





การประชุมทางวิชาการระดับชาติ
ว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3
"กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน"

The Third National Symposium of Justice Administration on
"Roles of Justice Administration in Combating Corruption"

วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548
ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

รายงานการศึกษาวิจัย

เพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3

"กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน"



The Third National Symposium of Justice Administration on

" Roles of Justice Administration in Combating Corruption"

22-23 สิงหาคม 2548

ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

รายงานการศึกษาวิจัย

กลุ่มที่ 1 การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐ

1.1 การป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมคดียาเสพติด โดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล
โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

1.2 การจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร
โดย นายพงษ์ภัฏ เรียงเครือ

1.3 มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐาน ความโปร่งใสในเรือนจำ
โดย กรมราชทัณฑ์

1.4 การกำหนดห้ามให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการตามมาตร 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.5 ความขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

กลุ่มที่ 2 การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชน

การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชนศึกษา กรณีธรรมาภิบาลเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบต่อ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กลุ่มที่ 3 การพัฒนามาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชัน

3.1 ปัญหาการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3.2 มาตรการตรวจสอบหน่วยงานที่มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชัน
โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3.3 การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการคอร์รัปชัน

โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.4 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศึกษาเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการ

โดย สำนักงานอัยการสูงสุด

กลุ่มที่ 4 การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

4.1 พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมและการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

โดย องค์กรเพื่อความโปร่งใส สภาทนายความ และองค์กรพันธมิตร

4.2 การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้าง ความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน

โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

กลุ่มที่ 1
การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐ

การคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นปัญหาที่กระทบต่อความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ ผลกระทบดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่เพียงประชาชนภายในประเทศเท่านั้น หากแต่ยังกระทบถึงภาพพจน์ ชื่อเสียง และความเชื่อมั่นของชาวต่างชาติต่อประเทศไทยด้วย การสร้างมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญนอกเหนือไปจากการปราบปรามที่เป็นการลงโทษเมื่อเกิดการคอร์รัปชันแล้ว การประชุมกลุ่มย่อยจะชี้ให้เห็นถึงกรณีศึกษาบางประการเพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนระดมความคิดและข้อเสนอที่ครอบคลุมในด้านการป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐ

ประธานการประชุม

ดร.วิลาศ สิงหวิสัย ประธานคณะทำงานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

ผู้นำอภิปราย

นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ รองบรรณาธิการอำนวยการหนังสือพิมพ์มติชน

การนำเสนอรายงานผลการศึกษา

- การป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดโดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล
  (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด)
- การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร
  (นายพงษ์ภัฏ เรียงเครือ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงยุติธรรม)
- มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ
  (กรมราชทัณฑ์)
- การกำหนดห้ามให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
  (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)
- ความขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
  (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

การป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดโดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล

ที่ปรึกษา

นางฐิติพร ลิ้มแหลมทอง

อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้วิจัย

นายกอบกูล จันทวโร

ผู้อำนวยการกองกฎหมายและคดียาเสพติด

นายรัฐการ ศรีศกุน

นิติกร 6 ว

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	**บทนำ**	1:1:1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1:1:1
	วัตถุประสงค์การศึกษา	1:1:5
	สมมติฐาน	1:1:6
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1:1:6
	นิยามปฏิบัติการ	1:1:6
บทที่ 2	**แนวคิดและระบบโครงสร้างการให้เงินสินบนเงินรางวัล**	1:1:7
	แนวคิดเกี่ยวกับการให้สินบน	1:1:7
	ระบบโครงสร้างการให้สินบนนำจับ	1:1:7
	ประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้รางวัลสินบนนำจับ	1:1:9
บทที่ 3	**หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด**	1:1:20
	ความเป็นมา	1:1:20
	คำจำกัดความที่สำคัญ	1:1:21
	หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด	1:1:22
	หลักฐานการขอรับเงินสินบนเงินรางวัล	1:1:29
	การยื่นคำขอและระยะเวลาในการยื่นคำขอ	1:1:30
บทที่ 4	**วิธีการศึกษา**	1:1:32
	ประชากรที่ศึกษา	1:1:32
	กลุ่มตัวอย่าง	1:1:32
	ขอบเขตการศึกษา	1:1:32
	วิธีการดำเนินการวิจัย	1:1:32
	เครื่องมือ	1:1:33
	การเก็บรวบรวมข้อมูล	1:1:33
	การวิเคราะห์ข้อมูล	1:1:33
บทที่ 5	**การสำรวจความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่าง**	1:1:34
	ลักษณะและปริมาณกลุ่มตัวอย่างประชากร	1:1:34
	สรุปผลการตอบแบบสอบถาม	1:1:35

		หน้า
	- ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป	1:1:35
	- ตอนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. ๒๕๔๖	1:1:36
	- ตอนที่ 3 ขั้นตอนการพบเห็นว่ามีปัญหาการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด	1:1:37
	- ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ	1:1:42
บทที่ 6	**บทสรุปและข้อเสนอแนะ**	1:1:43
	บทสรุป	1:1:43
	ข้อเสนอแนะ	1:1:44
	บรรณานุกรม	1:1:46
ภาคผนวก		
	แบบสอบถาม	1:1:48

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	เปรียบเทียบความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลระหว่างผู้ตอบแบบสอบถาม กลุ่มที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล (เคยขอ) กับกลุ่มที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล (ไม่เคยขอ)	1:1:36
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบจำนวนคดียาเสพติดที่จับกุมกับจำนวนคดีที่ขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2547	1:1:37
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบขั้นตอนที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีการทุจริตในคดียาเสพติด	1:1:38
ตารางที่ 4	แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลที่มีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	1:1:39

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยมาแล้วเป็นเวลาช้านาน และเป็นเรื่องที่ยากที่ขจัดให้หมดสิ้นไป จนในบางครั้งบางเวลาสังคมอาจจะลืมไปว่าเป็นเรื่องที่ผิดแต่กลับมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของทุกสังคมที่จะมีการทุจริตเกิดขึ้นบ้างประเพณีและวัฒนธรรม บางแห่งได้ก่อให้เกิดทัศนคติหรือคำนิยามที่เรียกว่า "กินตามน้ำ" จนถึงขนาดยอมรับว่าการกินตามน้ำไม่ใช่เรื่องที่ผิดกฎหมาย หรือผิดปกติแต่อย่างใด

สังคมไทยมีทัศนคติหรือค่านิยมในลักษณะที่เป็นสังคมอุปถัมภ์ ซึ่งจะสังเกตได้ว่ามีมาเป็นเวลาช้านานในประวัติศาสตร์ของชนชาติไทย การให้ความอนุเคราะห์และช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นกรณีพิเศษดังจะเป็นได้จากสังคมไทยในอดีตเป็นสังคมของระบบศักดินา ซึ่งผู้มีอำนาจปกครองหรือพระมหากษัตริย์ในอดีตจะพระราชทานที่ดินให้แก่บรรดาขุนนางข้าราชการปกครองดูแลแทนเบี้ยหวัดเงินเดือนตามชั้นยศ ส่วนทรัพย์สินเงินทองนั้นบรรดาขุนนางข้าราชการดังกล่าวก็ได้จากราษฎรที่ร้องขอความช่วยเหลือเป็นค่าตอบแทน จึงทำให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นระบบอุปถัมภ์ขึ้น ดังนั้นวัฒนธรรมการให้ทรัพย์สินเงินทองตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางข้าราชการจึงยังคงอยู่ในรูปของทรัพย์สินเงินทองตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่

คำว่า "ทุจริต" หมายความถึงความประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง หรือไม่ซื่อตรง ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่นั่นเอง

ส่วนคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่าหมายถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง

