปปฏิบัติแก้ไขกันไปเหมือนกับว่าเพื่อจะให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัว แต่อันที่จริงแล้วก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่คาดการณ์เห็นได้ล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบรายจ่ายข้าวที่มีปริมาณเม็ดเงินเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากและมีผู้ได้ประโยชน์เพียงกลุ่มเล็กๆ ที่มีความสัมพันธ์สืบเนื่องกันมา การดำเนินงานในโครงการนี้จึงนับเป็นกรณีศึกษาแก่การทุจริตคอร์รัปชันที่สำคัญอันหนึ่งของสังคมไทย

ในที่สุดเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2557 คณะกรรมการป.ป.ช. ได้มีการลงมติชี้มูลความผิดน.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในกรณีประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้วุฒิสภากลั่นแกล้งนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวและมีเหตุควรสงสัยว่า นายกรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการแถลงข่าวถึงการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 0 เสียง เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา มีมูล เป็นการ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 และเป็นการ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง จึงนำเสนอสำนวนดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาในวันนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า

การที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและอยู่ในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้กำหนดนโยบายจำนำข้าวมาตั้งแต่ต้น และในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ ซึ่ง ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งไปยัง ผู้ถูกกล่าวหาถึงสองครั้งแล้วว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายอย่างยิ่ง ทั้งจะก่อให้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำ นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหา ยังรับทราบปัญหาในการดำเนินโครงการจาก การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งรายงานผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ว่ามีผลขาดทุนสะสมสูงถึง สาม แสนกว่าล้านบาท อีกทั้งหนังสือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบโครงการสรุปได้ว่าโครงการ มีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่ การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ เกิดผลกระทบสร้างความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งเกษตรกรและเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ ไม่เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้ในขั้นนี้พยานหลักฐานยังไม่ปรากฏ ชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีส่วนร่วมในการทุจริต หรือสมยอมให้เกิดการทุจริตหรือไม่ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าจะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินับชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความ

โปร่งใสและมีธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ทั้งไม่พิจารณาระงับยับยั้งโครงการ ตั้งแต่เริ่มรับทราบความเสียหายอันร้ายแรงที่สุดของประเทศจากการดำเนินโครงการ

คณะกรรมการป.ป.ช. จึงมีมติ 7 ต่อ 0 เสียง เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 และส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายตาม พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินฯ มาตรา 11 (1) อันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 270 จึงให้แยกสำนวนการถอดถอนส่งไปยังวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ส่วนคดีอาญานั้น ที่ประชุมมีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปจนกว่าจะสิ้นกระแสความ ทั้งนี้โดยไม่ตัดพยาน ที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างมาในคำร้องขอนำสืบแก้ข้อกล่าวหาหลังสุด โดยให้นำไปพิจารณาในสำนวนคดีอาญาต่อไป จึงแถลงมาเพื่อทราบโดยทั่วกัน<sup>84</sup> ซึ่งต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้ประทับรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2558

#### 4.4 การทุจริตในการให้สินเชื่อของธนาคารกรุงไทยแก่กลุ่มธุรกิจตามหานคร

ข้อเท็จจริงในการทุจริตดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ.2546 – 2547 และได้มีการตรวจสอบ ไต่สวน และสอบสวนจากหลายฝ่ายหลายหน่วยงานด้วยกัน อันได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) และสำนักงานอัยการสูงสุด เรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนท้ายที่สุดได้มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปี พ.ศ.2554 และศาลได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 55/2558 สั่งให้ลงโทษทางอาญาแก่ทั้งนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง บุคลากรของธนาคารกรุงไทยตั้งแต่ระดับกรรมการบริหารไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน กับฝ่ายเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดอีกจำนวนหนึ่ง รวมไปถึงให้จำเลยและพวกร่วมกันชดใช้เงินกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาทแก่ธนาคารกรุงไทยผู้เสียหายด้วย นับเป็นคดีการทุจริตในหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นที่สนใจพูดถึงกันอย่างกว้างขวางมากที่สุดคดีหนึ่ง เพราะไม่ล้าพั้งมีนักการเมืองระดับสูงสุดเข้าไปเกี่ยวข้องพัวพันเท่านั้น แต่ยังมีผลไปถึงผู้ปฏิบัติงานระดับล่างในหน่วยงานของรัฐ ก็มีการลงโทษเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากหลายคนคดี เสมือนการส่งสัญญาณแก่ผู้มีส่วนกระทำผิดที่

<sup>84</sup> กรุงเทพธุรกิจ ฉบับประจำวันที 9 พฤษภาคม 2557

เป็นเครื่องมือหรือมือหรือกลไกของนักการเมืองว่า ไม่ว่าจะอยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ หรือปลายน้ำ หรือ เป็นเอกชนที่เข้ามาพัวพันเกี่ยวข้อง ก็อาจถูกลงโทษได้เช่นกัน โดยที่นักการเมืองผู้เป็นต้นเหตุสั่งการ ให้ทำการอันมิชอบนั้นสามารถลอยนวลหลบหนีไปได้โดยไม่ต้องรับโทษและไม่ปกป้องให้การดูแลอย่าง ที่คาดหวังกัน คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นคดีตัวอย่างในเรื่องของการทุจริตเชิงนโยบายได้ได้ดี จึง ขอนำเสนอให้เห็นดังนี้<sup>85</sup>

1. ปฐมเหตุแห่งการเกิดขึ้นของข้อเท็จจริงนี้มาจากความต้องการฟื้นฟูกิจการของกลุ่มธุรกิจ กฤษฎาพานครซึ่งประกอบกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยมีบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) เป็นองค์กรหลักหรือบริษัทแม่ที่จดทะเบียนนำหลักทรัพย์เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งบริษัทแมดังกล่าวนี้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 อย่างมากจนต้องเข้าขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินและเข้าเจรจาปรับ โครสร้างหนี้กับสถาบันการเงินเจ้าหนี้หลายแห่ง ซึ่งในการฟื้นฟูกิจการให้กลับมาดังกล่าวนี มีใช่ เพียงเพื่อให้กิจการกลับคืนสู่ภาวะปกติมีความเจริญเติบโตเหมือนก่อนวิกฤตเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็น ความต้องการที่จะดึงการบริหารกลับมาสู่อำนาจจัดการกลุ่มของตนเองหรือผู้บริหารดั้งเดิมเป็นสำคัญ เพราะการดำเนินกิจการภายใต้เงื่อนไขในการปรับโครงสร้างหนี้หรือรับการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟู ย่อมมีความหมายว่าดำเนินไปเพื่อหาเงินมาใช้หนี้แก้ที่ค้างคา หรือให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้ที่ยินยอม แปรลงสถานะเป็นผู้ถือหุ้นอันเป็นผลจากข้อตกลงในการแปลงหนี้สินเป็นทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ มิได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์แก่กลุ่มของตนอย่างแท้จริง แต่การที่จะดึงอำนาจบริหารจัดการกลับมา ได้ย่อมต้องใช้เงินอัดฉีดจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการใช้หนี้ให้จนเป็นที่พอใจแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายหรือ บางส่วน รวมถึงการระดมเงินเพื่อซื้อหุ้นคืนกลับเพื่อเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในสัดส่วนที่สามารถมีสิทธิ มีเสียงอย่างมีสาระสำคัญ

แต่ด้วยเหตุที่บริษัทแม่หรือ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) อยู่ในสถานะที่ไม่อาจ แสวงหาทุนด้วยการขอสินเชื่อตามเงื่อนไขหรือวิธีการทั่วไปจากสถาบันการเงินได้เฉกเช่นองค์กรธุรกิจ อื่นที่มีสถานะทางการเงินปกติ จึงจำเป็นต้องมีวิธีการแสวงหาทุนในรูปแบบอื่นไม่ว่าจะเป็นการใช้นิติ บุคคลอื่น หรือเสาะหาสถาบันการเงินที่น่าจะเอื้อต่อการแสวงหาทุนของตน นั่นเป็นที่มาว่าเพราะเหตุ

<sup>85</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. 3/2555 คดี หมายเลขแดงที่ อม. 55/2558 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ กับ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จำเลยและพวก (26 คน)

ใดจึงมีนิติบุคคลเอกชนหลากหลายองค์กร หรือบุคคลธรรมดาอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ในส่วนของการแสวงหาทุนหรือสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทยนั้น น่าจะเป็นเพราะหากดำเนินการปกติทั่วไปจากสถาบันการเงินอื่น กลุ่มธุรกิจนี้ย่อมถูกปฏิเสธหรือได้รับสินเชื่อที่มีเงื่อนไขไม่เป็นที่น่าพอใจแก่ตน เพราะแต่ละสถาบันการเงินโดยเฉพาะที่เป็นสถาบันการเงินเอกชนย่อมจะต้องดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเคร่งครัด ต่างไปจากสถาบันการเงินของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากนักการเมือง ย่อมมีความเป็นไปได้ที่นักการเมืองจะมีอิทธิพลทางใดทางหนึ่งที่จะสามารถเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจของตนได้มากกว่าเมื่อเทียบกับการเจรจากับสถาบันการเงินเอกชนอื่นๆ

2. เพื่อที่จะได้เงินทุนมาใช้ในการนี้ กลุ่มธุรกิจกฤษฎตามหานครจึงใช้นิติบุคคลในเครือเพื่อทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารกรุงไทย 3 รายการด้วยกันคือ รายการแรกให้ บจก. อาร์เค โพรเฟสชั่นนัล<sup>86</sup> กู้ยืมเงินด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินจำนวน 500 ล้านบาท รายการที่สองให้ บจก. โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค<sup>87</sup> กู้ยืมเงินจำนวน 9,900 ล้านบาท และรายการสุดท้ายให้ บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น<sup>88</sup> ชื้อหุ้นบุริมสิทธิของ บริษัท กฤษฎตามหานคร จำกัด (มหาชน)<sup>89</sup> จาก ธ.กรุงไทย เป็นจำนวนเงิน 1,185,735,380 บาท โดยมีระยะเวลาชำระคืนค่าหุ้นสี่เดือน ในการทำธุรกรรมแต่ละรายการในคดีนี้มีลักษณะที่ไม่ตรงไปตรงมาไม่ชอบมาพากลหลายประการดังจะแสดงให้เห็นเป็นลำดับไป

3. ในการให้กู้ยืมเงินด้วยการออกสัญญาตั๋วใช้เงินนั้น บจก. อาร์เค โพรเฟสชั่นนัล ได้มีหนังสือถึงธนาคารกรุงไทยขอสินเชื่อประเภทตั๋วสัญญาใช้เงิน 500,000,000 บาท กำหนดชำระคืน 6 เดือน โดยเสนอหลักประกันหนึ่งเป็นการจดทะเบียนจำนองที่ดิน (จ.นครปฐม) รวม 11 แปลง จำนวน 157 ไร่ กับให้มี นายวิชัย กฤษฎาธานนท์<sup>90</sup> เป็นผู้ค้ำประกัน เพื่อนำไปซื้อที่ดินที่มีศักยภาพเก็บไว้เองหรือจำหน่ายในราคาที่เหมาะสม ซึ่งได้แสดงประมาณการว่าจะมีผลกำไรนำมาชำระหนี้ได้<sup>91</sup> นอกไป

<sup>86</sup> จำเลยที่ 18 ในคดีนี้

<sup>87</sup> จำเลยที่ 19 ในคดีนี้

<sup>88</sup> จำเลยที่ 22 ในคดีนี้

<sup>89</sup> จำเลยที่ 20 ในคดีนี้

<sup>90</sup> จำเลยที่ 25 ในคดีนี้ และเป็นผู้บริหารกิจการในเครือของกฤษฎตามหานครทั้งหมด

<sup>91</sup> บริษัทได้ระบุด้วยว่าลูกค้าหลักคือจำเลยที่ 20 โดยมีเอกสารแนบคำขอสินเชื่อเป็นบันทึกข้อตกลงซื้อขายที่ดินระหว่างจำเลยที่ 18 กับจำเลยที่ 20 ด้วย

จากนี้ ในการขอสินเชื่อครั้งนี้เป็นการขอให้พิจารณาอนุมัติเป็นกรณีเร่งด่วนอีกด้วย (ทำหนังสือขอสินเชื่อวันที่ 8 กันยายน 2546 และแจ้งว่าต้องการใช้เงินในวันที่ 11 กันยายน 2546)

ในขั้นตอนการพิจารณาเบื้องต้น ได้มีการพิจารณาในขั้นต้นเพื่อจัดอันดับความเสี่ยงเพื่อนำเสนอคณะกรรมการอนุมัติอันดับความเสี่ยง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวอนุมัติให้มีความเสี่ยงอยู่ในอันดับ 3 ตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ จากนั้นได้มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ทำบันทึกความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสินเชื่อ เห็นควรอนุมัติสินเชื่อให้แก่ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล โดยให้เพิ่มหลักประกันคือให้มีนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา<sup>92</sup> เป็นผู้ค้ำประกันเพิ่มอีกคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสินเชื่อก็ได้อนุมัติสินเชื่อเป็นไปตามความเห็นดังกล่าวในวันที่ 11 กันยายน 2546 และมีการจ่ายเงินจำนวน 500,000,000 บาทให้แก่ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล ผู้กู้ไปในวันเดียวกันนี้เอง

ในกระบวนการพิจารณาให้สินเชื่อดังกล่าวข้างต้น ศาลมีความเห็นว่า<sup>93</sup> ในการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ของ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล จะดูเพียงบริษัทที่ขอสินเชื่อไม่ได้จะต้องพิจารณาในภาพรวมกับกิจการในเครือของกลุ่มกฤษตามหานคร เพราะมีทั้งการถือหุ้นไขว้ไปมาระหว่างกัน การเป็นกรรมการบริหารธุรกิจในกลุ่ม การเป็นเครือญาติทั้งระหว่างผู้ถือหุ้นและกรรมการใน บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล ผู้ขอสินเชื่อด้วย เพื่อจะได้เห็นฐานะทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้คืนที่แท้จริง เมื่อได้พิจารณาข้อมูลเหล่านี้จึงเห็นว่า<sup>94</sup> บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล อยู่ในสภาพที่หนี้สินเป็นจำนวนมาก ไม่มีรายได้ต่อเนื่องมาหลายปี การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้มีจำนวนน้อยมาก เรียกได้ว่ามีฐานะการเงินไม่มั่นคง ไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ที่จะขอสินเชื่อได้ แม้จะอ้างว่าขอสินเชื่อเพื่อนำไปซื้อที่ดินที่มีศักยภาพที่จะมาขายทำกำไร แต่ปรากฏว่าลูกค้ำที่จะซื้อที่ดินที่กล่าวอ้างคือ บจก.กฤษตามหานคร บริษัทแม่ของผู้ขอสินเชื่อเอง ซึ่งมีเอกสารหลักฐานยืนยันว่ามีลูกค้ำรอซื้อนั้นบันทึกระหว่าง บจก.กฤษตามหานคร(บริษัทแม่) กับ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล ผู้ขอสินเชื่อ(บริษัทลูก)นั้น ซึ่งในบันทึกดังกล่าวมีข้อกำหนดให้บริษัทลูกต้องหาแหล่งเงินทุนแก่บริษัทแม่อีกด้วย จึงยิ่งทำให้เชื่อได้ว่าผู้ซื้อไม่มีศักยภาพที่จะซื้ออย่างแท้จริง การขอสินเชื่อนี้ก็กลับเป็นเพียงการหาแหล่งเงินทุนแก่บริษัทแม่เท่านั้นอันน่าจะถือได้ว่ามีโอกาสชำระหนี้คืนน้อยมาก

<sup>92</sup> จำเลยที่ 23 ในคดีนี้ และเป็นญาติของนายวิชัย จำเลยที่ 25 ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันในมูลหนี้รายเดียวกันนี้ ก็ยังมีสถานะเป็นกรรมการผู้มีอำนาจของ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล ผู้กู้ด้วย

<sup>93</sup> คำพิพากษา, หน้า 45

<sup>94</sup> คำพิพากษา, หน้า 48

และในเวลาต่อมาภายหลังที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล ได้ขอผิดผ่อนเรื่อยมา จนท้ายสุดถูกฟ้องให้ชำระหนี้ที่ค้างตามตัวสัญญาใช้เงินจากธนาคารกรุงไทย และคดีถึงที่สุดโดยมีการประนีประนอมยอมความ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล และผู้ค้าประกัน ยอมชำระหนี้รวม 519,673,917.81 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 15 ต่อปี

ศาลมีความเห็นว่ากระบวนการพิจารณาให้สินเชื่อแก่ บจก. อาร์เค โพรเฟสชันนัล เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีเจตนาช่วยเหลือให้ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจกฤษฎตามหานคร อันเป็นการใช้อำนาจมิชอบ กระทำผิดหน้าที่ของตนเบียดบังเอาทรัพย์สินของธนาคารเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริตเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

5. ในการให้สินเชื่อแก่ บจก. โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค จำกัด เลขที่ 19 นั้น เป็นการให้เงินกู้เป็นวงเงินถึง 9,900,000,000 บาท ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารธนาคาร อันจะต้องมีการพิจารณาตามขั้นตอนตั้งแต่เจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับขึ้นไปยังคณะกรรมการอนุมัติอันดับความเสี่ยง คณะกรรมการสินเชื่อ และได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารในที่สุด โดยในขั้นต้นนั้น บจก. โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค ได้ทำหนังสือลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2546 ขอสินเชื่อในโครงการ “กฤษฎาศิตี 4000” แยกเป็นวงเงินรีไฟแนนซ์ 9,400,000,000 บาท วงเงินซื้อที่ดินเพิ่ม 515,000,000 บาท และวงเงินพัฒนาที่ดิน 1,725,000,000 บาท รวมเป็นจำนวนเงินที่ขอสินเชื่อ 11,640,000,000 บาท โดยเสนอที่ดิน 4,388 ไร่ 5.7 ตารางวา มูลค่าจากการประเมินของบุคคลที่สามประมาณ 14,000,000,000 บาท เป็นหลักประกัน

ในเบื้องต้นในการพิจารณาอันดับความเสี่ยง วันที่ 28 พฤศจิกายน 2546 เจ้าหน้าที่<sup>95</sup> มีความเห็นว่าความเสี่ยงอยู่ในระดับ 3 ระดับความเสี่ยงพอรับได้ เสนอต่อคณะกรรมการอนุมัติอันดับความเสี่ยง<sup>96</sup> ซึ่งอนุมัติตามความเห็นที่เสนอมา จากนั้นได้มีการจัดทำรายงานขออนุมัติสินเชื่อผ่านเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารจำนวนหนึ่ง<sup>97</sup> เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสินเชื่อ โดยเจ้าหน้าที่สินเชื่อ

<sup>95</sup> เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอันดับความเสี่ยงมีสองคน หนึ่งในนั้นเป็นจำเลยในคดีนี้ด้วย

<sup>96</sup> มีกรรมการจำนวน 3 คน และทั้งสามคนเป็นจำเลยในคดีนี้ด้วยเช่นกัน

<sup>97</sup> มีจำนวนสามคนและทั้งสามคนเป็นจำเลยในคดีนี้ด้วย

<sup>98</sup> ทำให้เห็นว่าเห็นควรอนุมัติวงเงินเพียง 9,900,000,000 บาท ประกอบไปด้วย รีไฟแนนซ์ 9,400,000,000 บาท กับ ค่าซื้อที่ดินเพิ่ม 500,000,000 บาท โดยให้มีที่ดินจำนองเพิ่มเติม กับให้มี นายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา <sup>99</sup> นายวิชัย ฤทธิฐานนท์ <sup>100</sup> และบจก. เค แอนด์ วี เอส อาร์ เอส การ์ เด็น โยม เป็นผู้ค้ำประกัน และกำหนดให้ผู้ขอกู้ต้องจัดส่งรายละเอียดของหนี้คงค้างที่จะทำรีไฟแนนซ์ ด้วย กับให้ผู้ขอกู้ต้องนำสมุดเงินฝากของตนจำนวนเงินฝากไม่ต่ำกว่า 400,000,000 บาทมอบให้แก่ ธนาคารเพื่อหักชำระดอกเบี้ยแต่ละเดือนในกรณีที่มีกระแสเงินสดไม่พอชำระดอกเบี้ยอีกด้วย ทั้งนี้ ขอผ่อนผันใช้ข้อมูลทางการเงินขอตามจากผู้กู้แจ้งไปก่อน เมื่อได้รับข้อมูลจากบจก.ข้อมูลเครดิตกลาง แล้ว จะแนบเป็นเอกสารประกอบเรื่องต่อไป ปรากฏว่าในวันที่ 4 ธันวาคม 2546 คณะกรรมการ สินเชื่อพิจารณาแล้วเห็นควรอนุมัติตามเสนอและให้นำเสนอคณะกรรมการบริหารของธนาคาร พิจารณาต่อไป

วันที่ 9 ธันวาคม 2546 ซึ่งเป็นกำหนดการประชุมของคณะกรรมการบริหารในเรื่องดังกล่าว ปรากฏว่าบจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค ได้มีหนังสือแจ้งเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้เงิน และปรับเปลี่ยนยอดขอสินเชื่อเป็น รีไฟแนนซ์ 8,000,000 บาท วงเงินซื้อที่ดินเพิ่ม 500,000,000 บาท และวงเงินค่าพัฒนาที่ดิน 1,400,000,000 บาท ผลปรากฏมติการประชุมของคณะกรรมการ บริหารธนาคารเห็นว่า ความเสี่ยงและความเป็นไปได้ของโครงการตามเกณฑ์มาตรฐานของธนาคาร นั้น สามารถสนับสนุนวงเงินสินเชื่อให้ตามที่เสนอเปลี่ยนแปลงมา รวม 9,900,000,000 บาท แต่ให้ ยกเว้นไม่ต้องนำเงินฝาก 400,000,000 บาท มาเป็นหลักประกัน เพราะธนาคารยังมีสภาพคล่อง หาก รับหลักประกันไว้จะเป็นภาระต่อธนาคาร <sup>101</sup> ในส่วนของการเบิกจ่ายเงินกู้แก่บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค นั้น มีการจ่ายวงเงินรีไฟแนนซ์งวดแรกเป็นเงิน 7,895,762,000 บาท ใน วันที่ 18 ธันวาคม 2546 ส่วนวงเงินรีไฟแนนซ์ที่เหลือจ่ายในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547 <sup>102</sup> ส่วน

<sup>98</sup> เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นเบื้องต้นมีสามคนและสองในสามนั้นเป็นจำเลยในคดีนี้ด้วย

<sup>99</sup> จำเลยที่ 23 ในคดีนี้

<sup>100</sup> จำเลยที่ 25 ในคดีนี้ และเป็นผู้บริหารสูงสุดของกลุ่มธุรกิจกฤษตามหานคร

<sup>101</sup> เข้าใจว่าในกรณีนี้ ผู้ขอกู้อาจจะไม่มีบัญชีเงินฝากตามจำนวนดังกล่าวอยู่ในขณะที่ยกกู้หรือมีไม่ครบจำนวน จึง จะต้องนำเงินมาเปิดบัญชีเงินฝากใหม่ อันจะทำให้ธนาคารกรุงไทยต้องเสียดอกเบี้ยเงินฝาก เพราะหากใช้บัญชีที่ เปิดไว้แล้ว ไม่น่าจะเป็นภาระเพิ่มเติมแก่ธนาคารแต่อย่างใด ในทางกลับกันทหารผ่อนผันเช่นนี้ เป็นการลดภาระ แก่ผู้ขอกู้ที่ไม่ต้องไปหาเงินจำนวน 400 ล้านบาท มาเปิดบัญชีเงินฝาก

<sup>102</sup> ที่ไม่อาจจ่ายได้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน สืบเนื่องจากผู้ขอกู้ไม่อาจจดทะเบียนจำนองที่ดิน 1 แปลง ในคราวแรก ต่อมาเมื่อจดทะเบียนจำนองเรียบร้อยแล้วจึงได้รับการจ่ายงวดที่เหลือ

วงเงินซื้อที่ดินเพิ่ม บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค เบิกไปเพียง 368,732,100 บาท แต่ไม่มีการเบิกจ่ายในส่วนของวงเงินค่าพัฒนาที่ดินแต่อย่างใด

ในส่วนของวงเงินรีไฟแนนซ์ที่เบิกไปนั้น บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค นำไปชำระให้แก่ธนาคารกรุงเทพเพียงบางส่วน เพราะมีข้อตกลงปรับโครงสร้างหนี้เพียง 4,500,000,000 บาท นอกนั้นนำไปซื้อหุ้นบุริมสิทธิชนิดแปลงสภาพของบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ 20 เป็นเงิน 246,000,000 บาท กับชำระดอกเบี้ยเงินกู้ 93,000,000 บาท ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อที่แจ้งไว้ต่อธนาคาร ในด้านการชำระดอกเบี้ยแก่ธนาคารกรุงไทย สำหรับสินเชื่อรายนี้ ปรากฏว่ามีการชำระครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2547 ท้ายที่สุดในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2549 ธนาคารกรุงไทยจึงได้ฟ้องบจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค ต่อศาลแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้จำนวน 10,234,752,863.31 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตรดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี จากต้นเงิน 8,368,732,100 บาท<sup>103</sup> ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

จากกระบวนการพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อแก่บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค ที่กล่าวมาข้างต้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเห็นว่า บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค เป็นกิจการในกลุ่มเดียวกับ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) และ บจก.อาร์เค โพรเฟสชันแนล ต่างมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดทั้งในแง่ของผู้ถือหุ้น กรรมการ รวมไปถึงความเป็นเครือญาติในระหว่างกัน ดังนั้นในการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ จะพิจารณาเฉพาะตัวผู้ขอสินเชื่อไม่ได้ จะต้องพิจารณาประกอบกันทั้งในกลุ่มธุรกิจจึงจะเห็นถึงฐานะที่แท้จริงของผู้ขอสินเชื่อ และเมื่อได้พิจารณาแล้วศาลเห็นว่า บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค มีสถานะทางการเงินที่ไม่ดีอย่างมาก มีหนี้สินสูงกว่าทรัพย์สิน ประสบผลขาดทุนอย่างต่อเนื่อง มีรายได้เพียงดอกเบี้ยรับอันมิใช่รายได้จากการประกอบธุรกิจจริง จนต้องมีการปรับโครงสร้างกับธนาคารกรุงเทพในปี 2544 อันนำมาสู่การขอวงเงินรีไฟแนนซ์ในคราวนี้มีการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้จำนวนน้อยมาก จึงไม่น่าจะอยู่ในสถานะที่จะขอสินเชื่อได้ นอกจากนี้ในขณะที่ยื่นขอสินเชื่อ บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค มีเพียงเอกสารแบบมาเพียง 2 รายการ ซึ่งน่าจะยังไม่ได้มีการทำรายละเอียดของข้อมูลที่เป็นของโครงการ อัน เพิ่งจะมาส่งให้ในภายหลัง แต่ก็ยังไม่ปรากฏแผนงานถึงระยะเวลาเริ่มโครงการ ใบอนุญาตจัดสรร ไม่มีแบบก่อสร้างรวมทั้งแผนพัฒนาสาธารณูปโภค หรือแม้แต่แบบพิมพ์เขียวภาพรวมของโครงการ ทำให้น่าสงสัยถึงความตั้งใจความจริงจังที่จะดำเนินการ

<sup>103</sup> ยอดเงินจำนวนนี้คือยอดเงินที่เบิกจ่ายไปจริงจากธนาคารกรุงไทย

ตามโครงการที่ขอสินเชื่อ เอกสารต่างๆ ก็จัดทำขึ้นอย่างเร่งรีบมีความผิดพลาดที่เห็นได้ชัด จึงเห็นว่า บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค มีฐานะการเงินไม่มั่นคง ความสามารถในการหารายได้ต่ำจนไม่น่าเชื่อว่า จะชำระหนี้คืนได้ มีเหตุอันควรสงสัยว่าไม่ได้ประกอบธุรกิจจริงจัง เข้าลักษณะเป็นลูกหนี้ที่อาจชำระหนี้ได้ หรืออาจชำระหนี้ได้ยากซึ่งต้องห้ามมิให้ให้สินเชื่อตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>104</sup> และคำสั่งของธนาคารกรุงไทย<sup>105</sup>เอง การให้สินเชื่อดังกล่าวนี้จึงเป็นการไม่ชอบ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายตั้งแต่คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการสินเชื่อ และคณะกรรมการจัดอันดับเครดิต รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ที่ร่วมพิจารณา จึงเป็นการอนุมัติช่วยเหลือให้ บจก.โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียล พาร์ค ได้รับสินเชื่อ อันเป็นการร่วมกันหรือ สนับสนุนให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบกระทำผิดหน้าที่ของตนเบียดบังเอาทรัพย์สินของธนาคารกรุงไทยเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริตเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินแก่ธนาคาร อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 และประมวลกฎหมายอาญา

6. ในกรณีบจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น<sup>106</sup> ซื้อหุ้นบุริมสิทธิของ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน)<sup>107</sup> จากธนาคารกรุงไทยนั้น เป็นเรื่องราวสืบเนื่องมาจากการที่ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ของธนาคารกรุงไทย ได้ทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2546 โดยมีข้อตกลงส่วนหนึ่งให้แปลงหนี้จำนวน 1,185,740,000 บาท เป็นหุ้นบุริมสิทธิ (ของบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน)) จำนวน 118,574,000 หุ้น ในราคาหุ้นละ 10 บาท ผลจากการแปลงหนี้เป็นหุ้นครั้งนี้ทำให้ธนาคารกรุงไทยถือหุ้นคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 14.79 ของทุนจดทะเบียน นอกจากธนาคารกรุงไทยแล้วยังมีเจ้าหนี้สถาบันการเงินอื่นถือหุ้นบุริมสิทธิแปลงสภาพของบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) อีกรวมทั้งสิ้นร้อยละ 68 ของทุนจดทะเบียน และในวันที่ 26 กันยายน 2546 บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จึงมีหนังสือ นำส่งใบหุ้นบุริมสิทธิให้แก่ธนาคารกรุงไทย

หลังจากนั้นไม่นาน ในวันที่ 30 กันยายน 2546 บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือแจ้งธนาคารกรุงไทยว่าประสงค์จะปรับโครงสร้างส่วนทุนโดยจะลดจำนวนหุ้นบุริมสิทธิและ

<sup>104</sup> ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การให้สินเชื่อที่เล็งเห็นได้ว่าจะเรียกคืนไม่ได้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532

<sup>105</sup> คำสั่งธนาคารกรุงไทย ที่ ธ.222/2545 เรื่อง นโยบายสินเชื่อ ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545 ข้อ 3.1.3 ข้อย่อย 2 ก.

<sup>106</sup> จำเลยที่ 22 ในคดีนี้

<sup>107</sup> จำเลยที่ 20 ในคดีนี้

เพิ่มทุนให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิม จึงขอซื้อหุ้นบุริมสิทธิคืนในราคาหุ้นละ 8 บาท หัวหน้าส่วนปฏิบัติการที่ตลาดทุนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยว่าควรอนุมัติในหลักการให้จำหน่ายหุ้นบุริมสิทธิคืน ภายใต้เงื่อนไขว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยและธนาคารกรุงเทพจะต้องยินยอมขายคืนในราคาไม่ต่ำกว่านี้ และหากมีผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิรายใดขายคืนในราคาที่สูงกว่าธนาคารกรุงไทยก็จะขายคืนในราคาที่สูงกว่านั้นด้วย ปรากฏว่าวันที่ 29 ตุลาคม 2546 คณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยมีมติให้ขายหุ้นบุริมสิทธิคืนในราคาไม่ต่ำกว่าหุ้นละ 8 บาท และมอบหมายให้กรรมการผู้จัดการ<sup>108</sup> เป็นผู้พิจารณารายละเอียดอีกครั้งก่อนที่จะดำเนินการต่อไป

เมื่อกรรมการผู้จัดการกลับมาจากต่างประเทศ หัวหน้าส่วนฝ่ายธุรกิจตลาดทุนได้ทำความเห็นเสนอต่อกรรมการผู้จัดการว่า ราคาหุ้นละ 8 บาท ไม่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริง เพราะราคาควรอยู่ที่ประมาณหุ้นละ 10 บาท จึงได้มีการเสนอคณะกรรมการบริหารธนาคารพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 คณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยได้ยกเลิกมติเดิมและมีมติให้ธนาคารใช้สิทธิแปลงสภาพเป็นหุ้นสามัญเพื่อจำหน่ายออกจากพอร์ตของธนาคาร

แต่ปรากฏว่าในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้นเอง บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริษัทครั้งที่ 8/2546 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 มีมติให้เพิ่มทุนจดทะเบียนบริษัท และการประชุมครั้งที่ 9/2546 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2546 ให้ลดทุนจดทะเบียนโดยลดหุ้นบุริมสิทธิทั้งหมดเพื่อลดขาดทุนสะสม กับกำหนดวันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ 1/2547 ในวันที่ 6 มกราคม 2547 โดยให้ปิดสมุดทะเบียนพักการโอนหุ้นในวันที่ 16 ธันวาคม 2546 ต่อจากนั้น ในวันที่ 17 ธันวาคม 2546 บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จึงออกหนังสือเชิญประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ 1/2547 เพื่อมีมติสำคัญในการลดทุนจดทะเบียน โดยการลดมูลค่าหุ้นบุริมสิทธิและการลดจำนวนหุ้นบุริมสิทธิทั้งหมด กับระบุถึงขอบเขตสิทธิของเจ้าหนี้ผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิในการซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนด้วย

เมื่อกรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงไทยทราบถึงการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จึงเจรจากับนายวิชัย กฤษดาธานนท์ ให้หาตัวแทนมาซื้อหุ้นบุริมสิทธิในราคาหุ้นละ 10 บาท บวก carrying cost ในอัตรา MLR โดยให้เวลาชำระเงินค่าหุ้น 4 เดือน จากนั้นในวันที่ 24 ธันวาคม 2546 คณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยจึงมีมติให้เจรจายกหุ้นบุริมสิทธิ