ดังนั้น การใช้คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" แต่เพียงอย่างเดียวความหมายอาจจะแคบไป ถ้าใช้รวมกันกับคำว่า "ทุจริต" ก็น่าจะครอบคลุม ปัจจุบันก็ใช้เรียกทับศัพท์กันว่า "คอร์รัปชัน" ก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยก็ยังอยู่ในระดับที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอีกมาก รัฐบาลปัจจุบันถือว่าปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ซึ่งคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จึงกำหนดให้นโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ทัศนคติหรือค่านิยมทางสังคมที่ยอมรับการทุจริตในภาครัฐข้างต้น รวมทั้งค่านิยมอื่น เช่น ความคิดที่ว่าการทุจริตเป็นเรื่องที่ยอมรับได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เรียกรับทรัพย์สินในจำนวนที่มากจนเกินไป หรือรู้จักยกเว้นไม่เรียกร้องเอาจาก "พรรคพวกเพื่อนฝูง" หรือไม่กระทำการในลักษณะ "รีดไถ" จากบุคคลยากไร้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายได้ ความคิดเช่นนี้ทำให้การทุจริตหลายลักษณะกลับถูกมองจากสังคมไทยด้วยทัศนคติเชิงบวก ทรัพย์สินที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการตอบแทนการประพฤติมิชอบหรือที่ควรจะเรียกว่า "สินบน" แต่กลับถูกเรียกว่า "สินน้ำใจ"

ผลที่ตามมาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างทัศนคติหรือค่านิยมทางสังคมกับระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในสังคม ทำให้เกิดปัญหาอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นมาตรการสูงสุดสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การทุจริตลุกลามขยายตัวไปยังทุกส่วนของการบริหารงานภาครัฐ เกิดการแสวงหาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่กันอย่างเป็นระบบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ จนปัจจุบันสังคมไทยถูกจัดว่ามีการทุจริตในภาครัฐในระดับที่รุนแรงและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพโดยเร่งด่วนก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินแก้

ทางเศรษฐกิจเราขอมรับว่า ความยากจน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะชักจูงให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ทางการเมือง การปกครอง ระดับของความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสในการกระทำทุจริต ในประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการ การเมืองและการบริหารงานภาครัฐจะอยู่ในความรับผิดชอบเด็ดขาดของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก โอกาสที่จะเกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงย่อมมีมากกว่าสังคมประชาธิปไตยที่มีการเมืองและการบริหารงานภาครัฐที่มีความโปร่งใสและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

ทางสังคมจิตวิทยา ซึ่งมักมีความเชื่อมโยงกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทัศนคติหรือค่านิยมทางสังคมต่อการทุจริตในภาครัฐเป็นปัจจัยต่ออัตราการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

อาชญากรรมยาเสพติดมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอาชญากรรมอื่น ๆ เพราะเป็นอาชญากรรมที่มีการดำเนินการในรูปแบบขององค์กร (Organized Crime) และเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย (Victimless Crime) เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องมีความสมัครใจที่จะสนองความต้องการในสิ่งของหรือบริการที่ผิดกฎหมายที่ตนได้ร่วมกันกระทำขึ้น[1] ซึ่งโอกาสที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับรายงานโดยการแจ้งความหรือร้องทุกข์จากผู้เสียหายจึงไม่เกิดขึ้น เป็นการสร้างความยากลำบากในการที่จะสืบสวนจับกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมยาเสพติดยังให้ผลตอบแทนแก่ผู้ลักลอบกระทำความผิดสูง เพราะการค้ายาเสพติดมีกำไรหลายเท่าตัวในเวลาอันจำกัด จึงสามารถใช้เงินจ้างลูกน้องหรือบริวารให้เป็นผู้ดำเนินการแทน ตลอดจนใช้เงินจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนหลุดพ้นจากการถูกดำเนินการทางกฎหมาย ทำให้การดำเนินการทางกฎหมายที่สามารถจับกุมลงโทษได้นั้น มักจะกระทำได้แต่เฉพาะบุคคลที่กระทำความผิด ซึ่งเป็นชั้น "ปลายแถว" เป็นส่วนใหญ่[2] โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมยาเสพติดที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะองค์กรอาชญากรรม ซึ่งมักจะมีการดำเนินการเป็นความลับแล้ว มักจะมีการใช้เงินจำนวนมากที่ได้มาจากการประกอบกิจกรรมขององค์กร

---

[1] Edwin Schw, Crime without Victimes, (Egle Wood Cliefs, Newjersey : Prentice-Hall, 1965), pp 169-170.

[2] บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที "มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด" เอกสารการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ ๒ วันที่ 6-7 กันยายน 2547, หน้า 1:2

เพื่อให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้กระทำความผิด หรือมิให้องค์กรของตนต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย[3]

นโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้กล่าวถึงผลการพัฒนาในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาว่า การพัฒนายังขาดความสมดุล โดยประสบความสำเร็จเฉพาะในเชิงปริมาณ แต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ "จุดอ่อน" ของการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจการเมือง และราชการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายล้าสมัย นำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศ คือ การทุจริตประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นทั้งในภาคราชการและธุรกิจเอกชน

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 บทที่ 2 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีไว้ว่า จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติในทุกภาคส่วน ทุกระดับอย่างจริงจัง ทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่นเพื่อสร้างสังคมไทยใสสะอาดและต่อต้านพฤติกรรมอันไม่เหมาะสม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องและเฝ้ารักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

(1) ปรับปรุงกฎระเบียบให้ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าทีเพื่อไม่ให้เป็นช่องทางการเรียกผลประโยชน์และสร้างอิทธิพลให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่ม ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรและการใช้งบประมาณ รวมทั้งระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

(2) กำหนดแนวทางต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา

(3) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ รณรงค์และผลักดันให้การต่อต้านทุจริตเป็นวิถีชีวิตของคนไทย

นโยบายรัฐบาลปัจจุบันก็ถือว่าการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันเป็นนโยบายเร่งด่วนลำดับที่ 9 โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

สำนักงาน ป.ป.ส. ได้กำหนด Roadmap มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับใช้เป็นยุทธศาสตร์และแนวทางในการปฏิบัติเชิงรุกเพื่อให้เกิดการป้องกันและเร่งปราบปรามอาชญากรรมและทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีเป้าประสงค์ที่จะขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีเป้าหมายให้ข้าราชการและบุคลากรสำนักงาน ป.ป.ส. มีค่านิยมและทัศนคติในการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งร่วมกันทำให้สำนักงาน ป.ป.ส. ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน โดยนำระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินคดียาเสพติด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้มีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และได้กำหนดไว้ให้เป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป

---

[3] Ibid p. 1: 14

ความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัด จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามกิจกรรมหลักที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดรวม 4 ยุทธศาสตร์ กล่าวคือ 1. ยุทธศาสตร์การป้องกัน 2. การกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ 3. การปราบปราม และ 4. การบริหารจัดการอย่างเหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนปฏิบัติการที่ประกอบด้วยกิจกรรม ซึ่งต้องปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดภายใต้วงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและประการสำคัญจะต้องมีเจ้าภาพหลัก ที่รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมซึ่งสามารถรายงานผลการปฏิบัติไปยังศูนย์ประสานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อดำเนินการและนำเสนอ คณะกรรมการกำกับและตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงาน ป.ป.ส. พิจารณา และรายงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อเสนอผลการดำเนินงานระดับกระทรวงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต่อไป