<sup>108</sup> จำเลยที่ 3 นายวิโรจน์ นวลแข ซึ่งเดินทางไปต่างประเทศและมีได้เข้าประชุมในวาระดังกล่าวด้วย

118,573,538 หุ้น ในราคาหุ้นละ หุ้นละ 10 บาท บวก carrying cost ในอัตรา MLR ให้กับผู้ที่แสดงความสนใจ<sup>109</sup>

ในวันที่ 30 ธันวาคม 2546 ธนาคารกรุงไทยได้ทำสัญญาขายหุ้นบริมสิทธิให้แก่บจก.แกรนด์คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ในราคาและจำนวนตามมติคณะกรรมการบริหาร กำหนดชำระค่าหุ้นวันที่ 30 เมษายน 2547 และมีข้อตกลงให้ผู้ซื้อชำระค่าจองหุ้นสามัญเพิ่มทุนของ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำนวน 13,174,837 หุ้น ราคาหุ้นละ 15 บาท เป็นเงิน 197,622,555 บาท ในนามของธนาคารกรุงไทย ให้ธนาคารกรุงไทยยึดถือใบหุ้นสามัญเพิ่มทุนไว้เป็นหลักประกัน ให้มีนายนายวิชัย กฤษดาธานนท์ นายรัชฎา กฤษดาธานนท์ เป็นผู้ค้ำประกันการชำระราคาหุ้น และธนาคารกรุงไทยจะทำใบมอบฉันทะให้ให้แก่บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น เข้าประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ 1/2547 ด้วย

ภายหลังการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2547<sup>110</sup> ในวันที่ 6 มกราคม 2547 ผ่านไป คณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยได้มีการประชุมในวันที่ 7 มกราคม 2547 อนุมัติให้มีการผ่อนผันกรณีคู่สมรสของผู้ค้ำประกันการชำระราคาหุ้นตามสัญญาซื้อขายหุ้นคืน ปฏิเสธที่จะลงในสัญญาค้ำประกันในฐานะคู่สมรส/ผู้ให้ความยินยอมจากนั้นในวันที่ 20 เมษายน 2547 ก่อนที่จะครบกำหนดชำระราคาหุ้นที่ซื้อไปจากธนาคารกรุงไทย ให้แก่บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น มีหนังสือขอขยายเวลาชำระหนี้ออกไปอีก 3 เดือน และวันที่ 22 เมษายน 2547 บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น มีหนังสือขอให้มอบฉันทะให้ตนเข้าประชุมและใช้สิทธิออกเสียงในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ 1/2547 ซึ่งในกรณีหลังนี้ ธนาคารได้มอบฉันทะให้ไปภายหลังจากที่ได้หารือกับสำนักที่ปรึกษากฎหมายและบจก.กฎหมายกรุงไทยแล้วว่ากระทำได้ ส่วนกรณีแรกที่ขอขยายเวลาชำระหนี้ออกไปอีกสามเดือนนั้น วันที่ 28 เมษายน 2547 คณะกรรมการบริหารมีมติตามข้อเสนอของฝ่ายธุรกิจตลาดทุนไม่ขยายเวลา

<sup>109</sup> มติดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขว่าหากดำเนินการไม่ได้ ในการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นให้ใช้สิทธิออกเสียงคัดค้านการลดทุนหุ้นบริมสิทธิทั้งหมด รวมทั้งใช้สิทธิในฐานะเจ้าหนี้ยับยั้งการลดทุนหุ้นบริมสิทธิ และหากเสียงส่วนใหญ่ในการประชุมอนุมัติการลดทุนหุ้นบริมสิทธิเห็นควรแก้ไขสิทธิเพิ่มทุนเพื่อรักษาสีทธิในการรับใบสำคัญแสดงสิทธิ

<sup>110</sup> มติที่ประชุมในคราวนี้ได้มีมติตามที่ผู้บริหารกลุ่มธุรกิจกฤษดามหานครต้องการคือ มีการจัดสรรหุ้นสามัญเพิ่มทุนแก่ผู้ถือหุ้นบริมสิทธิเดิม มีการลดมูลค่าหุ้นรวมทั้งลดจำนวนหุ้นให้น้อยลงด้วย

ชำระเงินค่าหุ้น<sup>111</sup> และให้ฝ่ายธุรกิจตลาดทุนปรึกษาสำนักที่ปรึกษากฎหมายดำเนินการในทางกฎหมายในทันทีหากบจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ไม่ปฏิบัติตามสัญญา

ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาชำระราคาหุ้น บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ผิดนัด บจก.กฎหมายกรุงเทพจึงมีหนังสือแจ้งบจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น และผู้ค้าประกันให้ชำระค่าหุ้นภายใน 30 วัน จนท้ายที่สุดในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2547 ธนาคารจึงฟ้องบจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น กับนายวิชัย กฤษดาธานนท์ และนายรัชฎา กฤษดาธานนท์ ผู้ค้าประกันต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เพื่อบังคับชำระราคาหุ้นบุริมสิทธิตามสัญญาซื้อขายในวันที่ 22 กันยายน 2554 บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฟ้องบจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาให้บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ล้มละลาย ธนาคารกรุงเทพจึงยื่นขอรับชำระหนี้ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งปิดคดีในวันที่ 25 มีนาคม 2555 ส่วนผู้ค้าประกันทั้งสองรายถูก บจก.บริหารสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส ฟ้องล้มละลายในวันที่ 4 มิถุนายน 2552 และศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาให้ผู้ค้าประกันทั้งสองรายล้มละลาย<sup>112</sup> ซึ่งต่อมานายรัชฎา กฤษดาธานนท์ ถูกปลดจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อ 5 มิถุนายน 2555

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่า ในการขายหุ้นบุริมสิทธิของบริษัท กฤษดาธานนท์ จำกัด (มหาชน) ให้แก่บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น นั้น มีลักษณะของการให้สินเชื่อเพราะมิได้มีการชำระราคาหุ้นในทันทีแต่ให้ระยะเวลาการชำระค่าหุ้นเป็นเวลา 4 เดือน แต่มิได้มีการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้และหัวข้อต่างๆ ตามที่นโยบายสินเชื่อกำหนดไว้ จึงเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อคำสั่งในเรื่องนโยบายสินเชื่อ<sup>113</sup> มีเจตนาให้บริษัท กฤษดาธานนท์ จำกัด (มหาชน) ได้รับประโยชน์โดยผ่านการมอบฉันทะให้แก่บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ไปใช้สิทธิลงคะแนนในการประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัท กฤษดาธานนท์ จำกัด (มหาชน) อันเป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของธนาคารกรุงเทพ กรรมการผู้จัดการใน

<sup>111</sup> เหตุของฝ่ายธุรกิจตลาดทุนคือ ธนาคารกรุงเทพปฏิบัติตามสัญญาโดยตลอด และบจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น ได้รับประโยชน์จากสัญญานี้ด้วยการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการประชุมผู้ถือหุ้นของกลุ่มธุรกิจพวกตนถึงสองครั้ง จดสามารถลดทุนได้ตามประสงค์ ธนาคารจึงมีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากการขายเงินลงทุนดังกล่าว

<sup>112</sup> นอกจากผู้ค้าประกันทั้งสองราย ยังมีนายสุบิน สุวรรณเมฆะ จำเลยที่ 23 ในคดีนี้ ถูกฟ้องและศาลพิพากษาให้ล้มละลายไปในคราวเดียวกัน

<sup>113</sup> คำสั่งธนาคารกรุงเทพ ที่ ธ.222/2545 เรื่อง นโยบายสินเชื่อ ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545

ฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการจึงกระทำความผิดฐานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จัดการทรัพย์สินใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตอันเป็นการเสียหายต่อธนาคาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 มาตรา 8 และมาตรา 11 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 มาตรา 307 และมาตรา 311 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 353 ประกอบมาตรา 354 โดยมีฝ่ายเอกชนที่ร่วมกระทำการต่างๆ อันได้แก่บริษัทบริษัท กฤษตามหา นคร จำกัด (มหาชน) บจก.แกรนด์ คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมูนิเคชั่น นายวิชัย กฤษดาธานนท์ นาย รัชฎา กฤษดาธานนท์ และนายไมตรี เหลืองนิมิตมาศ เป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของ กรรมการผู้จัดการอีกด้วย<sup>114</sup>

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อลักษณะต่างๆ แก่กลุ่มธุรกิจกฤษตามหา นครที่กล่าว มาข้างต้น จะพบว่ามี การดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในเรื่องการที่จะต้องปฏิบัติใน การให้สินเชื่อทั้งสิ้น ทั้งๆ ที่เป็นการให้สินเชื่อเป็นจำนวนเงินที่สูงรวมแล้วกว่าหมื่นล้านบาทและธุรกิจ ในเครือแต่ละรายที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นคู่สัญญากับธนาคารกรุงไทยก็มีภาระหนี้สิน กับไม่ได้ ประกอบการเป็นปกติธุระ ซึ่งข้อเท็จจริงสภาพแวดล้อมเหล่านี้บรรดาเจ้าหน้าที่ ผู้บริหาร และ กรรมการของธนาคาร ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะต้องมีความคุ้นเคยกับเรื่องราวของกลุ่มธุรกิจนี้มาเป็นอย่างดี เพราะตัวธุรกิจหลักคือบริษัท กฤษตามหา นคร จำกัด (มหาชน) เพิ่งจะเจรจาเป็นผลสำเร็จในการ ปรับโครงสร้างหนี้กับทางธนาคารกรุงไทยก่อนเวลานั้นไม่นานนัก (28 มีนาคม 2546) แต่กลับ พิจารณาให้สินเชื่อไปเสมือนหนึ่งว่าเป็นการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายใหม่ ขาดประวัติ ขาดข้อมูล ครบถ้วนรอบด้านในการพิจารณาให้ความเห็นหรืออนุมัติ การกระทำเหล่านี้จึงมีอาจมองเห็นเป็นอื่น ไปได้เลยว่า มีความผิดปกติในการดำเนินการอย่างค่อนข้างชัดเจน ซึ่งในทางพิจารณาของศาลได้พบ ข้อเท็จจริงเช่นกันว่าการให้สินเชื่อในคดีนี้มีความเชื่อมโยงกับนายกรัฐมนตรีหรือผู้ใกล้ชิดกับ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยมีคำให้การระบุว่าประธานกรรมการธนาคารแจ้งแก่กรรมการคนหนึ่ง ว่าอย่าคัดค้านสินเชื่อรายนี้ เพราะบีบอสหรือซูเปอร์บอสยุติแล้ว ซึ่งกรรมการคนดังกล่าวให้การไม่ สอดคล้องระหว่างในชั้นไต่สวนกับชั้นศาล เพียงแต่มีความไม่ชัดเจนว่าบีบอสหรือซูเปอร์บอสหมายถึง นายกรัฐมนตรีหรือภริยาของนายกรัฐมนตรี

<sup>114</sup> สำหรับกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทยนั้น ศาลเห็นว่าเมื่อไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวนี้แก่ กรรมการอื่น โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง และในทางพิจารณาไม่มีความชัดเจนถึงการมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการคณะ จากกรรมการบริหาร ก็มีการดำเนินการไปก่อนมีการรับรองรายงานการประชุม

นอกจากนี้ ยังมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการตรวจสอบเส้นทางการเงินอีกด้วยว่านายวิชัย กฤษดาธานนท์ โอนเงินให้แก่บุตรและบุคคลใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีน<sup>115</sup> จึงน่าจะกล่าวได้ว่าการให้สินเชื่อแก่กลุ่มกฤษดาธานนท์ครั้งนี้ เริ่มจากความต้องการที่จะกลับมาประกอบธุรกิจของกลุ่ม โดยจะต้องมีการเคลียร์บรรดาหนี้ที่ค้างชำระในรูปของการแปลงหนี้สินเป็นทุน (หุ้นบุริมสิทธิ) ซึ่งจะต้องมีการซื้อหุ้นเหล่านี้คืนมา กับบรรดาหนี้สินบางส่วนที่ยังค้างชำระอยู่ที่จะต้องหาแหล่งเงินมาปลดเปลื้องออกไป รวมถึงการกลับเข้ามาใช้อำนาจบริหารกิจการอย่างแท้จริงซึ่งจะต้องดำเนินการปรับโครงสร้างของทุนในกิจการ ทั้งในรูปของการเพิ่มทุนซึ่งกลุ่มของตนจะต้องหาเงินมาซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะต้อง การลดสัดส่วนผู้ถือหุ้นอื่นโดยเฉพาะเจ้าหนี้เดิมการที่จะต้องดำเนินการทั้งในการลดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เงินจำนวนมาก แต่กลุ่มธุรกิจของตนประสบปัญหาทางการเงินมีปัญหาในเรื่องความสามารถในการชำระหนี้คืนนี้ไม่อาจแสวงหาเงินทุนได้ง่ายนักเหมือนธุรกิจอื่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทางลัดหรือเส้นทางที่ไม่ปกติ ซึ่งช่องทางที่จะทำได้ทางหนึ่งคือการเข้าไปขอความช่วยเหลือให้นักการเมืองใช้อิทธิพลในการแสวงหาเงินทุนและหนทางที่ทำได้ไม่ยากนักก็ได้แก่การเข้าไปหาเงินทุนจากสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐหรือรัฐถือหุ้นอยู่ การจะให้นักการเมืองใช้อิทธิพลกับสถาบันการเงินเอกชนนั้นแม้ว่าจะกระทำได้ แต่ก็ไม่แน่นอนนักว่าจะให้ได้ผลอย่างที่กลุ่มของตนต้องการ

ดังนั้นธนาคารกรุงไทยจึงตกเป็นเป้าหมายของการระดมทุนในคราวนี้ เพราะทั้งกรรมการผู้จัดการและกรรมการบริหารมักจะเป็นบุคคลที่นักการเมืองส่งเข้าไปทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจหรือพวกพ้องของตน เมื่อได้รับการเสนอชื่อหรือแต่งตั้ง ย่อมมีความเกรงใจต่อนักการเมืองเป็นธรรมดาภายใต้ระบบอุปถัมภ์อันสมบูรณ์ของการเมืองในประเทศไทย การใช้อิทธิพลของนักการเมืองระดับนายกรัฐมนตรีนี่ให้สั่งการลงไปยังประธานกรรมการหรือกรรมการผู้จัดการหรือกรรมการอื่นๆ ย่อมส่งผลให้มีการปฏิบัติงานในระดับที่ลดหลั่นลงไปสอดคล้องต้องกันแล้วทางแก่การพิจารณาให้สินเชื่อแก่กลุ่มธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองได้เป็นอย่างดี

<sup>115</sup> ในคดีเดียวกันนี้อดีตนายกรัฐมนตรีถูกฟ้องในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการดูแลกิจการธนาคารกรุงไทย ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและโดยมิชอบเข้ามามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 และมาตรา 157 เพียงแต่ศาลเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานใดที่สื่อแสดงหรือบ่งชี้ว่าบรรดาจำเลยต่างๆ ในคดีนี้ได้ร่วมกันหรือมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยกับนายกรัฐมนตรีนในการกระทำความผิดตามที่ฟ้อง จำเลยอื่นจึงไม่มีความผิดฐานร่วมกระทำความผิดหรือสนับสนุนการกระทำความผิดของอดีตนายกรัฐมนตรี แต่มีความผิดในส่วนการกระทำของแต่ละคนที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นสำคัญของการทุจริตในเรื่องนี้ คือการที่ผู้บริหารสามารถเลือกบุคลากรที่จะใช้งาน เลือกคนที่จะสามารถสั่งให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ไม่ยากนัก อะไรที่เป็นอุปสรรคก็สามารถทำให้ราบรื่นได้ไม่ยาก ไม่ว่าจะเป็นการเขียนรายงานความเห็น การเลือกนำเสนอข้อมูลให้เป็นไปตามเกณฑ์ การขอยกเว้นไม่ปฏิบัติในบางเรื่องที่มีนัยสำคัญ (แต่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่จะอนุมัติให้ผ่อนผัน) การกำหนดเวลาที่จะพิจารณาให้สอดคล้องกับเวลาในการใช้เงิน การนำเสนอข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติมภายหลังเป็นกรณีพิเศษ การออกเยี่ยมตรวจสอบการใช้เงินของลูกค้า ตลอดจนการขอขยายเวลาชำระหนี้ที่อาจวางแผนไว้เป็นการล่วงหน้าแต่แรกเริ่ม ฯลฯ ซึ่งหากมิได้มีการบวนการตรวจสอบที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพจากหน่วยงานกำกับดูแล การดำเนินการต่างๆ เหล่านี้ย่อมถูกมองได้ว่าเป็นการดำเนินงานตามปกติทั่วไปไม่มีอะไรตกตึกไม่น่าไว้วางใจ เรียกได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินการไม่ชอบที่เป็นไปดำเนินไปอย่างเป็นระบบยากที่จะตรวจพบได้เลย และที่สำคัญการตรวจสอบความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับนักการเมืองก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจตรวจสอบพบได้ง่าย เพราะคงไม่มีนักการเมืองรายใดทำพยานหลักฐานให้ชัดเจนผูกมัดตนเอง

จากการศึกษาบทเรียนของกรณีทุจริตในการปล่อยสินเชื่อในธนาคารกรุงไทยนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การป้องกันมิให้เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นคงจะต้องดำเนินการตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและกรรมการในหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ การส่งเสริมให้มีการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดโดยให้ความคุ้มครองการให้ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ภายใน (Whistle blower) ที่ทันการเหมาะสมแก่เวลา การตรวจสอบเส้นทางการเดินทางของเงิน วิธีการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานด้วยเทคโนโลยีทันสมัย และระบบการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่ควรจะต้องวางแผนการตรวจสอบให้เป็นกิจจะลักษณะ (ทำนองเดียวกับการออกตรวจของ ส.ต.ง.) ควบคู่ไปกับกลไกเชิงแก้ไขที่ตามหลังการกระทำที่เป็นการทุจริตประทุติมิชอบที่ดำเนินอยู่แล้วในปัจจุบัน

หากกล่าวโดยสรุปจากบทเรียนกรณีศึกษาการทุจริตทั้ง 4 กรณีที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จะเห็นได้ว่าทั้งหมดมีจุดร่วมกันในเรื่องการกำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมือง ซึ่งเฉพาะกรณีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว เป็นโครงการที่สืบเนื่องมาจากนโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองที่ต่อมาได้ชนะการเลือกตั้งยึดครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งเป็นรัฐบาลได้และนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติจนทำให้เกิดข้อครหาในการทุจริตขึ้น ขณะเดียวกันก็อ้างว่าเป็นการดำเนินงานที่รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบเพราะเป็นเรื่องทางนโยบายการเมือง ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนทั่วไป

ดังนั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับการทุจริต  
อย่างเป็นระบบหรือการทุจริตทางการเมืองในต่างประเทศที่มีลักษณะสำคัญเข้าองค์ประกอบการ  
ทุจริตเชิงนโยบาย ที่มีข้อจำกัดในระบบการควบคุมตรวจสอบที่ทั้งสี่กรณี ไม่สามารถสกัดกันตั้งแต่  
การวางนโยบาย เพราะไม่มีกลไกทางกฎหมายเปิดช่องไว้ อีกทั้งโดยสภาพการทุจริตนั้นมาจากบุคคล  
ซึ่งสังกัดฝ่ายรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมาก จึงทำให้กระบวนการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภา  
ได้แก่ การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้ง  
คณะรัฐมนตรีไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้เพราะได้รับการปกป้องจากคะแนนเสียงของพรรครัฐบาล ซึ่ง  
ปัญหาของข้อจำกัดในมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหการทุจริตเชิงนโยบายของ  
ประเทศไทยนี้จะได้นำเสนอในบทต่อไป

## บทที่ 5

### ข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย

สถานการณ์ของสังคมไทยปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจากรับชำนโยบายทางการเมือง นับเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลแก่ประเทศไทย หากพิจารณาจากช่วงเวลานับแต่ยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมา สังคมไทยยังคงจนจำได้กับกรณีของ “โครงการโฮปเวลล์” อย่างไรก็ตามกรณีของโฮปเวลล์ นับเป็นกรณีการทุจริตในโครงการของรัฐขนาดใหญ่ในรูปแบบเก่า ที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ซึ่งทำให้การอนุมัติและพิจารณาโครงการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันที่คณะผู้วิจัยเรียกว่าเป็นการทุจริตโครงการของรัฐรูปแบบเก่าก็เนื่องจาก เป็นเรื่องของการรับสินบนของฝ่ายการเมือง เพื่อให้โครงการเกิดขึ้นและดำเนินการได้เสร็จแล้วก็ยุติลง ซึ่งงบประมาณของรัฐมิได้ถูกนำไปใช้ดำเนินงานโครงการใดโครงการหนึ่งในลักษณะโครงการประชานิยมที่ผูกพันงบประมาณในระยะยาวเพื่อสร้างคะแนนนิยมตามที่มีการหาเสียงไว้ในช่วงการเลือกตั้งก่อนจัดตั้งรัฐบาล

สำหรับยุคปัจจุบันในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยเห็นว่าการทุจริตที่ปรากฏเป็นข่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากโดยอาจเรียกว่าเป็นการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” ที่ฝ่ายการเมืองได้ใช้กลไกของภาครัฐดำเนินการโครงการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้โดยเรียกกันว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับมีทั้งคะแนนเสียงและเงินที่รั่วไหลจากโครงการที่เข้าสู่กลุ่มเครือข่ายของตน **แม้ว่าจะมีความพยายามของฝ่ายการเมืองที่เป็นเจ้าของนโยบาย และนักวิชาการบางฝ่ายที่อธิบายว่า ข้อกล่าวหาว่านโยบายที่รัฐบาลดำเนินเป็นการทุจริตเชิงนโยบายนั้น เป็นเพียงวาทกรรมทางการเมือง ที่ใช้โจมตีกัน และไม่อาจถือว่าต้องรับผิดชอบตามกฎหมายได้เพราะเป็นการกระทำทางนโยบายที่เกิดจากสิ่งที่ไม่หาเสียงไว้กับประชาชน ขณะเดียวกันนโยบายเหล่านี้เป็นสิ่งที่ประชาชนได้ประโยชน์จึงจะเป็นความผิดได้อย่างไร สิ่งต่างๆที่มีการกล่าวถึงกันนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเพียงข้อแก้ตัวที่ไม่อาจรับฟังได้** เนื่องจาก การดำเนินงานต่างๆตามนโยบายนั้นเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย มิได้เกิดขึ้นจากนโยบายลอยๆเพียงอย่างเดียว ซึ่งแน่นอนว่าในทางนโยบายเป็นเรื่องการรับผิดชอบทางการเมือง แต่ผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นเรื่องที่ต้องถูกตรวจสอบในความชอบด้วยกฎหมาย เพราะปรากฏความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของนักการเมืองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัญหาจากการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นย่อมสร้างผลเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและสังคมอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของ “นโยบายจํานำข้าวทุกเมล็ด” ที่ส่งผลให้ประเทศไทยสูญเสียตำแหน่งผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 ของโลก ตลาดข้าวสูญเสียเสถียรภาพ และมีการคาดการณ์ตัวเลขความเสียหายหลายแสนล้านบาทจากข้าวที่เสื่อมคุณภาพ การสูญเสีย และการขายข้าวออกไปในราคาที่ขาดทุน ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายในโครงการประชานิยมต่างๆที่ผ่านมามีประเด็นที่คณะผู้วิจัยจะขอเสนอเป็นลำดับนับตั้งแต่กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาอุปสรรคในการตรวจสอบที่ปรากฏปัญหาการสมคบคิดในการทุจริต ดังต่อไปนี้

## 5.1 ปัญหาช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายในการนำนโยบายการเมืองไปสู่การปฏิบัติ

หากพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินไทย บทบาทของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนับเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่หลักในฝ่ายการเมืองซึ่งกำหนดนโยบายให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติในการปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานรัฐต่างๆที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่หน่วยงานตนเป็นผู้บังคับใช้ ทั้งนี้ เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อยู่หลายฉบับ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
3. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
4. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
5. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
6. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.

2551

เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติข้างต้นประกอบกับการดำเนินงานทางข้อเท็จจริง ก็พบว่า แม้บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นจะได้พยายามกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่างๆของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาลโดยยึดความถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่ก่อนที่รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน สั่งการให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดออกไปในการบริหารประเทศก็จะพบว่าจุดเริ่มต้นนั้นอยู่ที่ “ นโยบายของพรรคการเมือง ” ที่ได้มีการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้งเป็นรัฐบาล นโยบายของพรรคการเมืองที่รวมตัวเป็นรัฐบาลก็จะถูกนำมาเขียนเป็นนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้กำหนดให้การบริหารประเทศต้องเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย<sup>116</sup>

ดังนั้นรัฐบาลก็ต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมา ก็ไม่ได้บัญญัติว่าถ้ารัฐบาลบริหารงานไม่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร คงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งอาจถูกการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

ที่ผ่านมากระบวนการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้นำไปสู่การทุจริต นับว่ามีข้อจำกัดอย่างมากเนื่องจากมีความแนบแน่นระหว่างบุคคลที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบโดยกลไกของรัฐสภาไม่ได้ผล

<sup>116</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 75 บัญญัติว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ดังนั้นการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นนับว่าเป็นเรื่องยาก แม้ความเสียหายเกิดขึ้นแล้วการที่จะนำผู้กระทำผิดมาลงโทษก็อาจจะยากยิ่งกว่าเพราะ ความล่าช้าในการดำเนินคดีดังจะเห็นจากปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ผ่านมา

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงอุปสรรคในการตรวจสอบทางกฎหมาย ปัญหาที่ใหญ่และสำคัญคือ ในระบบกฎหมายไทยไม่มีกลไกการตรวจสอบการกำหนดนโยบายที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง เนื่องจาก การตรวจสอบนโยบายจะถูกกำหนดแยกเป็นการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภา แยกจากการตรวจสอบในทางปกครองที่มีศาลปกครองเป็นฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทั้งนี้ แม้จะมีการตรวจสอบทางปกครองก็ตาม ผลของการดำเนินการก็จะเป็นการตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจจะมีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การลงโทษผู้กระทำผิดก็จะแยกเป็นอีกคดีหนึ่งที่ต้องอ้างอิงคำพิพากษาเพื่อนำเรื่องไปร้องเรียนยังองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหรือฟ้องคดีเป็นคดีอาญา มาตรา 157 ต่อไป อีกทั้งถ้าไม่มีการเรียกร้องค่าเสียหายในคำร้องของคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง ประเด็นการชดใช้ค่าเสียหายทดแทนก็จะไม่สามารถกำหนดได้อีกด้วย

นอกเหนือจากประเด็นการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่จะแยกการควบคุมนโยบายทางการเมืองออกจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นช่องว่างในการตรวจสอบสำคัญสำหรับประเทศไทย ที่กลไกการตรวจสอบทางนิติบัญญัติไม่ได้ผล อีกทั้งกลไกส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบภายหลังการดำเนินงานไปส่งผลให้ความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว การตรวจสอบจึงเป็นเพียงเยียวยาแก้ไข ซึ่งหลายครั้งก็ไม่สามารถเรียกให้เกิดการชดใช้หรือลงโทษผู้กระทำผิดได้จริง

ปัญหาอีกประการหนึ่งในช่องว่างของการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐจากนโยบายรัฐบาลก็คือ การไม่มีการกำหนดความผิดและบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับฝ่ายการเมืองที่ฝ่าฝืนหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คงมีแต่ฝ่ายข้าราชการประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐที่จะได้รับผลโดยตรงในทางการดำเนินงานด้านวินัย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แม้จะได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 3/1 ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

หากพิจารณาถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายทางการเมืองมาสู่แผนงานโครงการ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็พบว่า เป็นไปโดยไม่มีขั้นตอนที่ยูกยากมากนัก และไม่มีกลไกใดที่จะสามารถคัดกรองป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดการทุจริตในโครงการได้ โดยกระบวนการงบประมาณมีขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่

- ขั้นตอนที่1 การเตรียมจัดทำงบประมาณ หรือการเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร
- ขั้นตอนที่2 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หรือกระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณ
- ขั้นตอนที่3 การบริหารงบประมาณ หรือการปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณทั้งหลาย
- ขั้นตอนที่4 การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ

บทบาทของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนสำคัญในการจัดทำงบประมาณแต่ละปี คือ สำนักงบประมาณ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Base Budgeting) มาตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน ภายใต้ระบบงบประมาณดังกล่าว นโยบายของรัฐบาลนั้นมีส่วนสำคัญที่จะเป็นทิศทางในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งก็ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ได้วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ไม่เหมาะสม โดยได้บัญญัติหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ไว้เป็นครั้งแรกเพื่อสร้างวินัยทางการคลังให้เกิดขึ้นซึ่งมีหลักการใหม่เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 167 ดังนี้

**มาตรา 167** ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

มาตราข้างต้นนับเป็นความก้าวหน้าของกฎหมายการเงินการคลังในประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่อุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็คือกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 167วรรคท้าย ยังไม่มีการประกาศใช้ ฉะนั้นอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินประจำปีจึงยังคงมีมากเช่นเดิมและหากการตรวจสอบถึงความคุ้มค่าจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณ ก่อนที่จะได้มีการกำหนดเป็นแผนงานโครงการของรัฐบาล ขณะที่ อำนาจในการตรวจสอบอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมอย่างได้ผลเพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

นอกเหนือจากข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยกระบวนการงบประมาณปกติแล้ว ที่ผ่านมาจากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้น รัฐบาลเองก็ยังมีช่องทางที่สามารถใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อนโยบายทางการเมืองของตน อีกทั้งยังมีการรั่วไหลของเงินที่ส่อไปในทางทุจริตได้ง่าย ดังจะเห็นได้จาก เงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การดำเนินงานผ่านโครงการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ที่มีบทบาทในเรื่องนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจน ที่ถือเป็นฐานเสียงสำคัญในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นประเด็นที่คณะผู้วิจัยจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในบทถัดไป

## 5.2 ปัญหาการสมคบกระทำความผิด (conspiracy) กับการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย

การทุจริตเชิงนโยบายสร้างความเสียหายกับประเทศอย่างมากมายทั้งในเรื่องของเงินและประโยชน์ของประเทศที่ต้องสูญเสีย และยังมีความยากลำบากในการป้องกันและปราบปราม รวมทั้งการพิสูจน์การกระทำความผิด เนื่องจากเป็นการกระทำที่เป็นการตกลงกันโดยลับ และยากแก่การหาพยานหลักฐาน นอกจากนี้ หากมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ก็เป็นการดำเนินคดีที่มีโอกาสสายเกินไป เพราะดำเนินคดีได้หลังจากการกระทำความผิดสำเร็จและเกิดความเสียหายกับประเทศแล้ว การนำหลักการลงโทษในชั้นสมคบกันกระทำความผิดมาใช้กับผู้กระทำการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อป้องกันและยับยั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายตั้งแต่ต้น จึงเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นวิธีการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้ดีในมิติด้านกฎหมายอาญา

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงหลักการสมคบกระทำความผิด การสมคบเพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายไทย และการใช้หลักการสมคบกระทำความผิดเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

## 1. หลักการสมคบกระทำความผิด

บุคคลจะมีความรับผิดชอบทางอาญาก็ต่อเมื่อได้มีการกระทำในชั้นพยายาม (attempt) ไปจนกระทั่งความผิดสำเร็จ<sup>117</sup> โดยหลักความรับผิดชอบทางอาญาจะไม่ลงโทษบุคคลในขั้นตอนของการคิดตกลงใจ ตระเตรียมการ เพราะเหตุว่าเป็นขั้นตอนที่อยู่ในจิตใจของผู้กระทำที่ยังสามารถกลับใจไม่ลงมือกระทำได้ และในขั้นตอนดังกล่าวยังไม่มีการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความสงบของสังคม หรือ ยังไม่สิ้นเสียหิวความรู้สึกในความถูกต้องของสาธารณชน<sup>118</sup> อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นบางอย่าง กฎหมายอาจกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในขั้นเตรียมกระทำความผิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญาลงโทษการตระเตรียมกระทำความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>119</sup> การตระเตรียมการวางเพลิง<sup>120</sup> และตระเตรียมการก่อการร้าย<sup>121</sup> นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในขั้นตอนตระเตรียมกระทำความผิดในลักษณะผู้กระทำได้ “สมคบ” กันเพื่อกระทำความผิด เช่น เรื่องอั้งยี่<sup>122</sup> ซ่องโจร<sup>123</sup> โดยการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในขั้นตอนตระเตรียมดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้น ที่ถูกนำมาใช้ในบางฐานความผิดที่มีความรุนแรง อุกฉกรรจ์ และกระทบกระเทือนความสงบของสังคม เพื่อลงโทษบุคคลตั้งแต่ตอนตระเตรียมการอันจะมีผลเป็นการป้องกันมิให้มีการลงมือกระทำความผิดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม

การสมคบกันกระทำความผิด คือ “ความตกลงที่จะกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือ กระทำการที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยวิธีการที่มิชอบด้วยกฎหมาย”<sup>124</sup> โดยผู้กระทำที่ตกลงกันกระทำความผิดจะมีความผิดฐานสมคบ (conspiracy) และจะถูกลงโทษทางอาญา แม้จะยังไม่ได้ลงมือกระทำการนั้นก็ตาม โดยความตกลงที่เป็นความผิดนี้อาจแยกได้เป็น ความตกลงเพื่อกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ตกลงกันไปปล้นทรัพย์ หรือ ตกลงกันเพื่อกระทำการอันชอบด้วยกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่มิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ตกลงกันนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ซึ่งสินค้านำเข้ามานั้นมิได้ต้องห้ามตามกฎหมาย) แต่ในส่วนของความตกลงนั้นได้ใช้วิธีการติดสินบนเจ้าพนักงานเพื่อลดภาษีหรืออำนวยความสะดวกต่างๆ ก็ถือว่าเป็นการสมคบเช่นเดียวกัน

### 1.1 เหตุผลของการลงโทษผู้สมคบกระทำความผิด

<sup>117</sup>โปรดดู คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 364 ; เกียรติขจร วัจนะ สวัสดิ์, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ: พลสยามพริ้นติ้ง, 2551), หน้า 539.