ในงานวิจัยฉบับนี้จะขอกล่าวถึงมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการให้เงินรางวัล เนื่องจากแต่เดิมมีส่วนราชการหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับน้ำยาอะซิติคแอนไฮโดรด์และอะซิติลคลอไรด์ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับน้ำยาอะซิติคแอนไฮโดรด์หรือน้ำยาอะซิติลคลอไรด์ พ.ศ. 2522 และกรมสรรพสามิตรับผิดชอบจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับฝิ่น ตามระเบียบกระทรวงการคลัง เรื่องการจ่ายเงินสินบน เงินรางวัลฝิ่น พ.ศ. 2511 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2513 สำนักงาน ป.ป.ส. รับผิดชอบจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับยาเสพติดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินสินบนเงินรางวัลการจับยาเสพติด พ.ศ. 2520 เพื่อให้การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดเป็นไปในแนวทางเดียวกันควรรวมระเบียบและความรับผิดชอบอยู่หน่วยงานเดียวกัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จึงมีคำสั่งที่ 6/2523 แต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดโดยรวบรวมระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดให้เป็นระเบียบเดียวกันเพื่อสะดวกแก่การควบคุมและการปฏิบัติในการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2527 ได้มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2527 ต่อมาระเบียบฯ พ.ศ. 2527 ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ว่าด้วยเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2537 ที่ได้ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้เหมาะสมกับสถานการณ์และระเบียบฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มโดยระเบียบฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 สาระสำคัญที่แก้ไขคือยกเลิกการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลความผิดฐานเสพกัญชาและสารระเหย หลังจากนั้นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดที่ขอรับเงินเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ส. มีจำนวนมากและจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายให้รวดเร็วและเพิ่มหลักการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ จึงจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบฯ พ.ศ. 2537 และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่าง ๆ เป็นต้นว่ามาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันอยู่แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการคอร์รัปชันก็ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ยังคงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยตลอดมา[4] และการแก้ไขปัญหานี้ยังคงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากข้อมูลการสำรวจปริมาณการคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ จำนวน 133 ประเทศ ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่าประเทศไทยเป็นเมืองที่มีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก โดยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 70 จากประเทศทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นคะแนนได้เพียง 3.30 จาก 10 คะแนน[5] ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญหลายอย่าง เช่น ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสม ขาดการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด การมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้กระทำความผิด ฯลฯ ดังนั้น หากคิดนำเอาระบบการให้รางวัลหรือการสร้างเสริมแรงจูงใจอันเป็นมาตรการในเชิงบวกให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวน จับกุม ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบขั้นต้นในกระบวนการยุติธรรมคดียาเสพติด ก็น่าจะเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกทางหนึ่ง

มาตรการให้เงินรางวัล เพื่อเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติด จึงอาจเป็นมาตรการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของตัวเจ้าหน้าที่ลงได้ไม่ว่าจะเป็นขั้นสืบสวนจับกุม การแจ้งข้อกล่าวหาการดำเนินคดี แก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติด หรือแม้กระทั่งการจัดสรรเกี่ยวกับของกลางในคดียาเสพติด ซึ่งหากเป็นเช่นแล้ว มาตรการให้เงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติดจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และอาจจะพบมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมในการเสริมสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด และอาจนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการเสนอแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและมาตรการการให้เงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดียาเสพติด

2.2 เพื่อค้นหารูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด

---

[4] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ์ "มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย" เอกสารการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2 วันที่ 6-7 กันยายน 2547 หน้า 5 : 31.

[5] (http://www.transparency.org/cpi/2005/eu.html.)

3. สมมติฐาน

การเสริมสร้างแรงจูงใจทางบวกโดยมาตรการให้เงินรางวัลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2546 จะเป็นการช่วยแก้ไข หรือลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดียาเสพติดได้ในระดับหนึ่ง

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทราบถึงปัญหาและมาตรการการให้เงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดมีผลต่อการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.2 ทราบถึงรูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันโดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดียาเสพติด

4.3 เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการเงินสินบนเงินรางวัลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. นิยามปฏิบัติการ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยขอให้ความหมายนิยามปฏิบัติการงานวิจัยดังต่อไปนี้

5.1 การทุจริตคอร์รัปชัน หมายความถึง การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สืบสวน จับกุมในคดียาเสพติด ตั้งแต่ในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง ในชั้นจับกุมผู้กระทำผิด ในชั้นแจ้งข้อกล่าวหาแก่ตัวผู้กระทำความผิด ในชั้นรวบรวมพยานหลักฐานและของกลาง จนถึงในชั้นสอบสวนผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด

5.2 เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมในคดียาเสพติด หมายความถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติดเฉพาะในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาล 1-9 กองบังคับการสายตรวจปฏิบัติการพิเศษ และกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

5.3 คดียาเสพติด หมายความถึง คดีที่มีการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ไม่รวมถึงคดีตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์

5.4 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หมายความถึง การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย ครอบครองเพื่อจำหน่าย ครอบครอง หรือเสพยาเสพติด

5.5 เงินสินบน หมายความถึง เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ (สายลับ)

5.6 เงินรางวัล หมายความถึง เงินที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด

5.7 ผู้แจ้งความนำจับ หมายความถึง ผู้แจ้งความว่ามีการกระทำผิดกฎหมายยาเสพติดต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งความตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2537

บทที่ 2
แนวคิดและระบบโครงสร้างการให้เงินสินบนเงินรางวัล

1. แนวคิดเกี่ยวกับการให้สินบน

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว สินบนนำจับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เข้ามามีบทบาททำให้การบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อส่งผลให้กฎหมายเข้าเยียวยาปกป้องคุ้มครองสังคมอย่างมีคุณภาพ ดังนั้นการเข้าสู่แนวคิดทางทฤษฎีในทางนิติศาสตร์ซึ่งนำเอาสินบนนำจับมาบังคับใช้จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องทบทวนศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคมมากที่สุด ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับสาระดังกล่าวคือทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) เพราะทฤษฎีนี้มีเนื้อหาที่พิจารณาถึงเรื่องบทบาทและหน้าที่ หรือการทำงานของกฎหมายมากกว่าการสนใจกฎหมายในแง่ที่เป็นเนื้อหาสาระซึ่งเป็นนามธรรมลอยๆ (Look more for working of law than for its abstract)[1] โดยทฤษฎีนี้เน้นเรื่องบทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบผลประโยชน์ของสังคม (Functional Approach) เน้นการศึกษาถึงวิธีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ (Social legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม หรืออรรถประโยชน์ของสังคม

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในแง่นี้รากฐานเชิงปรัชญาของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา จึงตั้งอยู่บนหลักอรรถประโยชน์ หากมิใช่อรรถประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เป็นอรรถประโยชน์เชิงสังคม (Social Utilitarianism) จึงอาจกล่าวได้ว่า มีวิวัฒนาการที่มาจากแนวคิดทฤษฎีอรรถประโยชน์นั่นเอง[2]

2. ระบบโครงสร้างการให้สินบนนำจับ

การศึกษาระบบโครงสร้างของกฎหมายใด หมายถึง การทบทวนศึกษากฎหมายในบริบทของกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นกติกากำหนดอำนาจและหน้าที่ ขั้นตอนหรือกระบวนการการใช้อำนาจในทางกฎหมายของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ หรือที่นักวิชาการซึ่งมีชื่อเสียงบางท่านอย่างศาสตราจารย์ ฮาร์ท (H.L.A. Hart) เรียกว่า กฎทุติยภูมิ (Secondary Rules)[3]

---

[1] Roscoe Pound, "The scope and Purpose of socieological" jurisprudence, (25 Haward Law Review, 1911), P.489.

[2] จรัญ โฆษณานันท์, "คำอธิบายวิชานิติปรัชญา", (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2525, หน้า 229.