<sup>118</sup> Hans-Heinrich Jescheck, Lehrbuch des Strafrechts : Allgemeiner Teil, 4. Auflage, Berlin 1988, S. 471 ; Diethelm Kienapfel, Strafrecht : Allgemeiner Teil, 4. Auflage, Wien 1991, S. 98 อ้างถึงใน คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 364.

<sup>119</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 107 ถึง 110

<sup>120</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 219

<sup>121</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/2 (2)

<sup>122</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 209

<sup>123</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 210

<sup>124</sup> JC Smith, Criminal Law, 10<sup>th</sup> edition, (London : Butterworths, 2002) p. 295.

คำถามประการสำคัญ คือ เหตุใดจึงลงโทษบุคคลที่สมคบกันกระทำความผิดทั้งๆที่บุคคลเหล่านั้นยังไม่ได้ลงมือกระทำความผิด คำตอบที่ชัดเจนที่สุดคือ “กฎหมายอาญาควรเข้ามาลงโทษการกระทำในชั้นสมคบเพื่อที่จะป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการลงมือกระทำความผิด”<sup>125</sup> ดังนั้น ความผิดสำเร็จฐานใดที่สร้างความเสียหายอย่างมากให้กับสังคม ก็ยังมีเหตุผลหนักแน่นที่จะลงโทษบุคคลในขั้นตอนของการสมคบ เหตุผลดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อลงโทษบุคคลที่สมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตเชิงนโยบาย เพราะ การทุจริตเชิงนโยบายสร้างความเสียหายอย่างมากให้กับประเทศ การบังคับใช้กฎหมายอาญาเข้ามาลงโทษบุคคลที่สมคบกันทุจริตเชิงนโยบายจึงเป็นความจำเป็นยิ่งที่จะป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งดีกว่าการไม่ลงโทษและปล่อยให้ลงมือกระทำทุจริตจนสำเร็จและเกิดความเสียหายจนยากที่จะเยียวยา

อย่างไรก็ตามคำถามเชิงหลักการที่สำคัญข้อหนึ่ง คือ “เหตุใดจึงลงโทษการสมคบกันระหว่างผู้กระทำหลายคนซึ่งอยู่ในขั้นตอนเตรียม แต่ไม่ลงโทษบุคคลหนึ่งที่เตรียมกระทำความผิดแบบเดียวกัน” ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา กฎหมายควรลงโทษผู้สมคบกันกระทำการทุจริต แต่เหตุใดไม่ลงโทษบุคคลเดียวที่เตรียมการทุจริต คำตอบในปัญหานี้คือ “แม้ว่าผลของการกระทำความผิดฐานทุจริตจะสร้างความเสียหายต่อสังคมเหมือนกัน แต่การที่บุคคลตั้งแต่สองคนสมคบกันเพิ่มความเสียหายว่าการกระทำจะถูกกระทำขึ้นและเพิ่มความเสียหายที่จะเกิดความเสียหายต่อสังคมมากกว่าการที่บุคคลเดียวเตรียมการกระทำเพียงคนเดียว”<sup>126</sup> ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ลงโทษบุคคลคนเดียวที่เตรียมการกระทำความผิด แต่ลงโทษบุคคลหลายคนที่สมคบกันเพื่อกระทำความผิด เหตุผลดังกล่าวน่าจะสอดคล้องกับการลงโทษผู้กระทำความผิดร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปมากกว่าลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงคนเดียว เช่น ในความผิดฐานลักทรัพย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป<sup>127</sup> จะถูกลงโทษหนักกว่าลักทรัพย์เพียงคนเดียว<sup>128</sup> หรือ การชิงทรัพย์ตั้งแต่สามคนขึ้นไปจะถูกลงโทษฐานปล้นทรัพย์<sup>129</sup> ซึ่งหนักกว่าการชิงทรัพย์โดยคนเดียว<sup>130</sup>

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลเชิงทฤษฎีตาม “หลักของความแน่นอนมากที่สุด” (principle of maximum certainty)<sup>131</sup> ที่ให้น้ำหนักการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานสมคบ กล่าวคือ การจะลงโทษฐานสมคบต้องมีการปรากฏขึ้นของข้อตกลง (agreement) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนกว่าการเตรียมการทั่วไป (preparatory act) การกำหนดความผิดฐานสมคบจึงเป็นเรื่องสมเหตุสมผลและมีน้ำหนักมากพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดที่เป็นองค์กรอาชญากรรม (organized crime)

<sup>125</sup> Law Commission Working Paper, para 12 : ‘the most important rationale’. The Law Commission agreed : Law Com No 76, 1.5 quoted by JC Smith, *Criminal Law, op.cit.*, p. 327.

<sup>126</sup> See JC Smith, *Criminal Law, op.cit.*, p. 328.

<sup>127</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 335 (7)

<sup>128</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 334

<sup>129</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 340

<sup>130</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 339

<sup>131</sup> Andrew Ashworth, *Principle of Criminal Law*, 5<sup>th</sup> edition, (Oxford : Oxford University Press, 2006), p.459

## 1.2 ที่มาและพัฒนาการของหลักการสมคบกระทำความผิด

หลักการสมคบกระทำความผิดมีพัฒนาการจากหลักกฎหมาย Common law ในประเทศอังกฤษ ซึ่งวางหลักการความผิดฐานสมคบไว้ตามแนวทางคำพิพากษาของศาล และต่อมาได้มีการบัญญัติความผิดเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statutory conspiracies) โดยพระราชบัญญัติกฎหมายอาญา ค.ศ.1977 (Criminal Law Act 1977) และแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการพยายามกระทำความผิด ค.ศ. 1981 (Criminal Attempt Act 1981) และพระราชบัญญัติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 (Criminal Justice Act 1987) โดยหลักการของ Common Law กำหนดให้การสมคบกันที่เป็นความผิดอาจเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดกฎหมายอาญา หรือ สมคบเพื่อกระทำการละเมิด หรือ การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายแพ่ง แต่อย่างไรก็ดี การสมคบกันที่เป็นความผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่อมาได้มีการกำหนดให้การสมคบกันที่เป็นความผิดได้เฉพาะการสมคบเพื่อกระทำความผิดอาญาเท่านั้น ส่วนการสมคบเพื่อกระทำการละเมิดหรือผิดสัญญาทางแพ่งไม่เป็นการสมคบที่เป็นความผิดอาญาตามกฎหมาย

การสมคบเพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statutory conspiracy) กำหนดฐานความผิดในมาตรา 1(1) ของพระราชบัญญัติกฎหมายอาญา ค.ศ.1977 (Criminal Law Act 1977) ซึ่งบัญญัติว่า

“หากบุคคลใดตกลงกับบุคคลอื่นอีกหนึ่งคนหรือหลายคนว่าการกระทำที่ตกลงจะถูกระทำขึ้น โดยความตกลงนั้นสอดคล้องกับเจตนาของผู้ตกลง ไม่ว่าจะ

- (a) เป็นการกระทำความผิดอาญาของผู้ทำความตกลงคนหนึ่งหรือหลายคนหรือ
  - (b) อาจจะเป็นความผิดอาญาแต่เป็นการกระทำที่เป็นไปไม่ได้อย่างแน่นอน
- บุคคลนั้นมีความผิดฐานสมคบเพื่อกระทำความผิด”<sup>132</sup>

หลักการสมคบในสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่อง ความจำเป็นในการมีอยู่ของ “การกระทำที่เปิดเผย” (overt act)<sup>133</sup> อย่างไรก็ตาม หลักการสมคบในสหรัฐอเมริกาก็ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอังกฤษ และต่อมาได้มี “ต้นแบบประมวลกฎหมายอาญา” (Model Penal Code) กำหนดหลักเรื่องการสมคบไว้ในข้อ 5.03<sup>134</sup> โดยกำหนดฐานความผิดสมคบเฉพาะเพื่อกระทำความผิดอาญา ซึ่งบัญญัติว่า

<sup>132</sup> Criminal Law Act 1977 section 1 (1) “Subject to the following provisions of this Part of this Act, if a person agrees with any other person or persons that a course of conduct shall be pursued which, if the agreement is carried out in accordance with their intentions, either—

(a) will necessarily amount to or involve the commission of any offence or offences by one or more of the parties to the agreement, or

(b) would do so but for the existence of facts which render the commission of the offence or any of the offences impossible,

he is guilty of conspiracy to commit the offence or offences in question.”

<sup>133</sup> กล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อเรื่ององค์ประกอบของความผิด

<sup>134</sup> Model Penal Code section 5.03

“(1) บุคคลจะมีความผิดฐานสมคบกับบุคคลอื่นอีกหนึ่งคนหรืออีกหลายคนเพื่อกระทำความผิดอาญา ถ้าบุคคลนั้นได้มีเจตนาที่จะส่งเสริมหรือให้การช่วยเหลือในการกระทำความผิดนั้น โดยบุคคลนั้น

(a) ตกลงกับบุคคลอื่นว่าเขาหรือพวกเขาจะกระทำความผิดอาญาหรือพยายามกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดอาญา หรือ

(b) ตกลงที่จะช่วยบุคคลอื่นนั้นในการวางแผนหรือในการกระทำความผิดอาญา หรือ การพยายามกระทำความผิดอาญา หรือ การก่อให้เกิดผู้อื่นทำความผิดอาญา

(5) บุคคลใดจะไม่ถูกลงโทษฐานสมคบ หากไม่มีการแสดงออกอย่างเปิดเผย (*overt act*) เกิดขึ้นจากการสมคบนั้น เว้นแต่เป็นความผิดอุกฉกรรจ์ (*felonies of the first and second degree*)”

### 1.3องค์ประกอบของความผิด

องค์ประกอบความผิดฐานสมคบแยกพิจารณาเป็น<sup>135</sup> ความตกลง การบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีขอบข่ายกฎหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบแต่ใช้วิธีการที่มีขอบข่ายกฎหมาย การมีอยู่ของการกระทำอย่างเปิดเผย และ เจตนา

#### 1.3.1ความตกลง (agreement)

ความตกลงที่เป็นองค์ประกอบของการสมคบ ไม่จำเป็นต้องเป็นความตกลงในความหมายของกฎหมายลักษณะสัญญาทางแพ่ง<sup>136</sup> แต่ต้องเป็นความตกลงที่ถึงขนาดตัดสินใจกระทำความผิด (reach a decision to perpetrate the unlawful object) โดยความตกลงที่ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจา (negotiation) ยังไม่ถือว่าเป็นการสมคบ เช่นในคดี Walker<sup>137</sup> ศาลยกฟ้อง

(1) Definition of Conspiracy. A person is guilty of conspiracy with another person or persons to commit a crime if with the purpose of promoting or facilitating its commission he:

(a) agrees with such other person or persons that they or one or more of them will engage in conduct which constitutes such crime or an attempt or solicitation to commit such crime; or

(b) agrees to aid such other person or persons in the planning or commission of such crime or of an attempt or solicitation to commit such crime.

(5) Overt Act. No person may be convicted of conspiracy to commit a crime, other than a felony of the first or second degree, unless an overt act in pursuance of such conspiracy is alleged and proved to have been done by him or by a person with whom he conspired. ; <http://www.law-lib.utoronto.ca/bclc/crimweb/web1/mpc/mpc.html> retrieved on 5 January 2015.

<sup>135</sup> See Harvey Wallace and Clifford Roberson, Principle of Criminal Law, 2<sup>nd</sup> edition, (Needham Heights : Allyn and Bacon, 2001), pp. 68-70.

<sup>136</sup> Orchard, ‘agreement in Criminal Conspiracy’ (1974) Crim LR 297 at 335 quoted by JC Smith, Criminal law, *op.cit.*, p. 318.

<sup>137</sup> (1962) Crim LR 458. *Mulcahy v R* (1868) LR 3 HL 306 at 317 quoted by JC Smith, Criminal law, *op.cit.*, p. 318.

จำเลยที่สนทนากับผู้อื่นเพื่อกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ แต่ยังไม่สามารถตัดสินใจกันได้ จึงเป็นเพียงขั้นตอนของการเจรจา นอกจากนี้ หากจำเลยที่ 1 เริ่มลงมือกระทำความผิดด้วยตนเองเพียงคนเดียวแล้ว ต่อมาจำเลยที่ 2 เข้ามาช่วยจำเลยที่ 1 ขณะกระทำความผิด โดยจำเลยที่ 1 รู้และไม่ปฏิเสธการช่วยเหลือ ก็ถือว่าเป็นการสมคบได้แม้จะไม่ได้มีการตกลงกันมาก่อนเพื่อกระทำความผิด<sup>138</sup> แต่หากจำเลยที่ 1 ปฏิเสธไม่รับการช่วยเหลือหรือไม่รู้ว่าจำเลยที่ 2 ช่วยเหลืออยู่ ก็ถือว่าไม่เป็นการสมคบ แต่จำเลยที่ 2 ก็ผิดเพียงผู้สนับสนุนจำเลยที่ 1<sup>139</sup> แนวดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการสมคบอาจเกิดขึ้นขณะลงมือกระทำความผิดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องสมคบก่อนกระทำความผิดเสมอไป

ความตกลงที่จะเป็นความผิดฐานสมคบต้องเป็นความตกลงตั้งแต่สองคนขึ้นไป การที่บุคคลหนึ่งอยู่ด้วยในที่ประชุมเป็นหลักฐานที่แสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการสมคบ แต่อย่างไรก็ดี หากผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งอยู่ด้วยกันในขณะตกลง รับรู้ รับทราบถึงความตกลง เพียงเท่านั้นยังไม่สามารถลงโทษผู้นั้นฐานสมคบได้<sup>140</sup> เพราะขาดการพิสูจน์ถึงเจตนาที่จะร่วมวางแผนหรือร่วมในการกระทำความผิด ทั้งนี้ บุคคลผู้อยู่ในที่ประชุมที่มีเจตนาจะร่วมวางแผนหรือร่วมกระทำความผิดแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่รู้รายละเอียดทั้งหมดของแผนการ ก็ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดฐานสมคบ<sup>141</sup>

ลักษณะของความตกลงที่เป็นการสมคบอาจแบ่งได้หลายลักษณะ<sup>142</sup> เช่น

- 1) การสมคบทั่วไป เช่น D1 D2 D3 ต่างทำความตกลงร่วมกันเพื่อกระทำความผิด
- 2) การสมคบแบบวงล้อ (wheel conspiracies) เช่น มีคนกลางคือ X ที่ตกลงและติดต่อกับ D1 D2 D3 โดยระหว่าง D1 D2 D3 ไม่เคยสนทนาและไม่รู้จักกันเลย
- 3) การสมคบแบบลูกโซ่ (chain conspiracies) เช่น D1 ติดต่อกับ X โดยที่ X ติดต่อกับ D2 และ D2 ติดต่อกับ Y โดยที่ Y ติดต่อกับ D3 ทั้ง D1 D2 D3 เป็นการสมคบแบบลูกโซ่
- 4) การสมคบแบบลูกโซ่-วงล้อ (chain-wheel conspiracies) เช่น D1 ติดต่อกับ X โดยที่ X ติดต่อกับ D2 และ D3 เป็นการสมคบแบบลูกโซ่-วงล้อ โดย D2 และ D3 อาจไม่รู้จักกันเลย หากผู้นำเข้าสินค้าโดยผิดกฎหมายสมคบกับคนกลางเพื่อให้คนกลางไปติดต่อกับผู้ค้าปลีกรายย่อยหลายรายที่อยู่คนละรัฐกันและไม่รู้จักกัน ก็เป็นลักษณะของการสมคบแบบลูกโซ่-วงล้อ<sup>143</sup>

<sup>138</sup> Leigh (1775) 1 Car & Kir 28n ; Tibbits and Windust (1902) 1 KB 77, CCR quoted by JC Smith, *Criminal Law, op.cit.*, p. 319.

<sup>139</sup> Rannath Mohan v R (1967) 2 AC 187, (1967) 2 All ER 58, PC. quoted by JC Smith, *Criminal Law, op.cit.*, p. 319.

<sup>140</sup> Cleavor v. United States, 238 F.2d 766m 771 (10<sup>th</sup> Cir. 1956) quoted by Harvey Wallace and Clifford Roberson, *Principle of Criminal Law*, 2<sup>nd</sup> edition, (Needham Heights : Allyn and Bacon, 2001), p.68.

<sup>141</sup> Blumenthal v. United States, 332 U.S. 539 (1947) at 556 quoted by Harvey Wallace and Clifford Roberson, *Principle of Criminal Law, op.cit.*, p.69.

<sup>142</sup> JC Smith, *Criminal Law, op.cit.*, p. 320.

<sup>143</sup> Joshua Dressler, *Criminal Law*, 5<sup>th</sup> edition, (Newark: Matthew Bender, 2009), p.453.

1.3.2 การบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบแต่ใช้วิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Achieving an unlawful objective or achieving a lawful purpose in an unlawful manner)

ความตกลงที่จะเป็นความผิดฐานสมคบต้องเป็นความตกลงที่มีวัตถุประสงค์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นความตกลงที่วัตถุประสงค์ชอบด้วยกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย

### 1.3.3 การมีอยู่ของการกระทำอย่างเปิดเผย (overt act)

การกระทำอย่างเปิดเผย เช่น มีการตกลงกันเพื่อจะไปปล้นทรัพย์ หากผู้ร่วมสมคบคนหนึ่งไปเช่ารถเพื่อจะใช้ในการปล้นทรัพย์ การเช่ารถถือว่าเป็นการกระทำอย่างเปิดเผย (overt act) โดยการกระทำอย่างเปิดเผยไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการกระทำขั้นพยายามกระทำความผิด<sup>144</sup>

แม้ว่าในหลักกฎหมาย Common law จะไม่ต้องการการพิสูจน์ถึงการมีอยู่ของการกระทำอย่างเปิดเผย (overt act) แต่ใน Model Penal Code ของสหรัฐอเมริกา กลับมีการกำหนดให้ต้องมีการพิสูจน์ถึงการมีอยู่ของการกระทำอย่างเปิดเผยสำหรับการสมคบกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง โดยความผิดอุกฉกรรจ์ก็ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการมีอยู่ของการกระทำอย่างเปิดเผย ในขณะที่กฎหมายในแต่ละรัฐก็มีความแตกต่างกัน โดยบางรัฐกำหนดให้ต้องมีการพิสูจน์ถึง overt act ในทุกฐานความผิดของการสมคบ<sup>145</sup>

อย่างไรก็ดี การพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างเปิดเผย (overt act) ย่อมเป็นหลักฐานที่ดีที่ชี้ชัดถึงความมีอยู่ของข้อตกลงในการสมคบกันกระทำความผิด

### 1.3.4 เจตนา (intention)

ความผิดฐานสมคบต้องการเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษ (specific intent) กล่าวคือ เจตนาในการสมคบซึ่งเป็นเจตนาธรรมดา และเจตนาเพื่อกระทำความผิดตามที่ตกลงซึ่งเป็นเจตนาพิเศษ

หากมีการสมคบกันกระทำความผิดแล้วต่อมาผู้ร่วมสมคบแสดงเจตนาขอถอนตัวออกจากการสมคบ หลักกฎหมายถือว่า การแสดงเจตนาถอนตัวจากการสมคบหลังจากมีการกระทำอย่างเปิดเผย (overt act) แล้วไม่อาจยกเป็นข้อต่อสู้ของการกระทำความผิดฐานสมคบได้ เว้นแต่หากเป็นการถอนตัวออกมาแล้วทำให้การสมคบสิ้นสุดไป ก็อาจยกเป็นข้อต่อสู้ได้<sup>146</sup>

## 2. การสมคบกระทำความผิดตามกฎหมายไทย

<sup>144</sup> Joshua Dressler, *Criminal Law, op.cit.*, p. 438. ; see State v. Heitman, 629 N.W. 2d 542, 55 (Neb. 2001)

<sup>145</sup> Joshua Dressler, *Criminal Law, op.cit.*, p.438.

<sup>146</sup> Model Penal Code section 5.03 (6)

แม้กฎหมายอาญาไทยจะมีแนวคิดลงโทษผู้ลงมือในชั้นพยายามกระทำความผิดเป็นต้นไป<sup>147</sup> แต่การลงโทษผู้สมคบกระทำความผิดในกฎหมายไทยก็ถือเป็นข้อยกเว้นและปรากฏอยู่บางลักษณะ เช่น ความผิดฐานอั้งยี่ ซ่องโจร การสมคบกันเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ การสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สมคบกันก่อการร้าย และความผิดฐานสมคบกันเพื่อกระทำความผิดฐานองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

## 2.1 อั้งยี่ ซ่องโจร

ความผิดฐานอั้งยี่<sup>148</sup> และฐานซ่องโจร<sup>149</sup> เป็นความผิดที่ลงโทษผู้เป็นสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกซ่องโจร แม้อั้งยี่หรือซ่องโจรนั้นจะยังไม่ได้กระทำความผิด กฎหมายอาญาก็เข้ามาป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และสามารถลงโทษการเข้าเป็นสมาชิกอั้งยี่ กับการเข้าเป็นพรรคพวกซ่องโจรได้ทันที การลงโทษสมาชิกอั้งยี่กับพรรคพวกซ่องโจร เป็นแนวคิดการลงโทษขั้นเตรียมการกระทำความผิด ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการลงโทษผู้กระทำการสมคบ แต่ความแตกต่างระหว่างการสมคบกับอั้งยี่คือ การสมคบไม่จำเป็นต้องเป็นคณะบุคคลเหมือนอั้งยี่ ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างการสมคบกับซ่องโจรคือ ซ่องโจรต้องเป็นการสมคบกันตั้งแต่ห้าคนเพื่อกระทำความผิดในภาคสองประมวลกฎหมายอาญา ส่วนสมคบเป็นการตกลงกันตั้งแต่สองคนเป็นต้นไปและกระทำความผิดอาญาฐานใดก็ได้

## 2.2 การสมคบกันเพื่อเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐอาจมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงหรือฮั้วกันเพื่อเสนอราคาต่อรัฐโดยลักษณะที่ทำให้รัฐเกิดความเสียหาย พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2534 มาตรา 4<sup>150</sup> ได้กำหนดฐานความผิดอาญาไว้เพื่อลงโทษการสมคบกันกระทำความผิดอีกลักษณะหนึ่ง

## 2.3 สมคบกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

<sup>147</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 80

<sup>148</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 209

<sup>149</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 210

<sup>150</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2534 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐหรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง”

ในคดียาเสพติดก็มีการกำหนดฐานความผิดสมคบไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 โดยในมาตรา 8<sup>151</sup> ได้กำหนดฐานความผิดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีความมุ่งหมายที่จะปราบปรามการสบคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแม้ยังไม่ได้มีการลงมือกระทำความผิดจริง และเพื่ออุดช่องว่างในความผิดฐานช่องโหว่ เพราะเหตุว่า ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดนอกประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น การสมคบกันตั้งแต่ห้าคนเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก็ไม่ถือเป็นช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 210

## 2.4 สมคบก่อการร้าย

ความผิดฐานก่อการร้ายถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/1 ถึงมาตรา 135/4 โดยในมาตรา 135/2 (2)<sup>152</sup> ได้กำหนดบทลงโทษผู้ที่สมคบกันเพื่อก่อการร้ายไว้ ซึ่งเป็นฐานความผิดสมคบอีกฐานหนึ่งในประมวลกฎหมายอาญาไทย

## 2.5 องค์การอาชญากรรมข้ามชาติ

ความผิดฐานสมคบปรากฏในกฎหมายอาญาไทยอีกลักษณะหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 โดยในมาตรา 5<sup>153</sup> ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดฐานความผิดไว้หลายประการ ซึ่งใน (2) ของมาตรา 5 ได้กำหนดฐาน

<sup>151</sup> พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้นั้นสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

<sup>152</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/2 บัญญัติว่า “ผู้ใด

(1) ชูเชิญว่าจะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ชูเชิญจริง หรือ

(2) สละสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

<sup>153</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกหรือเป็นเครือข่ายดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

(2) สมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดร้ายแรงอันเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

(3) มีส่วนร่วมกระทำการใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจกรรมหรือการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยรู้ถึงวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจกรรมหรือโดยรู้ถึงเจตนาที่จะกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว

(4) จัดการสั่งการช่วยเหลือยุยงอำนวยความสะดวกหรือให้คำปรึกษาในการกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยรู้ถึงวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจกรรมหรือ โดยรู้ถึงเจตนาที่จะกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ”

ความผิดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดร้ายแรงอันเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้กับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเท่านั้น แต่การกระทำที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมของไทย ก็จะไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และใช้บทบัญญัติเรื่องอั้งยี่ของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงปัญหาการขาดบทบัญญัติในเรื่องการสมคบคิดกระทำความผิดในประมวลกฎหมายอาญาของไทย คงมีแต่การบัญญัติในพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องได้แก่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ในมาตรา 8 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ในมาตรา 5 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2534 ในมาตรา 4 ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวก็ยังถือว่าไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับกับการสมคบคิดเพื่อการกระทำทุจริตเชิงนโยบาย เพราะไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบทต่อไป

ปัญหาข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย ที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการวางกลไกทางกฎหมายและจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางการเมืองและระบบราชการอย่างจริงจังมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีการกำหนดให้เป็นเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง แต่ท้ายที่สุดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยก็พัฒนาก้าวหน้าไปอีกขั้น จนนำไปสู่ “การทุจริตเชิงนโยบาย” ที่มีความสลับซับซ้อน แขนงเนียนและมีเกราะป้องกันการโจมตีได้เป็นอย่างดีว่าเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมและอ้างว่าเป็นการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน จึงมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการ ส่งผลให้มาตรการป้องกันและตรวจสอบต่างๆ ที่กฎหมายวางไว้ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขได้ทันทั่วถึง ต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นมาก่อน ส่งผลให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับความเสียหายร้ายแรง ซึ่งการแก้ไขปัญหาลเหล่านี้ คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาลเหล่านี้ในบทสุดท้ายต่อไป

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้ บรรดาข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนประสบการณ์ของต่างประเทศในการป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย รวมถึงปัญหาและข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอมาในบทต่างๆ ก่อนหน้านี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากไม่มีการปรับปรุงและพัฒนามาตรการในทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้ครบถ้วนตั้งแต่ขั้นตอนของการริเริ่มพิจารณา นโยบายของรัฐบาล (โดยเฉพาะขนาดใหญ่) แล้วมาตรการในการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครองไทยได้ตั้งแต่เริ่มต้นมีการดำเนินการตามนโยบายแม้จะมีความพยายามการรณรงค์เพื่อต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบก็ตาม ซึ่งปัญหาประการนี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศมากเกินความจำเป็น และจะมีการตรวจสอบและมีการดำเนินการกับผู้กระทำการทุจริตได้ในภายหลังแล้วก็ตาม ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำผิดอีกด้วย

เนื่องจากผลการศึกษาของคณะผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นแล้วว่า การทุจริตเชิงนโยบายมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทางการเมืองและนักการเมืองหรือฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ (ที่มักจะอ้างเหตุผลประกอบการดำเนินการว่าเป็นนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน หรือเป็นความต้องการของประชาชน) มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า มีเหตุผลอ้างอิงในทางวิชาการ เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก สลับซับซ้อนและมีแบบแผนในการดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบเพื่อสร้างความชอบธรรมและกฎหมายอย่างเป็นระบบ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากในการติดตาม ตรวจสอบ หรือแสวงหาหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด ซึ่งปัญหาในลักษณะนี้เป็นข้อเท็จจริงที่พบได้จากการดำเนินคดีต่างๆ ที่ผ่านมา ที่คณะผู้วิจัยได้กล่าวถึงในการศึกษานี้แล้ว

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยพบว่า ที่ผ่านมา การแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อป้องกันปัญหา หรือแก้ไขไม่ให้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่เป็นภาษีอากรของประชาชนจากการทุจริตเชิงนโยบายได้เลย แม้แต่การลงโทษผู้กระทำความผิดก็ประสบกับปัญหาความล่าช้า ท้ายที่สุดเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องมีการตั้งงบประมาณแผ่นดินเข้ามาอุดหนุนชดเชย ซึ่งก็เป็นเงินจากภาษีอากรของประชาชนเช่นกัน สิ่งนี้จึงเป็นการสูญเสียเงินงบประมาณแล้วซ้ำเล่าในโครงการที่ไม่ได้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือประชาชนอย่างคุ้มค่าและแท้จริง อีกทั้งยังมีลักษณะแบ่งปันเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อไปช่วยเหลือหรือก่อให้เกิดประโยชน์แก่เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสวงหาหรือสนับสนุน หมุนเวียนผลประโยชน์ส่วนตัวในการสร้างคะแนนเสียงทางการเมืองโดยอาศัยเงินของแผ่นดินอีกด้วย

นอกจากนี้ความเสียหายในหลายครั้งที่เกิดขึ้นจากการทุจริตเชิงนโยบาย ได้สร้างผลกระทบในวงกว้างและในหลายมิติ ดังจะเห็นได้จากโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดของรัฐบาล น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ส่งผลกระทบทั้งระบบเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สังคม และระบบการเมืองอย่างกว้างขวาง รวมทั้งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อเสถียรภาพในการดำเนินวิถีชีวิตของชาวนาไทยอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันยังไม่อาจป้องกัน หรือลดบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเหล่านี้ได้ตั้งแต่ต้น แม้จะมีเสียงคัดค้าน ทักท้วงมากมายจากนักวิชาการและภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว แต่รัฐบาลซึ่งถือเสียงข้างมากในรัฐสภา ยังคงเดินหน้าโครงการต่อไป จนปรากฏเป็นปัญหาที่รับทราบกันทั่วไปในปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อป้องกันและลดความความรุนแรงของปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย จากบทเรียนการทุจริตเชิงนโยบายที่สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงที่คงไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้นอีกดังที่ได้ศึกษาวิจัยในโครงการนี้ คณะผู้วิจัย จึงมีข้อเสนอแนะที่ค้นพบจากการศึกษาดังต่อไปนี้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยควรประกอบด้วยมาตรการเชิงป้องกัน และมาตรการปราบปราม ดังนี้

## 6.1 ความจำเป็นที่ต้องวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาล

ปัจจุบันการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากยังไม่มีบทกฎหมายใดที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการริเริ่มการดำเนินงานไว้ รวมทั้งไม่มีการคัดกรองความเป็นไปได้ในการดำเนินงานของโครงการว่ามีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่ หรือจะสร้างผลกระทบในทางที่เสียหายแก่ประชาชนหรือสังคมจนเกินสมควรที่ไม่ควรดำเนินการหรือไม่

ประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมานี้ นับเป็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินไทยซึ่งขาดกลไกเข้าไปป้องกัน ขณะที่หากเปรียบเทียบกับโครงการที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ก็ยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีการชี้แจงข้อมูลต่อประชาชนและการจัดทำรายงาน EIA หรือ HIA เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการตัดสินใจดำเนินงาน<sup>154</sup> ซึ่งในที่สุดเงื่อนไขเหล่านี้ก็จะเป็สิ่งที่จะช่วยทักทวนมิให้โครงการนั้นสามารถเกิดขึ้นได้

<sup>154</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

**มาตรา 67** สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ

ง่าย ตลอดจนข้อมูลที่ปรากฏในรายงานก็จะเป็นข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงต่างๆ ถึงผลดีผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น ก็ย่อมจะเป็นการสร้างการรับรู้และมีส่วนร่วมในวงกว้างที่จะนำไปสู่การแสดงออกเคลื่อนไหวทางสังคมต่อไป

สำหรับมาตรการที่คณะผู้วิจัยขอเสนอให้มีการกำหนดไว้มีความจำเป็นต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยมีสาระสำคัญที่จะครอบคลุมการดำเนินงานโครงการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่เริ่มโดยฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยเฉพาะจงเฉพาะโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้มีการหาเสียงไว้ หรือได้กำหนดขึ้นใหม่ที่เป็นนโยบายรัฐบาลโดยมีลักษณะสำคัญของโครงการสามประการที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย คือ

1. การดำเนินการนั้นต้องเป็นโครงการที่เป็นนโยบายระดับชาติ ซึ่งริเริ่มจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ
2. โครงการที่จะเกิดขึ้นมีการดำเนินการในวงกว้างก่อผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก
3. มีมูลค่าการใช้จ่ายตามโครงการหรือการลงทุนที่ค่อนข้างสูง และอาจมีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งต้องมีการใช้เงินหรือกู้ยืมเงินมากกว่า 1,000 ล้านบาท

เมื่อปรากฏโครงการที่จะดำเนินงานข้างต้นโดยรัฐบาลจะแบ่งแยกออกเป็นสองลักษณะซึ่งควรจะดำเนินการในกรอบดังต่อไปนี้

1. โครงการระดับที่เห็นได้ชัดว่าจำเป็นต้องดำเนินการในทุกกรอบปีงบประมาณ สมควรที่จะต้องดำเนินการดังนี้

- 1) กำหนดให้ใช้กลไกตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และใช้ระบบงบประมาณผูกพันในทุกรอบปีงบประมาณหรือคาบเกี่ยวผูกพันเพียงข้ามปีงบประมาณเดียว เพื่อให้การดำเนินงาน การควบคุม การตรวจสอบ เป็นไปเช่นการใช้เงินตามปกติ

- 2) กลไกในการตัดสินใจ ให้ทำในรูปของคณะกรรมการที่มีฝ่ายประจำ ฝ่ายวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัยอิสระ ฝ่ายผู้ประกอบการ และฝ่ายภาคประชาสังคม ในสัดส่วนที่ไม่อาจถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง และภาคเอกชน ดังนั้น จะมีฝ่ายการเมืองนั่งเป็นประธานหรือไม่จะไม่มีผลสำคัญเท่าใดนัก