[3] H.L.A. Hart, The concept of law (New York: Oxford Clarendon Press, 1960), P.193 – 194

สำหรับการศึกษาถึงระบบโครงสร้างของการให้สินบนนำจับของไทยก็เช่นเดียวกันย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องทบทวนศึกษาดังหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่กำหนดกลไกเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และขั้นตอนหรือกระบวนการของการให้สินบนนำจับของไทยโดยทั่วไปว่ากำหนดไว้อย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตามสำหรับระบบโครงสร้างการให้สินบนนำจับของไทย การศึกษาวิจัยเบื้องต้นคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาถึงเรื่องของ "ความผิด" และโทษในทางอาญาตลอดจนกระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา ซึ่งหมายถึงกระบวนการจัดการในทางกฎหมายเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ที่กำหนดขอบเขตไว้ ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่าได้มีนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงบางท่าน[4] ได้ให้ความหมายของนโยบายทางอาญาไว้ว่าหมายถึงวิชาที่ศึกษาถึงวิธีการทางนิติบัญญัติ (Legislation) ให้ทราบถึงกฎหมายที่ควรมีขึ้นอย่างไรจึงจะได้ผลในทางป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมทั้งในทางกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือทั้งกฎหมายอาญา และวิธีพิจารณาความทางอาญา ตลอดจนการศึกษาถึงวิธีการบังคับ (Sanction) ว่าจะดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างไร จึงจะได้ผลในทางป้องกันอาชญากรรม เช่นจะลงโทษตามลักษณะของความผิด หรือตามลักษณะของตัวบุคคลผู้กระทำความผิด (Penology) เป็นต้น นอกจากนั้นในส่วนของวิธีการบังคับในเชิงพัฒนายังหมายรวมถึงการพัฒนาสภาพบังคับในทางบวกเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการบังคับตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นนโยบายทางอาญา (Co-ordination) อีกด้วย กล่าวโดยภาพรวมจุดหมายปลายประสงค์ของการบรรลุผลตามนโยบายทางอาญาถือการร่วมมือกันทุกฝ่ายเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบและโครงสร้างการให้สินบนนำจับในคดีอาญาของไทยเป็นการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายทั้งในส่วนของสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ซึ่งหมายถึงการบัญญัติความผิดทางอาญา และกระบวนการจัดการเพื่อให้บรรลุผลทางอาญา โดยมีการจัดการสินบนนำจับทางอาญา เป็นมาตรการจูงใจ พัฒนาสภาพบังคับให้มีผลในทางบวกเพื่อให้ทุกฝ่ายหันมาร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพในทางป้องกันและปราบปรามอาญากรรมมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุนี้มาตรการสินบนนำจับจึงได้เข้ามามีบทบาทในแง่ของกระบวนการที่ใช้สินบนเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาช่วยเหลือรัฐในการค้นหาความผิดจากความผิดที่ยังไม่ล่วงรู้ถึงเจ้าพนักงาน (Unreported Crime) ให้มาเป็นความผิดที่ล่วงรู้ถึงเจ้าพนักงาน (Reported Crime) และติดตามตัวมาดำเนินการตามกฎหมายต่อไปในขณะเดียวกันมีรางวัลนำจับเป็นตัวจูงใจเร่งเร้าเจ้าพนักงานให้ร่วมมือกันสอดส่องติดตามตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษในความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐมากยิ่งขึ้น

จึงอาจกล่าวได้ว่าปรัชญาอันเป็นรากฐานของสินบนนำจับ คือ ความร่วมมือของประชาชนต่อรัฐ และรางวัลนำจับคือความร่วมมือระหว่างเจ้าพนักงาน โดยมีจุดหมายปลายทาง คือประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยมีจุดที่จะต้องเน้นศึกษาคือโครงสร้าง และการจัดการสินบนนำจับ

---

[4] จิตติ ติงศภัทิย์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค1 (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2525) หน้า 4 – 5.

ในคดีอาญาของไทยมีตรรกะหรือมีเหตุผลที่ทำให้สินบนนำจับเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการค้นหาและติดตามตัวผู้กระทำผิดนำมาสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นจับกุมสอบสวน และฟ้องร้องต่อไป เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ตามนโยบายที่ตั้งไว้

ดังนั้นประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่ารัฐมีหลักเกณฑ์อย่างใดในอันที่จะกำหนดว่าการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญา และมีกระบวนการให้สินบนนำจับจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา 3 ประเด็น คือ

1. หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญาซึ่งมีการให้สินบนนำจับ
2. โทษทางอาญาซึ่งเกี่ยวพันกับการให้สินบนนำจับ
3. กระบวนการให้สินบนนำจับในคดีอาญาของไทย

3. ประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้รางวัลสินบนนำจับ

1. หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญาซึ่งมีการให้สินบน

การที่จะพิจารณาว่ารัฐมีหลักเกณฑ์อย่างใดในอันที่จะกำหนดว่าข้อเท็จจริงแห่งการกระทำใดเป็นความผิด และมีโทษทางอาญานั้นในทางตำราให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงจากจารีตประเพณี ศาสนา และศีลธรรมเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่าสิ่งดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือเมื่อกฎหมายสอดคล้องกับจารีตประเพณี ศาสนาและศีลธรรม การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายก็คงไม่ยากลำบากเพราะผู้ที่คิดจะฝ่าฝืนก็จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าตนมิได้ฝ่าฝืนเฉพาะแต่กฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นการฝ่าฝืนบรรทัดฐานทางสังคม (Norm) ในแง่ของศีลธรรม จารีตประเพณี และศาสนาอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดความผิด และโทษทางอาญาย่อมหลีกเลี่ยงข้อเท็จจริงบนพื้นฐานของจารีตประเพณี ศาสนาและศีลธรรมไปไม่ได้ในเบื้องต้น[5]

แต่อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายอาญา และจารีตประเพณีจะมีความเกี่ยวพันกันอยู่ข้างในเบื้องต้นแต่ก็หาอาจจะกำหนดโดยรวมเด็ดขาดว่าการกระทำผิดต่อจารีตประเพณีและศีลธรรมเป็นความผิดทางอาญาไปเสียทั้งหมดไม่ เพราะมีหลายกรณีด้วยกันที่ถือว่าผิดศีลธรรมแต่ไม่ผิดกฎหมาย เช่น การพูดโกหก การดื่มสุรา ซึ่งสังคมโดยทั่วไปไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา[6] (เว้นแต่บางสังคมซึ่งนำหลักศาสนาเป็นหลักกฎหมายเลยทีเดียว)[7]

---

[5] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1" ,(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 5 และรายละเอียดจาก หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2533), หน้า 38-45.

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

[7] Wayne R.La Fave and Austin W.Scott, Jr., Criminal Law (St Paul, Minn. : West Publishing Co., 1972) .

สำหรับการกำหนดความผิดทางอาญาในแง่ของข้อเท็จจริงได้มีนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงบางท่าน เช่น ศาสตราจารย์ เฮอร์เบริต แพ็กเกอร์ (Herbert L.Packer) ในหนังสือ The limits of the Criminal Sanction ได้ให้หลักการไว้ 6 ประการ ในอันที่จะถือว่าการกระทำนั้นควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ดังนี้[8]

1.. การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในหมู่ชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม และหมู่ชนส่วนมากมิได้ให้อภัยแก่การกระทำนั้น

2. ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาแล้วจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่างๆ

3. การใช้การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น กล่าวคือการถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาจะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป

4. หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

5. การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

6. ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่นๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดความผิดอาญาจากข้อเท็จจริงอย่างกว้างๆ โดยทั่วไป[9] และทำให้เห็นได้ว่าสำหรับความผิดอาญาที่ร้ายแรงต่างๆ เช่น ฆ่าคนตาย ชิงทรัพย์ นั้นนับได้ว่าผ่านหลักเกณฑ์ 6 ประการของแพ็กเกอร์ทั้งสิ้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสำหรับการกระทำผิดศีลธรรมแท้ๆ หรือที่เรียกว่า Moral offences เช่น การทำชู้ร่วมเพศวิตถาร รักร่วมเพศ โสเภณี การทำแท้ง การพนันโดยมีเงื่อนไขนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิเคราะห์กันในรายละเอียดเป็นเรื่องไป

ในส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์แห่งความผิดทางอาญาที่เกี่ยวพันกับการให้สินบนนำจับนั้นเป็นกรณีกำหนดความผิดเฉพาะเรื่องตามธรรมชาติของความผิด ภายใต้แนวคิดที่นำเอาสินบนนำจับเป็นเครื่องมือในทางกฎหมาย (Legal Instrument) เพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และเร่งเร้าเจ้าพนักงานให้ระดมสรรพกำลังเข้าทำให้การบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) ในกฎหมายบางเรื่องเข้มงวดและจริงจังในความผิดที่กระทบต่อโครงสร้างของรัฐ โดยรวมในบางเรื่องเพื่อสามารถแก้ปัญหาสำคัญทางอาญากรรมกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 1

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดความผิดในทางอาญาซึ่งเกี่ยวพันกับการให้สินบนนำจับ เป็นการกำหนดความผิดในแง่ของกฎหมายต่อความผิดเฉพาะเรื่อง ซึ่งจำเป็นต้องนำเอาสินบนนำจับมาบังคับใช้เพื่อทำให้สภาพทางการบังคับเป็นไปตามกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งการกำหนดความผิดในแง่ของ

---

[8] Herbert L.Packer, The Limits of the Criminal Sanction California : Stanford University Press, 1968) , p.296.