- 3) กลไกในการดำเนินงาน โดยปกติต้องดำเนินการโดยฝ่ายประจำ และจะต้องมีความรับผิดชอบในการใช้เงินงบประมาณอย่างเคร่งครัด แต่จะต้องสร้างกลไกการตรวจสอบที่เป็นอิสระเป็นกลาง และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งจากสามฝ่ายข้างต้น (ตามข้อย่อย 2)

---

สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

4) จะต้องกำหนดให้มีการเสนอรายงานเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนในทุกรอบปีงบประมาณ

2. โครงการตามนโยบายเฉพาะกิจที่มีใช้งานประจำ (ตามข้อ 1) สมควรที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้

1) จัดทำโครงการศึกษาความเป็นไปได้ทั้งในแง่การดำเนินงาน แหล่งเงินทุนที่จะใช้ ผลกระทบทั้งทางได้ทางเสียแก่ประเทศชาติ ภาคประชาสังคม การให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียประโยชน์ จากโครงการ ความคุ้มค่าทั้งในทางการเงิน เศรษฐกิจ และสังคม กรอบวิธีดำเนินงาน ความน่าจะเป็นที่จะก่อให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ กลไกการควบคุมตรวจสอบป้องกันการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โครงการศึกษาความเป็นไปได้นี้ให้จัดทำโดยสถาบันอุดมศึกษา และตรวจสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับธนาคารแห่งประเทศไทย

2) เมื่อโครงการศึกษาความเป็นไปได้อผ่านการพิจารณาตาม 1) แล้ว ให้เปิดเผยต่อสาธารณชน กับให้นำเสนอขอความเห็นจาก ป.ป.ช. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความน่าจะเป็นที่จะก่อให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ กลไกการควบคุมตรวจสอบป้องกันการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และให้นำเรื่องดังกล่าวขอความเห็นชอบ หรืออย่างน้อยความคิดเห็นจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนเริ่มดำเนินงาน

3) กลไกการตัดสินใจ ให้ใช้ในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัยอิสระ ฝ่ายเอกชนผู้ประกอบการ และภาคประชาสังคม โดยจะต้องจัดสัดส่วนถ่วงดุลมิให้มีการครอบงำในระหว่างกัน

4) กลไกการดำเนินงานและแหล่งเงินทุน รัฐไม่ควรเข้าไปดำเนินการเอง เว้นแต่มีความจำเป็น อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันมิใช่เหตุเร่งด่วนเพื่อรีบเร่งดำเนินการ ควรใช้กลไกตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมทุนกับภาคเอกชน (PPP) อย่างเคร่งครัด

5) กลไกในการตรวจสอบ แต่จะต้องสร้างกลไกการตรวจสอบที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งจากสามฝ่ายข้างต้น (ตามข้อย่อย2))

6) การกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณชนและรัฐสภาเป็นระยะในระหว่างอายุโครงการ และรายงานผลสรุปสุดท้ายเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ ไม่เพียงการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 6.2. ข้อเสนอแนะในการสร้างกลไกเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

จากปัญหาที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอในบทก่อนหน้านี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างกลไกและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อป้องกันการทุจริตจากนโยบายรัฐบาลดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงข้อห้ามในการใช้นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่ต้องห้ามให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีบทบาทในการวินิจฉัยและกำหนดบทลงโทษ บุคคลหรือพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนข้อห้ามในการหาเสียงไว้ด้วยซึ่งในกรณีนี้ควรมีการกำหนดหลักการสำคัญไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ต้องห้ามในการหาเสียงหรือไม่

การกำหนดเช่นนี้คณะผู้วิจัยเชื่อว่าจะช่วยสกัดกั้นตั้งแต่ต้นก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง มิให้พรรคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่งบประมาณของรัฐ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการลงคะแนนเสียงเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาเสียงที่ระบุถึงตัวเลข จำนวนเงินที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการของรัฐบาล

2. คณะผู้วิจัยเห็นว่านอกเหนือจากจะต้องระบุว่าตามความในวรรคสองของมาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ว่าคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับตำแหน่ง ก็ควรจะต้องระบุถึงนโยบายในการหารายได้เพื่อมาปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ด้วย และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

อีกทั้งควรบังคับให้มีการแถลงผลงานรัฐบาลประจำปีต่อรัฐสภาทุกปีเพื่อรายงานให้ประชาชนได้รับทราบ โดยให้มีการถ่ายทอดสดทางสื่อมวลชน ซึ่งในการแถลงผลงานประจำปีของรัฐบาลจะต้องระบุถึงงบประมาณที่ใช้จ่ายไป รายงานสถานะทางการคลังของรัฐบาล และแนวนโยบายต่อไปในการบริหารราชการแผ่นดินในปีหน้าเพื่อให้สาธารณชนได้จับตาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

3. เพื่อให้กระบวนการงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปโดยมีกลไกป้องกัน ไม่ให้มีการดำเนินงานไปในทางที่สุ่มเสี่ยงกับการละเมิดวินัยทางการเงินการคลัง คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องผลักดันเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับหลักการตามมาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดทำหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่องหนหรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำรายจ่าย กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาการเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

การมีกฎหมายข้างต้นย่อมจะทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามกรอบวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็ควรจะมีบทลงโทษในการฝ่าฝืนไว้ด้วยเพื่อให้รัฐบาลไม่กล้าที่จะละเมิดกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลทางงบประมาณอย่างเข้มข้นมากกว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีมักจะเป็นการตรวจสอบเมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้ว ขณะที่ก่อนหน้าการใช้จ่ายเงินงบประมาณกลับไม่สามารถตรวจสอบป้องกันได้ ดังนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางของประเทศฝรั่งเศส ที่ได้พัฒนาให้มี “ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง” (La Cour de discipline budgétaire et financière) ที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1963 ที่สามารถลงโทษผู้บริหารที่เป็นนักการเมืองได้ด้วย นับว่าเป็นทางออกที่น่าจะช่วยเข้ามาอุดช่องว่างของการระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศที่ยังไม่ครอบคลุมได้

### 6.3 ข้อเสนอให้ใช้หลักการสมคบกระทำความผิดเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

กฎหมายอาญาไทยได้นำหลักการสมคบกันเพื่อกระทำความผิดมาบัญญัติเป็นฐานความผิดบางฐานที่กล่าวมาแล้ว โดยมีแนวคิดตรงกันที่ว่า หากไม่ลงโทษในขั้นตอนของการสมคบและปล่อยให้มีการลงมือกระทำความผิดในความผิดฐานเหล่านี้จนกระทั่งความผิดสำเร็จแล้ว ก็จะทำให้เสียหายให้กับสังคมอย่างมาก

ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดการลงมือกระทำความผิดในการกระทำที่เป็นผลเสียหายต่อสังคม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายการลงโทษทางอาญาไปในขั้นตอนของการสมคบในบางฐานความผิดที่มีอันตรายต่อสังคม **ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมดโดยเฉพาะฝ่ายการเมือง** อย่างไรก็ตาม การกระทำทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตเชิงนโยบายที่เป็นฐานความผิดที่สร้างความเสียหายให้กับสังคมอย่างมากเช่นกัน แต่กลับไม่มีบทบัญญัติที่ลงโทษผู้ที่สมคบกันทุจริต ซึ่งในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงการนำหลักการสมคบมาใช้เพื่อป้องกันการทุจริตในประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีของการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมีความร่วมมือกระทำผิดทุจริตหลายระดับ ดังนี้

#### 1) การขาดบทบัญญัติเรื่องสมคบเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ สมควรนำบทบัญญัติเรื่องการสมคบกันกระทำความผิดที่มีอยู่แล้วในกฎหมายไทยมาปรับใช้กับการทุจริตเชิงนโยบายได้หรือไม่ อย่างไร

*กรณีบทบัญญัติเรื่องอั้งยี่และช่องโจร* บทบัญญัติเรื่องช่องโจรแม้จะใกล้เคียงที่สุดในการนำมาลงโทษการสมคบกันกระทำความผิดทุจริตเชิงนโยบาย แต่ก็ยังมีช่องว่างบางกรณีที่ความผิดฐานช่องโจรไม่อาจนำมาใช้ได้ ในกรณีการสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำการทุจริตเชิงนโยบายที่เป็นฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 151<sup>155</sup> หรือ มาตรา 152<sup>156</sup> อาจนำบทบัญญัติเรื่องช่องโจรมาลงโทษผู้ที่สมคบกันกระทำความผิดดังกล่าวได้ แต่หากเป็นการสมคบกันไม่ถึงห้าคนก็ไม่อาจลงโทษฐานช่องโจรได้ หรือกรณีการสมคบกันเพื่อกระทำการทุจริตตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ก็ไม่อาจใช้ความผิดฐานช่องโจรลงโทษได้เช่นกัน

*กรณีบทบัญญัติเรื่องสมคบกันเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ* พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2534 เป็นกฎหมายที่จัดการกับ “การฮั้วกัน” เพื่อเสนอราคาในการประมูลงานกับหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งลงโทษผู้เสนอราคาที่สมคบกันทำให้รัฐเกิดความเสียหาย แม้จะสามารถลงโทษการทุจริตเชิงนโยบายได้บางส่วน กล่าวคือ ส่วนที่เป็นการ

<sup>155</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์นั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท”

<sup>156</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท”

ดำเนินการตามนโยบายโดยทุจริต แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นตัวการในการทุจริตเชิงนโยบายได้<sup>157</sup>

## 2) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดฐานความผิดสมคบเพื่อทุจริต

ดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว ฐานความผิดสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมายอาญาปัจจุบันแม้จะมีการกำหนดอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่อาจนำมาใช้ป้องกันปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดฐานความผิดสมคบกันเพื่อกระทำความผิดฐานทุจริตจึงมีเหตุผลและความจำเป็นสนับสนุนดังนี้

1) การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยและสังคมไทยที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องป้องกันและปราบปราม

2) แม้มีฐานความผิดเพื่อลงโทษการกระทำโดยทุจริตอยู่หลายมาตราแล้ว แต่ก็เป็นการลงโทษได้เฉพาะเมื่อเกิดการกระทำทุจริตขึ้นและสร้างความเสียหายกับประเทศแล้ว โดยประเทศไทยยังไม่มีฐานความผิดลงโทษผู้สมคบกันทุจริต ดังนั้น การกำหนดฐานความผิดสมคบกันทุจริตเพื่อเป็นการลงโทษผู้สมคบในขั้นตอนวางแผนการจึงเป็นการตัดไฟแต่ต้นลม เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำต่อไปที่สร้างความเสียหายที่เยียวยาได้ยาก หรือบางครั้งไม่อาจจะเยียวยาให้กลับคืนดังเดิมได้

3) ความผิดฐานทุจริตเป็นความผิดที่ไม่มีผู้เสียหายที่เป็นปัจเจกชน (victimless crime) ดังนั้นลักษณะการกระทำความผิดจึงยากในการป้องกันและปราบปราม เพราะไม่มีปัจเจกชนที่เสียหายมาแจ้งความหรือ ดำเนินคดี การเพิ่มฐานความผิดในขั้นตอนของการสมคบและการเพิ่มบทลงโทษจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อยับยั้งการกระทำดังกล่าว<sup>158</sup>

<sup>157</sup> นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเรื่องสมคบ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ความผิดฐานก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/2 (2) หรือความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.2556 แต่กฎหมายเหล่านี้ก็อยู่นอกขอบของการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในรัฐเป็นหลัก จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

<sup>158</sup> ตามแนวคิดการยับยั้งอาชญากรรมของ Gary Becker ที่ว่า อาชญากรทุกคนล้วนแต่มีเหตุผลในการกระทำความผิด โดยการตัดสินใจกระทำความผิดของอาชญากรนั้นขึ้นอยู่กับว่า “ผลประโยชน์คาดหวัง” (expected gain) ที่อาชญากรคาดหวังว่าจะได้รับมีความสัมพันธ์อย่างไรกับ “การลงโทษคาดหวัง” (expected punishment) ที่อาชญากรคาดหวังจะได้รับ กล่าวคือ หากผลประโยชน์ที่อาชญากรจะได้รับมีปริมาณมากกว่าการลงโทษที่อาชญากรจะได้รับ อาชญากรนั้นจะประกอบอาชญากรรมขึ้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าผลประโยชน์ที่คาดหวังมีปริมาณน้อยกว่าโทษที่อาชญากรจะได้รับ อาชญากรก็จะถูกยับยั้ง (deter) โดยกฎหมายและจะไม่ประกอบอาชญากรรมนั้น ; ผลจากแนวคิดดังกล่าว หากรัฐไม่ต้องการให้มีอาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคม รัฐสามารถทำได้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง รัฐต้องเพิ่มต้นทุนของอาชญากรในการประกอบอาชญากรรม เช่น เพิ่มโทษให้สูงขึ้น ประการที่สอง รัฐต้องลดผลประโยชน์ที่อาชญากรจะได้รับ เช่น ตัดโอกาสในการที่อาชญากรได้รับประโยชน์จากการประกอบอาชญากรรม เป็นต้น ; ต้นทุน (costs) ของผู้กระทำความผิดจะประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ คือ “โอกาสของการที่ผู้กระทำความผิดถูกจับได้” (probability of apprehension) และ “ขนาดของโทษที่จะลงกับผู้กระทำความผิด” (magnitude of the punishment) ดังนั้น ในความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย (victimless crime) โอกาสในการถูกจับได้

4) เมื่อเปรียบเทียบกับฐานความผิดสมคบอื่นๆตามกฎหมายอาญาไทยไม่ว่าจะเป็นสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สมคบกันก่อการร้าย สมคบกันกระทำความผิดที่เกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ การสมคบกันทุจริตสร้างความเสียหายกับสังคมมากพอกันหรืออาจจะมากกว่าบรรดาความผิดที่กล่าวมา

5) การกำหนดความผิดฐานสมคบกับกระทำการทุจริตสอดคล้องกับ “หลักของความแน่นอนมากที่สุด (principle of maximum certainty)”<sup>159</sup> เพราะการจะลงโทษฐานสมคบต้องมีการปรากฏขึ้นของข้อตกลง (agreement) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนกว่าการเตรียมการทั่วไป (preparatory act) การกำหนดความผิดฐานสมคบจึงเป็นเรื่องสมเหตุสมผลและมีน้ำหนักมากพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดฐานทุจริต

6) การกระทำการทุจริตเชิงนโยบายล้วนแต่เกิดขึ้นโดยผ่านขั้นตอนของการตกลงหรือสมคบกันมาก่อนทั้งสิ้น คงเป็นไปได้ยากที่จะมีการทุจริตเชิงนโยบายที่กระทำโดยบุคคลคนเดียวหรือทำโดยบุคคลหลายคนโดยไม่ตกลงกันมาก่อน การกำหนดฐานความผิดเพื่อลงโทษผู้สมคบกันทุจริตจึงเป็นการกำหนดกฎหมายที่ใช้ป้องกันโดยตรงกับลักษณะของการกระทำความผิดฐานสมคบกันทุจริต

7) การกำหนดฐานความผิดสมคบเพื่อกระทำการทุจริตเข้ามาป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นการกำหนดความผิดสำหรับทั้งการสมคบเพื่อวัตถุประสงค์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย (achieving an unlawful objective) กับ การสมคบเพื่อกระทำการอันชอบด้วยกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย (achieving a lawful purpose in an unlawful manner)

### 3) ลักษณะการสมคบเพื่อทุจริตเชิงนโยบาย

การสมคบกันกระทำความผิดเพื่อทุจริตเชิงนโยบายมีได้สองลักษณะคือ

1) การสมคบเพื่อวัตถุประสงค์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย (achieving an unlawful objective) เช่น ออกนโยบายและทำตามนโยบายตัดถนนให้ผ่านที่ดินของตนอย่างเดียว โดยส่วนรวมไม่ได้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์น้อย

2) การสมคบเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย (achieving a lawful purpose in an unlawful manner) เช่น การออกนโยบายและดำเนินนโยบายจำหน่ายหรือประกันราคาพืชผลการเกษตรเพื่อให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกร แต่ผูกขาดการขายไว้กับพ่อค้าที่เป็นพวกพ้องของผู้กำหนดนโยบายโดยสมบคนำกำไรมาแบ่งกัน

---

จึงต่ำ วิธีการรักษาต้นทุนของผู้กระทำผิดไว้ให้คงเดิมจึงจำเป็นต้องเพิ่มขนาดของการลงโทษ ซึ่งก็คือ การเพิ่มฐานความผิดสมคบเพื่อกระทำการทุจริต นั่นเอง; โปรดดู ปกป้อง ศรีสนิท, “การวิเคราะห์โทษทางอาญาด้วยหลักนิติเศรษฐศาสตร์”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 , 2553, หน้า 510-526.

<sup>159</sup> Andrew Ashworth, *Principle of Criminal Law*, 5<sup>th</sup> edition, (Oxford: Oxford University Press, 2006), p.459.