[9] นิเกล วอกเกอร์ (Nigel Walker) ได้วางหลักไว้ในบทความเรื่อง "ของเขตของกฎหมายอาญา" (The Scope of Criminal law) ในหนังสือเรื่อง Sentencing in a Rational Society ซึ่งแปลและเรียบเรียงโดย อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และพรทิพย์ เพ็ชรศิริ, ขอบเขตของกฎหมายอาญา" , นิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 9 (2521), หน้า 116 – 119.

กฎหมายนี้ ในทางตำราหรือในทางทฤษฎีแล้วจะแบ่งความผิดออกเป็นประเด็นใหญ่ 2 ประเด็น ได้แก่ ความผิดในตัวเอง (Mala prohibita, de'lit artificiels ou de'tempet delica)[10] ในทางตำราก็ได้แจกแจงรายละเอียดไว้ว่า

ก. ความผิดที่เห็นได้ในตัวเอง (mala inse) คือลักษณะของการกระทำซึ่งโดยสามัญสำนึกแล้วอาจเห็นได้ว่าเป็นความผิดได้โดยตัวของการกระทำนั้นเอง ซึ่งการกระทำลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีการละเมิดหลักศีลธรรมอยู่ด้วยเสมอ เช่น การฆ่าคน การปล้นทรัพย์ เป็นต้น

ข. ความผิดที่กฎหมายบัญญัติขึ้นได้ (mala Prohibita) เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติขึ้นจากเหตุผลซึ่งอาจไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมในสังคม แต่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อกำหนดให้บุคคลในสังคมมีพฤติกรรมที่เป็นไปตามนโยบายที่รัฐพึงประสงค์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล[11]

จากการทบทวนศึกษาระบบโครงสร้างการให้สินบนนำจับของไทย จากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่สำคัญซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายสินบนนำจับแล้วจะพบว่า การจำแนกในหลักการที่สำคัญจะเป็นไปตามธรรมชาติของความผิดเฉพาะเรื่องซึ่งเนื้อหาเกิดจากนโยบายหรือความมุ่งหมายของรัฐ 7 ประการ อาทิเช่น

1. มุ่งหมายเพื่อรักษาความมั่นคงเกี่ยวกับสถานภาพทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติไพ่ พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

2. มุ่งหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490

3. มุ่งหมายเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

4. มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเพ่งเล็งไปที่สาธารณูปโภค เช่น ระเบียบการหักเงินรางวัลในการจับผู้กระทำผิดประทุษร้าย ต่อทรัพย์สินของการรถไฟ พ.ศ. 2488 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินรางวัลในการจับคนร้ายผู้กระทำอันตรายต่อเสา สายโทรเลข โทรศัพท์ และวิทยุของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2490

5. มุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำผิด พ.ศ. 2489 และระเบียบการจ่ายเงินรางวัลจับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน พ.ศ. 2490

---

[10] จิตติ ติงศภัทิย์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2526), หน้า 53.

[11] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2526), หน้า 53.

6. มุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ได้แก่ กรณีตามพระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519

7. มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสังคมเพื่อมิให้เอารัดเอาเปรียบกันในสังคม ได้แก่ กรณีบทบัญญัติความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรา ชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2466

จากหลักการและเหตุผลบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์ของการให้สินบนนำจับในแง่นโยบายทางอาญา (Criminal Policy) มีขอบเขตดังนี้คือ

1. ในความผิดเล็กๆ น้อยๆ เพื่อให้ราษฎรช่วยกันสอดส่องดูแลจ้องจับผิดกันเองแล้วนำความแจ้ง แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกันรักษาผลประโยชน์ของรัฐในความผิดที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐอย่างรุนแรง (Serious Crime) จึงจำต้องให้รางวัลแก่เจ้าพนักงานของรัฐเพื่อจูงใจเจ้าพนักงานให้เห็นว่ามีส่วนได้เสียได้รับประโยชน์จากการปราบปราม ทำให้การติดสินบนทำได้ยากขึ้น

2. เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้ราษฎรทำความผิดที่มิได้ล่วงรู้ถึงเจ้าพนักงาน (Unreported Crime) มาเป็นความผิดที่ล่วงรู้ถึงเจ้าพนักงาน (reported Crime) เพื่อเจ้าพนักงานของรัฐจะได้ดำเนินการต่อไป

3. เพื่อให้ราษฎรช่วยเหลือรัฐ ชี้ช่องเบาะแสติดตามตัวผู้กระทำผิด และเป็นการช่วยเหลือเจ้าพนักงานอีกส่วนหนึ่ง

2. โทษทางอาญาซึ่งเกี่ยวพันกับการให้สินบนนำจับ

ในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับการให้สินบนนำจับนั้นจากการทบทวนศึกษาไม่ว่าจะในแง่ของกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นหลักการสำคัญซึ่งเป็นโครงสร้างหลักและระเบียบคำสั่งซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในทางปฏิบัติและเป็นโครงสร้างพื้นฐานจะพบว่าการให้สินบนนำจับจะเพิ่งเล็งไปที่โทษปรับซึ่งศาลได้พิพากษาลงโทษหรือที่เจ้าพนักงานได้เปรียบเทียบปรับเป็นสำคัญ[12] ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวรายละเอียดในทางปฏิบัติในโครงสร้างด้านวิธีพิจารณาว่าด้วยขั้นตอนการให้สินบนนำจับในหัวข้อต่อไปในเบื้องต้นนี้ในความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานแนวทางปฏิบัติไว้แล้วหลายเรื่อง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2683/2531 วินิจฉัยว่าในกรณีที่มีคำขอให้จ่ายเงินสินบนนำจับแก่ผู้จับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 74 จัตวา ศาลจะพิพากษาให้จ่ายเงินสินบนนำจับแก่ผู้จับได้ก็ต่อเมื่อมีการลงโทษปรับจำเลยด้วย เพราะจำนวนเงินค่าปรับจะต้องนำมาเป็นกฎเกณฑ์ในการคำนวณว่าจะต้องจ่ายเงินสินบนนำจับเป็นจำนวนเท่าใดเมื่อความผิด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ลงโทษปรับก็ต้องยกคำขอที่ให้จ่ายเงินสินบนนำจับแก่ผู้จับด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 860/2530 ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 15 และพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490 มาตรา 15 และพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้นำจับผู้กระทำความผิดให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้จ่ายสินบน

---

[12] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การยกร่างกฎหมาย, วารสารปกครอง : 7 (เมษายน 2531), หน้า 24 – 25.

นำจับแก่ผู้นำจับและให้ศาลส่งให้ผู้กระทำผิดใช้สินบนนำจับก็ต่อเมื่อมีการลงโทษปรับด้วย เพราะค่าปรับเป็นเกณฑ์ในการคำนวณว่า ผู้กระทำผิดจะต้องจ่ายสินบนนำจับแก่ผู้นำจับเท่าใด ดังนั้นในกรณีที่ศาลลงโทษจำคุกแต่อย่างเดียวศาลไม่สั่งให้จำเลยจ่ายสินบนนำจับ[13]

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การให้สินบนนำจับของไทยในส่วนของโครงสร้างเนื้อหาเกี่ยวกับโทษนี้ จะเพ่งเล็งไปที่โทษปรับเป็นสำคัญ เพราะถือว่าค่าปรับเป็นเกณฑ์ในการคำนวณว่า ผู้กระทำผิดจะต้องจ่ายสินบนนำจับแก่ผู้นำจับเป็นจำนวนเท่าใด ทั้งนี้เพราะศาลฎีกาได้วินิจฉัยตีความไว้เช่นที่กล่าวมาแล้ว

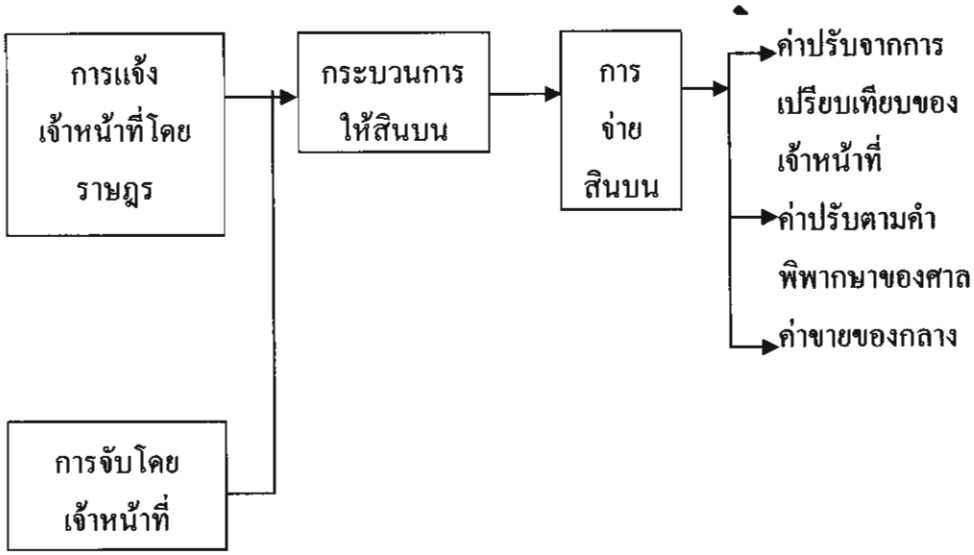
ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นในชั้นนี้ว่า การที่ศาลฎีกาได้ตีความมาโดยตลอดว่า จะมีการจ่ายสินบนนำจับแก่ผู้นำจับก็ต่อเมื่อศาลได้พิพากษาลงโทษปรับจำเลยแล้ว หรือมีการเปรียบเทียบปรับแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยจ่ายสินบนนำจับก้าวล่วงเข้าไปปะปน สับสนกับการวินิจฉัยในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม ในการสอบสวนสั่งฟ้องและพิจารณาพิพากษาของศาลอีกด้วย นอกจากนี้ยังจะเป็นการสวนทางกับหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์ของการนำเอาสินบนนำจับใช้ เพราะการนำเอามาตรการสินบนนำจับมาใช้นี้ก็เพื่อเป็นมาตรการจูงใจหรือล่อใจให้มีประชาชนเข้าชี้ช่องเบาะแสให้ข่าวสารนำจับ การกำหนดเงื่อนไขว่าให้มีการลงโทษปรับเสียก่อนแล้วจึงมีการจ่ายสินบนก็เท่ากับว่าไม่คำนึงถึงว่าจะมีการนำจับหรือไม่ กล่าวคือแม้มีการนำจับแต่ถ้าศาลมิได้ลงโทษปรับหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้เปรียบเทียบปรับแล้วก็ไม่อาจจ่ายสินบนนำจับแต่ถ้าศาลมิได้ลงโทษปรับหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มิได้เปรียบเทียบปรับแล้วก็ไม่อาจจ่ายสินบนนำจับได้ เช่นนี้ก็เห็นว่าทางปฏิบัติสวนทางกับหลักการอันพึงประสงค์ ซึ่งจะไม่เป็นการจูงใจให้มีการนำจับอย่างแท้จริง เพราะเงื่อนไขทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นระเบียบหรือการตีความของศาลไม่เป็นไปตามหลักการทางแนวคิดหรือทฤษฎีดั้งเดิมของการให้สินบนนำจับ

3. กระบวนการให้สินบนนำจับในคดีอาญาของไทย

สำหรับการบริหารการจัดการสินบนนำจับของไทยนั้น จำต้องศึกษาวิเคราะห์จากระบบโครงสร้างและกระบวนการให้สินบนนำจับของไทยจากบทที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งปรากฏจากบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบ ตลอดจนบทบาทของบุคลากรในระบบการให้สินบนนำจับอาทิ จากการให้สินบนนำจับตามกฎหมายของศุลกากร กฎหมายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น ว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง โดยจะเริ่มศึกษาตั้งแต่มีการแจ้งความโดยประชาชนหรือการจัดโดยเจ้าพนักงานเพื่อประสงค์สินบนนำจับเป็นต้นไป จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นกระบวนการจัดการสินบนนำจับของไทยโดยทั่วไปในลักษณะแผนภาพได้ดังนี้

---

[13] ในประเด็นเรื่องทำนองเดียวกันนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยแนวเดียวกันมาโดยตลอดและท้ายสุดก็ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2049/2533 ได้วินิจฉันเดินตามมาในแนวเดียวกันอีกว่า "----------เมื่อศาลไม่ได้ลงโทษปรับ จึงไม่อาจสั่งให้จ่ายสินบนนำจับได้ - - - - - -"



จากแผนภาพดังกล่าวกระบวนการจัดการสินบนนำจับในคดีอาญา มีขั้นตอนโดยทั่วไปในทำนองเดียวกันดังนี้

1. การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อประสงค์สินบนนำจับ
2. การรับแจ้ง
3. การขอรับสินบนนำจับ
4. การพิจารณาจ่ายสินบนนำจับ
5. การจ่ายสินบนนำจับ

<u>การแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบเรื่องเพื่อประสงค์สินบนนำจับ</u>

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าการให้สินบนนำจับมีเงื่อนไขอยู่ 2 ประเด็น คือการให้สินบนแก่ราษฎรผู้มาแจ้งความนำจับประการหนึ่ง และการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับอีกประการหนึ่งดังนั้นกระบวนการให้สินบนนำจับในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อประสงค์สินบนนำจับจึงหมายถึงการแจ้งโดยราษฎรหรือการขอรับรางวัลนำจับจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจร้องขอรางวัลนำจับได้ จึงอาจจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

1. การแจ้งเจ้าหน้าที่โดยราษฎรเพื่อประสงค์สินบนนำจับ

การแจ้งของราษฎรเพื่อประสงค์สินบนนำจับมีอยู่ 2 ลักษณะคือ ประการแรกราษฎร์รู้ว่ามีผู้กระทำผิดแล้วนำความมาแจ้งแก่เจ้าหน้าที่และได้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งเจ้าพนักงานติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาบอกแก่ราษฎรเพื่อขอให้ช่วยติดตามตัวมาลงโทษโดยอาจจะเบิกตำหนิรูปพรรณหรือหมายจับเป็นต้น เมื่อราษฎรได้ทราบแล้วก็จะสืบเสาะเบาะแสช่วยเหลือเจ้าหน้าที่จนจับตัวคนร้ายได้สำเร็จ เพราะการให้ข้อมูลเบาะแสของราษฎรผู้มาแจ้งให้ทราบนั้นเป็นอีกประการหนึ่ง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ หลักการในทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ อันเป็นที่มาหรือข้อบ่งชี้ว่ากรณีใดจะเป็นการแจ้งโดยราษฎรเนื่องจากทราบเรื่องแล้วมาแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในประการแรก และกรณีราษฎรไม่ทราบเรื่อง แต่เจ้าพนักงานได้เอาความผิด และลักษณะของผู้กระทำผิดมาบอกเพื่อให้ช่วยติดตามตัวในประการหลังว่ามีเงื่อนแง่ของกฎหมายในทางปฏิบัติเป็นอย่างไรบ้าง[14]