ข้อกล่าวอ้างที่สำคัญของผู้กระทำการทุจริตเชิงนโยบาย คือ นิยามของ “ทุจริต” คือ การแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การออกนโยบายและดำเนินการตามนโยบายที่กระทำโดยการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นการกระทำโดยทุจริตได้อย่างไร คำตอบในเรื่องดังกล่าว คือ การทำตามนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ให้ตนเองหรือพวกพ้องได้ประโยชน์อย่างเดียวโดยไม่เกิดประโยชน์ส่วนรวมหรือเกิดประโยชน์น้อยต่อส่วนรวม เป็นการสมคบรูปแบบหนึ่ง รวมทั้ง การทำตามนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่ดีเพื่อพัฒนาประเทศแต่ใช้วิธีการไม่ถูกต้อง เช่น ฮั้วประมูล ล้อคอสเป็ค เพื่อให้ตนเองหรือพวกพ้องได้ประโยชน์ ก็เป็นการสมคบกันกระทำความผิดฐานทุจริตเชิงนโยบายได้เช่นกัน แม้จะเป็นการดำเนินการโดยการออกกฎหมายหรือออกระเบียบอย่างถูกต้อง เพราะเป็นการใช้วิธีการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง (unlawful manner)

#### 4) ข้อเสนอแนะทางบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้

การบัญญัติความผิดฐานสมคบกันเพื่อกระทำการทุจริตควรที่จะบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากกว่าการบัญญัติเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายอาญา เพราะเหตุว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการกระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงซึ่งอยู่ในบังคับโดยตรงของกฎหมายของ ป.ป.ช. อีกทั้งกฎหมาย ป.ป.ช. ยังครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดซึ่งกว้างกว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยแนวทางการกำหนดความผิดฐานสมคบกันเพื่อการทุจริตอาจนำมาจากแนวทางการบัญญัติกฎหมายในกรณีของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 8 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 121/1 ดังนี้

*“มาตรา 121/1 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ เพื่อกระทำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือฐานเจ้าพนักงานในการยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้นั้นสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ*

*ถ้าได้มีการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกัน ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”*

#### 5) แนวทางบังคับใช้กฎหมาย

แม้จะบัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการสมคบกันทุจริต แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอาจประสบความยากลำบาก เพราะเหตุว่าการสมคบกันกระทำการทุจริตเป็นลักษณะการตกลงกันโดยลับ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากยิ่งในหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์การกระทำความผิด การใช้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการของ ป.ป.ช. แต่เพียงอย่างเดียวคงยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นถึง “ข้อตกลง” (agreement) และ “การกระทำอย่างเปิดเผย”(overt act)<sup>160</sup> การ

<sup>160</sup> หากแนวศาลไทยถือแนวทางการลงโทษในความผิดฐานสมคบว่าต้องมีการพิสูจน์การมีอยู่ของ overt act

กำหนดให้มีมาตรการเชิงรุกเพื่อการหาพยานหลักฐาน (active measures) ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ในมาตรา 17 ให้อำนาจดักข้อมูลทางการสื่อสาร มาตรา 19 ให้มีการปฏิบัติการอำพราง (undercover operations) มาตรา 20 ให้มีการใช้วิธีการเคลื่อนย้ายภายใต้การควบคุม (controlled delivery) และในมาตรา 21 ให้มีการใช้การสะกดรอยด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (electronic surveillance) จึงเป็นสิ่งที่ควรกำหนดขึ้นพร้อมกับการกำหนดฐานความผิดฐานสมคบกันเพื่อกระทำการทุจริต

คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. หรือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจใช้มาตรการเชิงรุกดังกล่าวในการหาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้สมคบกันกระทำการทุจริต โดยมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจโดยการขออนุมัติการใช้มาตรการดังกล่าวจากศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

#### 6.4 ข้อเสนอการตรากฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

จากข้อเสนอแนะที่ค้นพบจากโครงการศึกษาวิจัยนี้ ท้ายที่สุดมีความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงอาจต้องดำเนินการตรากฎหมายใหม่เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายที่ไม่สามารถเข้าไปจัดการกับปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายได้ ซึ่งแน่นอนว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีทั้งระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ โดยเครื่องมือกฎหมายที่ใช้ควรออกแบบให้มีกลไกสองส่วน คือ กลไกการป้องกัน และกลไกการปราบปราม เพื่อช่วยให้ครอบคลุมและเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามากที่สุด

อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยเห็นว่า การป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนั้นยังมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องนโยบายการหาเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จาก กรณีปัญหาทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวเกี่ยวข้องกับนโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองที่ได้นำเสนอต่อสาธารณชนที่ประกาศในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งว่าจะดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเกี่ยวนละ 15,000 บาท ซึ่งต่อมาก็นำมาสู่ความเสียหายมากมายต่อประเทศชาติ แต่นักการเมืองก็อ้างว่าเป็นนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน ดังนั้นจึงไม่มีความผิด ฉะนั้นการพิจารณาถึงข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายจึงต้องพิจารณาตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า มีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพิ่มเติมเพื่อป้องกัน รวมถึงการกำหนดนิยามทางกฎหมายของการทุจริตเชิงนโยบายให้ชัดเจน และกำหนดข้อห้ามในการหาเสียงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีแนวโน้มจะนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้ง ตลอดจนสร้างกลไกการตรวจสอบในเรื่องนี้โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในประเด็นข้อเสนอล่างต้นคณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นความสำคัญประการแรกที่ต้องกำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบตั้งแต่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ขณะเดียวกันต้องแก้ไขปัญหาคำถามไม่ชัดเจนในนิยามโดยกฎหมายเนื่องจากสังคมไทยปัจจุบันมีการถกเถียงอย่างกว้างทั้งในระดับนักการเมือง นักวิชาการและประชาชนทั่วไปว่าอะไรคือ “การทุจริตเชิงนโยบาย” บางกลุ่มบางพวกก็กล่าวหาว่าไม่มีอยู่จริง เพราะเป็นการทำตามความต้องการของประชาชนที่ได้หาเสียงไว้ ฉะนั้นจะมีความผิดได้

อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกับปัญหาเรื่องการป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ที่ในอดีตยังไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เกิดวิกฤตการเมืองที่เรียกว่าระบอบทักษิณ จนนำไปสู่การรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งส่วนหนึ่งคือปัญหาเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารระดับสูง ดังนั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่อง การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในมาตรา 264 ถึงมาตรา 269 และต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ก็ได้บัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ไว้ใน มาตรา 100 ถึงมาตรา 103 อีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางของการบัญญัติการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมข้างต้นให้เกิดความชัดเจนในบทกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำมาใช้กับกรณีการสร้างให้เกิดความชัดเจนกับการกระทำที่เป็นการทุจริตเชิงนโยบายได้ โดยต้องมีการบัญญัติไว้เป็นสองระดับ คือ ในรัฐธรรมนูญ และระดับพระราชบัญญัติ คือ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายการเลือกตั้งที่จะเป็นการครอบคลุมป้องกันไว้ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองด้วยการสร้างการทุจริตเชิงนโยบายขึ้น ซึ่งมาตรการที่คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเป็นดังนี้

### 1) การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1 การกำหนดในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยบัญญัติถึงหลักการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่การแถลงต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องชี้แจงให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยต้องมีการประมาณการและระบุงเงินงบประมาณที่จะใช้ในโครงการนั้นๆเป็นเบื้องต้น และให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาการอภิปรายถึงความคุ้มค่าของนโยบายต่างๆและให้มีการลงมติรับรองนโยบายในแต่ละด้านของคณะรัฐมนตรี โดยนโยบายใดที่ไม่ผ่านการรับรองจะต้องนำกลับมาแถลงนโยบายใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้นโยบายใดที่ยังไม่ผ่านการรับรองจะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เว้นแต่การปฏิบัติงานในงานประจำตามกฎหมาย

1.2 การกำหนดเรื่องข้อห้ามการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเข้ามาพิจารณาถึงนโยบายที่ต้องห้ามหาเสียงเลือกตั้งเพราะอาจเข้าข่ายการทุจริตเชิงนโยบาย โดยเดิมที่ประเทศไทยไม่เคยมีการกำหนดไว้<sup>161</sup> ซึ่งจาก

<sup>161</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและข้อห้ามไว้เพียงบางเรื่องซึ่งไม่มีประเด็นเกี่ยวกับนโยบายหาเสียงเลือกตั้งที่อาจเข้าข่ายทุจริตเชิงนโยบาย คงเป็นข้อ

บทเรียนของการตรวจสอบการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวที่ผ่านมา ก็เห็นเค้าลางของปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนี้มาตั้งแต่ตอนหาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 ที่ได้ชูนโยบายโครงการรับจำนำข้าวเกี่ยวละ 15,000 บาท จนได้รับแรงสนับสนุนจำนวนมากจากประชาชนจนกลายมาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่นำไปสู่ปัญหาในที่สุด

สำหรับประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยวินิจฉัยนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ส่งคนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่านโยบายใดที่อาจส่งผลเสียที่จะนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้ ซึ่งต้อง

ห้ามในส่วนการที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในมาตรา 236 (1) และบทลงโทษตาม มาตรา 237 ดังนี้

**มาตรา 236** คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐ ในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

**มาตรา 237** ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือ กรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและ กรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

พิจารณาให้เสร็จภายใน 7 วัน โดยการหาเสียงที่เข้าข่ายได้แก่ การหาเสียงที่มีลักษณะเป็นการระบุจำนวนเงินที่เป็นตัวเลข ที่จูงใจให้เลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองนั้นๆ หากพรรคการเมืองใดไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีการวินิจฉัย ก็ให้มีสิทธิยื่นเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาชี้ขาดสุดท้ายได้ซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน

1.3 การกำหนดถึงการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยกำหนดข้อห้ามที่อาจเข้าข่ายการทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีกลไกในการที่สมาชิกรัฐสภาหรือประชาชนจะเข้าไปร้องขอให้มีการตรวจสอบได้ ซึ่งบทบาทหนึ่งครั้งที่เราควรทำหน้าที คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ในกรณีของการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ซึ่งเป็นจำนวนเดียวกับการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนถ้าเป็นกรณีของประชาชนต้องเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ซึ่งเทียบได้กับกรณีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนให้วินิจฉัยในประเด็นที่อาจมีการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้น ให้มีการระงับการดำเนินโครงการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าไม่เป็นกรณีที่ทุจริตเชิงนโยบายก็ให้ดำเนินการโครงการดังกล่าวต่อไปได้ แต่หากเห็นว่ามิใช่การเข้าข่ายการทุจริตเชิงนโยบายก็ให้ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

## 2) การบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สืบเนื่องจากปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองอย่างใกล้ชิด ซึ่งที่ผ่านมาจะพบว่ากฎหมายเลือกตั้งไทยไม่เคยมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่มาตรา 53 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550<sup>162</sup> ซึ่งได้กล่าวถึงบทบาทของ

<sup>162</sup> ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งในมาตรา 53 ดังต่อไปนี้

มาตรา 53 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

กต.และข้อห้ามในการหาเสียงเอาไว้ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการบัญญัติไว้ ก็มีความจำเป็นที่ต้องรับรองไว้อีกชั้นหนึ่งในกฎหมายเลือกตั้ง โดยเป็นการกำหนดรายละเอียดของอำนาจของกต.ในการวินิจฉัยเมื่อมีผู้ร้องเรียน ซึ่งในกรณีจะจำกัด เฉพาะการร้องเรียนจากพรรคการเมืองหรือในกรณีที่เกิดเองว่า การหาเสียงด้วยนโยบายดังกล่าว มีแนวโน้มเข้าข่ายที่จะนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้

## 2) การบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ป.ป.ช.

ในที่นี้จะเป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อรองรับหลักการเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายโดยป.ป.ช. ซึ่งปรากฏตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดนิยามของการทุจริตเชิงนโยบายว่า “เป็นการกระทำที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่มีมูลเหตุจูงใจด้วยเจตนาแอบแฝงเพื่อนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งของตนเองและผู้อื่น หรือชักจูงให้เกิดความนิยมในนโยบายเพื่อประโยชน์ทางการเมือง อันอาจเกิดความเสียหายหรือเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินจนเกินสมควรโดยขาดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินตามนโยบาย”

ความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย ดังกล่าว เป็นข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาถึงเอกสารที่มีการค้นคว้าวิจัยของนักวิชาการ บทเรียนของต่างประเทศและการถอดบทเรียนกรณีศึกษาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งองค์ประกอบของการทุจริตเชิงนโยบายตามความหมายของ คณะผู้วิจัยที่เสนอไว้มีสาระสำคัญสามประการดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**ประการที่สอง** มีเจตนาที่แอบแฝงเพื่อสร้างโอกาสนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งของตนเองและผู้อื่น หรือชักจูงให้เกิดความนิยมในนโยบายเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้

**ประการที่สาม** การดำเนินงานตามนโยบายนั้น อาจเกิดความเสียหายหรือเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินจนเกินสมควรโดยขาดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินตามนโยบาย

ทั้งนี้ นิยามของการทุจริตเชิงนโยบายข้างต้น เป็นเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้น โดยอาจมีการกำหนดการกระทำที่เข้าข่ายการทุจริตเชิงนโยบายอื่นๆเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่าในการป้องกันปราบปรามการกระทำที่เป็นการทุจริตเชิงนโยบายนั้น มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการควบคู่กันกับมาตรการตรวจสอบในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 กำหนดไว้ด้วยเพราะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้ โดยควรปรับปรุงข้อห้ามให้ครอบคลุมการกระทำต่างๆมากขึ้น เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้ป.ช.มีบทบาทเข้าไปตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือที่เรียกว่าการมีผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรนำร่างเนื้อหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... หรือที่เรียกกันว่ากฎหมายเจ็ดชั่วโคตร ซึ่งเคยเสนอโดยคณะรัฐมนตรีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไปเพราะองค์ประชุมในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติสมัยนั้นไม่ครบองค์ประชุม กลับมาทบทวนปรับปรุงแก้ไขได้ เพราะมีหลักการที่จะช่วยส่งเสริมป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้อีกทางหนึ่ง

บรรดาข้อเสนอข้างต้นของคณะผู้วิจัย จำเป็นที่ต้องดำเนินผลักดันให้ปรากฏเป็นรูปธรรมทั้งในส่วนรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งในสถานการณ์ของการปฏิรูปประเทศปัจจุบันที่กำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงเป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในการสร้างกลไกเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายได้ ทั้งนี้ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในบางประเด็นก็สอดคล้องกับทิศทางของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ยกร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มี ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน เช่นการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีการจัดศาลปกครองวินัยการคลังและงบประมาณขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องผลักดันในอีกหลายเรื่องที่เป็นข้อเสนอในรายงานวิจัยฉบับนี้ให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติโดยทำการยกร่างเป็นกฎหมายมารองรับต่อไป ซึ่งต้องอาศัยการถกเถียงแลกเปลี่ยนระหว่างภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องต่อไปเพื่อหาข้อยุติในรูปแบบและเนื้อหาที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับทุกฝ่าย

## บรรณานุกรม

### บทความภาษาต่างประเทศ

Norad (2008), “Anti-Corruption Approaches – a Literature Review”, commissioned on behalf of ADB, Cida, Danida, Norad Sadeve, and Sida Scanteam.

### บทความภาษาไทย

ปกป้อง ศรีสนิท, “การวิเคราะห์โทษทางอาญาด้วยหลักนิติเศรษฐศาสตร์”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 3, 2553.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตริรัตน์, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ”, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 21 (ธันวาคม 2546).

### BOOKS

Andrew Ashworth. Principle of Criminal Law, 5<sup>th</sup> edition, Oxford : Oxford University Press, 2006.

JC Smith. Criminal Law. 10<sup>th</sup> edition, London : Butterworths, 2002.

Harvey Wallace and Clifford Roberson. Principle of Criminal Law, 2<sup>nd</sup> edition. Needham Heights : Allyn and Bacon, 2001.

### หนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: พลสยามพรีนติ้ง, 2551.

คณิต ฒ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2554.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เมษายน 2555.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทย และการมองไปข้างหน้า” ในชุดโครงการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย” โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2556.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและ สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย . กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษา วิเคราะห์การเมือง, กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำรา, 2541.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน: สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข .กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549.

ลอยลม ประเสริฐศรี. “บทบาทของรางวัลนำจับและการลงโทษต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ภายหลังจากทำความผิด : การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ในห้องปฏิบัติการ” . วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วรงค์ เดชกิจวิกรม. มหาภาพยโง่งข้าว .กรุงเทพฯ : บจก.อมรินทร์บุ๊คเซนเตอร์, 2557.

วิทยากร เชียงกูร. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549.

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. คู่มือทรรราช : แบบเรียนวิชาทรรราชวิทยา, กรุงเทพฯ : สถาบัน สหสวรรค์, 2543.

สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในยุค ปฏิรูปกันอย่างไร. กรุงเทพฯ : สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2547.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วย ช่วยกัน, 2549.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, พ.ศ. 2549.

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปัญหาคอร์รัปชัน...สาเหตุและทางออก. (เอกสารอัดสำเนา) 2536.

อุดม รัฐอมฤต, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติ มิชอบในวงราชการ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

อัมมาร สยามวาลา และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า, 2549.

### เอกสารอื่นๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2534

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.

2556

คู่มือของสมาชิกรัฐสภาสำหรับการปราบปรามทุจริต สถาบันพระปกเกล้า. 2543.