สำหรับในประเด็นแรกกล่าวคือกรณีราษฎรรู้ว่ามีผู้กระทำความผิดแล้วนำความมาแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตลอดจนได้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งติดตามจับกุมผู้กระทำผิดได้สำเร็จจะกำหนดไว้ในรูปของระเบียบว่าด้วยการให้สินบนนำจับ ในความผิดที่มีการระบุไว้ในกฎหมายแม่บทว่ามีการให้สินบนนำจับได้ ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว จะวางหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติไว้ในทำนองเดียวกันว่าให้จ่ายสินบนนำจับแก่ราษฎรผู้มาแจ้งหากการจับกุมเป็นผลสำเร็จอันเนื่องมาจากการแจ้งความของผู้แจ้งโดยให้จ่ายจากค่าปรับที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับหรือจากค่าปรับที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปรับ อาทิเช่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลจับกุมผู้กระทำผิด พระราชบัญญัติและเทศบัญญัติ พ.ศ.2518 เป็นต้น

2. การขอรับรางวัลของเจ้าพนักงานซึ่งจับกุมผู้กระทำความผิด

กรณีนี้หมายความถึงการ ที่เจ้าหน้าที่ได้จับกุมผู้กระทำผิดและประสงค์จะขอรับเงินรางวัลนำจับ ซึ่งจะมีระเบียบกำหนดให้มีสิทธิขอรับสินบนได้ ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ด้วยโครงสร้างการให้สินบนนำจับ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการสินบนนำจับแล้วการที่เจ้าพนักงานผู้จับจะแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อขอรับสินบนจะมีขั้นตอนในทางปฏิบัติที่สำคัญอยู่ประการคือ

- คำขอรับเงินสินบนนำจับ
- รายงานการจับกุม
- การรับรองผลคดี

2.1 คำขอรับเงินสินบนนำจับ หมายถึงการร้องขอเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนดเพื่อขอให้ผู้มีอำนาจจ่ายสินบนนำจับอันเนื่องมาจากจับกุมคนร้ายได้ ตามเงื่อนไขที่ระเบียบที่จ่ายสินบนกำหนดไว้

2.2 รายงานการจับกุม หมายถึง การที่เจ้าพนักงานผู้จับได้ทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้ง ซึ่งปกติตามระเบียบโดยทั่วไป ให้เจ้าพนักงานผู้จับทำรายงานการจับกุมถึงผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี หรือพนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกลางเพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบน และเงินรางวัลพิจารณา โดย

---

[14] การให้สินบนหรือรางวัลนำจับดังกล่าว เป็นการให้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ยังอาจมีการให้สินบนหรือรางวัลนำจับได้ในอีกรูปแบบหนึ่งคือ การให้ตามประกาศนำจับ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำมั่น ตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินในการปราบปรามโจรผู้ร้าย พ.ศ. 2520 โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามโจรผู้ร้าย พ.ศ. 2498 ได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

ในรานงานจับกุมจะบรรยายรายละเอียดพฤติการณ์และกรณีแห่งการจับกุม และได้จับกุมโดยไม่ได้อาศัยการแจ้งความนำจับ และการจับกุมนั้นมิใช่เป็นการต้องจับกุมในหน้าที่ตามปกติของตนการรายงานเพื่อประสงค์สินบนนำจับ[15]

3. การรับรองผลคดี การรับรองผลคดีอันเนื่องมาจากการจับกุมมี 3 ประเด็นคือ

3.1 การหักจ่ายเงินสินบนและรางวัลจากเงินค่าปรับ ให้มีผู้มีอำนาจเปรียบเทียบหรือพนักงานสอบสวนผู้ดำเนินคดีนั้น เป็นผู้รับรองผลคดี

3.2 การจ่ายเงินสินบนและเงินตราจากเงินค่าขายของกลางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ขายของกลางเป็นผู้รับรองผลการขายของกลาง

3.3 การจ่ายเงินสินบนและรางวัลในกรณีที่จำเลยชำระเงินค่าปรับต่อศาล ให้ถือการแจ้งผลคดีที่สุดของพนักงานอัยการเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายสินบนนำจับ[16]

ผู้เขียนเห็นว่าการรับรองผลคดีนี้เป็นเงื่อนไขทั้งในส่วนการแจ้งโดยราษฎรและการแจ้งจากรายงานการจับกุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การรับรองผลคดี เป็นเงื่อนไขสำคัญของการให้สินบนนำจับ ทั้งนี้เพราะกฎหมายระเบียบเน้นที่ผลของคดีเป็นสำคัญจึงจะให้สินบนและการรับรองผลคดีต้องอิงอ้างอาศัยบุคคลหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานขายของกลาง พนักงานอัยการและศาล เข้ามามีบทบาทในการให้การรับรองผลคดี จึงนับว่าบุคคลดังกล่าวเข้ามามีส่วนได้เสียในกระบวนการให้สินบนนำจับโดยไม่จำเป็นเพราะการให้สินบนเป็นบทบาทระหว่างผู้แจ้งกับเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งและจับกุมเท่านั้น ทางปฏิบัติจึงสวนทางกับหลัก และหากมีการแก่งแย่งสินบนกันแล้ว ผู้เขียนก็เห็นว่าอาจทำให้กระบวนการให้สินบนนำจับก้าวล่วงเข้าไปกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยง่ายจึงเป็นปัญหาที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสีย และหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป

<u>การรับแจ้ง</u>

การรับแจ้งเป็นกระบวนการรองรับการแจ้งความนำจับ ซึ่งในส่วนนี้จะประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ

ก. เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจรับแจ้ง

ข.) วิธีการรับแจ้ง

ก.) เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจรับแจ้ง สำหรับเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งระเบียบว่าด้วยการให้สินบนนำจับจะระบุเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละเรื่อง

ข.) วิธีการรับแจ้ง ปกติในระเบียบว่าด้วยการให้สินบนนำจับจะกำหนดว่าให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งทำหลักฐานการรับแจ้งไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปของบันทึกการรับแจ้งความ ลงลายมือชื่อผู้แจ้ง

---

[15] ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลสุรา พ.ศ. 2519 ข้อ 2 .

[16] เรื่องเดียวกัน.

ไว้เป็นหลักฐาน แต่มีข้อยกเว้นคือในกรณีผู้แจ้งขอปกปิดนามก็ให้บันทึกและลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานรับรองไว้เป็นหลักฐานหรือในกรณีเร่งด่วนเช่นมีการแจ้งทางโทรเลข โทรศัพท์ ก็ให้ทำบันทึกรับแจ้งไว้ภายหลังก็ได้

<u>การขอรับสินบนนำจับ</u>

เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากมีการแจ้งหรือมีการจับกุมผู้กระทำผิดแล้วซึ่งจะประกอบไปด้วยการยื่นคำร้องขอเบิกเงินสินบนนำจับ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำขอ ซึ่งจะได้แก่พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ พนักงานผู้ขายของกลางหรือศาลแล้วแต่กรณีเพื่อเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติจ่ายสินบนนำจับต่อไป

<u>การพิจารณาจ่ายสินบนนำจับ</u>

เป็นกระบวนการต่อจากมีการแจ้งหรือจับ และได้มีคดีขอเบิกสินบนนำจับเพื่อพิจารณาจ่ายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งในส่วนนี้จะประกอบไปด้วยขั้นตอนสำคัญคือ

1. ผู้มีอำนาจพิจารณาจ่ายสินบนนำจับในประเด็นนี้ระเบียบว่าด้วย การให้สินบนนำจับโดยทั่วไปจะวางหลักเกณฑ์ไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดให้ผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรผู้รักษาหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทของการให้สินบนเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายสินบนนำจับ อาทิเช่น อำนาจการอนุมัติจ่ายเงินสินบนนำจับในคดีตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นของอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมตำรวจมอบหมาย[17]

แต่มีข้อยกเว้นที่สำคัญตามระเบียบว่าด้วยการให้สินบนนำจับบางฉบับระบุให้อำนาจการอนุมัติจ่ายสินบนนำจับเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการ[18] กล่าวคือ อำนาจการจ่ายสินบนเป็นของคณะกรรมการที่กฎหมายระบุไว้ที่มีมติอนุมัติให้จ่ายได้ตามพฤติการณ์และเงื่อนที่กฎหมายกำหนด

2. วิธีพิจารณาจ่ายสินบนนำจับกระบวนพิจารณาจ่ายสินบนนำจับจะเริ่มพิจารณาจากการแจ้งความนำจับหรือรายงานจับกุมของผู้จับหรือรายงานจับกุมของผู้จับแล้วแต่กรณี และประเด็นที่จะหยิบขึ้นพิจารณานั้นคือคำขอรับสินบนมีหลักฐานประกอบฟังได้หรือไม่ว่า มีการแจ้งความนำจับหรือการจับจริง ประเด็นต่อมา คือ มีการรับรองผลคดีชัดเจนจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ และมีการเปรียบเทียบปรับโดยพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วโดยวิธีการจ่ายจะคิดสัดส่วนจากค่าปรับ หรือบางกรณีจากเงินที่ขายของกลางแล้วแต่กรณี และบางกรณียังอาจจ่ายสัดส่วนของภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นก็ได้[19] ส่วนองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณา

---

[17] ระเบียบว่าด้วยการจ่ายสินบนนำจับในทำนองนี้อีกหลายฉบับ เช่น ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 25469 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2497) มาตรา 102 ระบุว่า "ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและรางวัล เป็นต้น

[18] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ.2537 หมวด 6 ข้อ 33

[19] พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2497) มาตรา 102 ระบุว่า "ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและรางวัลตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีในกรณีต่อไปนี้

อาจจะอยู่ในรูปการพิจารณากลั่นกรองโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุมัติหรืออาจจะมีองค์กรพิจารณาในรูปของคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้ว

การจ่ายสินบนนำจับ

การจ่ายสินบนโดยทั่วไปจะมีระเบียบกำหนดให้จ่ายเป็นเงินคิดเป็นสัดส่วนจากค่าปรับหรือค่าขายของกลางดังกล่าวมาแล้ว โดยจะจ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ หรือเจ้าพนักงานผู้จับแล้วแต่กรณีหลังจากคดีไปเปรียบเทียบปรับหรือศาลพิพากษาแล้ว

ประเด็นต่อมาคือระเบียบยังกำหนดว่า หากผู้แจ้งความนำจับหรือเจ้าพนักงานผู้จับตายให้จ่ายสินบนนำจับแก่ทายาทอีกด้วย[20] ซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าสิทธิการจะได้รับสินบนนำจับเป็นสิทธิตกทอดแก่ทายาทได้

การให้รางวัลแก่เจ้าพนักงานผู้จับเพื่อวัตถุประสงค์

1. เพื่อมิให้การปราบปรามอาชญากรรมเป็นภาระแก่เจ้าพนักงานของรัฐมากเกินไปในการที่จะลงทุนเข้าปฏิบัติการจับกุมด้วยความยากลำบาก ให้ความวิริยะอุตสาหะอย่างยิ่ง จึงควรมีรางวัลตอบแทน

2. เพื่อเป็นการเร่งระดมสรรพกำลังเจ้าพนักงานเข้าแก้ปัญหาอาชญากรรมบางเรื่องที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐในแง่ของเศรษฐกิจ และสังคมอย่างรุนแรง และส่วนใหญ่เป็นความผิดที่เสี่ยงต่อการสูญเสียประโยชน์ของรัฐจากการที่มีปัจจัยล่อแหลมต่อการติดสินบนต่อเจ้าพนักงาน เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙ เป็นต้นเพื่อใช้รางวัลนำจับเป็นแรงจูงใจเจ้าพนักงานได้ประโยชน์ในการปราบทำให้การติดสินบนทำได้ยากขึ้น

3. เพื่อเร่งระดมสรรพกำลังประสานความร่วมมือกันพันธะกรณีความผิดอาญาระหว่างประเทศ (International Crime) ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมโลก และรัฐอย่างรุนแรง ซึ่งในส่วนของประเทศไทยจำต้องเร่งระดมสรรพกำลังให้ความร่วมมือ อาทิ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นด้วยกับนักนิติศาสตร์บางท่านว่ากฎหมายเป็นเพียงข้อกำหนดทางนามธรรม (Abstract) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้แค่ไหนเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพบังคับในทางกฎหมาย (Law

---

1. ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรหรือของต้องห้าม ต้องกำกับในการนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรให้หักจ่ายเป็นเงินค้าสินบนและเงินรางวัลร้อยละ 55 จากเงินค่าขายของกลางแต่ในกรณีที่ได้รับของกลางหรือของกลางไม่อาจจำหน่ายได้ ให้หักจ่ายจากเงินค่าปรับส่วนรายที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้หักจ่ายเงินรางวัลร้อยละ 30

2. ความผิดฐานสำแดงเท็จให้หักจ่ายเป็นเงินสินบนและรางวัลร้อยละ 55 จาก เงินค่าปรับแต่ในรายที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้หักจ่ายเป็นเงินรางวัลร้อยละ 30

3. กรณีที่มีการตรวจเก็บอากรขาดและเจ้าหน้าที่ผู้สำรวจเงินอากรตรวจพบเป็นผลให้เรียกอากรเพิ่มเติมได้ให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละ 10 ของเงินอากรเรียกเก็บเพิ่มเติมได้

[20] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2537 หมวด 2 ข้อ 25

enforcement) ซึ่งเคยมีคำกล่าวว่า "กฎหมายที่ไม่มีการใช้บังคับย่อมไม่ให้อะไรมากไปกว่าระฆังที่ปราศจากลูกตุ้ม" เพราะหากกฎหมายใดมีสภาพบังคับไม่ดีหรือไม่เหมาะสมกฎหมายนั้นก็จะไม่เกิดผลตามที่มุ่งหวัง สภาพบังคับในทางกฎหมายจึงเป็นหัวข้อที่ตระหนักกันอยู่ของนักกฎหมายและเป็นเรื่องที่จะต้องทำความเข้าใจกันให้ถ่องแท้ทั้งทางด้านทฤษฎีและในทางปฏิบัติ สภาพบังคับที่คุ้นเคยกันดีคือโทษในคดีอาญา (Punishment) แต่เห็นว่ายังอาจมีสภาพบังคับประเภทอื่นเช่น การเยียวยาโดยป้องกัน (Preventive) และการเยียวยาผลเสียหายโดยตรง (Specificrelief) อีกด้วย ดังนั้นในภาพพจน์อย่างกว้าง จึงมีการยอมรับกันในระดับหนึ่งว่าสภาพบังคับของกฎหมายอาจเป็นได้ทั้งในแง่การลงโทษ (Punishment) หรือในแง่การให้รางวัล (reward) แต่ก็มิได้หมายความว่าการให้สินบนรางวัลจะเหมือนยาวิเศษที่จะเยียวยาปัญหาหรือจะใช้ทดแทนได้ทุกเรื่อง เช่นจะให้คนไม่ทำผิดอาญาได้รางวัลแต่จะไม่ลงโทษคนทำผิดเพราะสงสาร ดังนี้ภาระสังคมจะยิ่งยุ่งยากเพราะรางวัลหรือสินบนก็มาจากภาษีของทุกคนดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการจะกำหนดสภาพบังคับไม่ว่าจะในแง่บวก (Positive) หรือในแง่ลบ (Negetive) ก็เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องขึ้นอยู่กับความเข้าใจหลักจิตวิทยาและความรู้ในทางพฤติกรรมของมนุษย์เป็นสำคัญ

จากวัตถุประสงค์ของการให้รางวัลแก่เจ้าพนักงานผู้จับกุมดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรางวัลที่จะเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นให้เจ้าพนักงานได้ปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามการกระทำความผิด ที่สำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การให้รางวัลแก่เจ้าพนักงานผู้จับกุมยังมีนัยสำคัญตามที่กล่าวไว้แล้วในวัตถุประสงค์ข้อ 2 คือ เพื่อทำให้การติดสินบนหรือการทุจริตคอร์รัปชันทำได้ยากขึ้น ซึ่งหมายถึงเป็น มาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง

บทที่ 3
หลักเกณฑ์จ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด

1. ความเป็นมา

เนื่องจากแต่เดิมมีส่วนราชการหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับน้ำยาอะซิติคแอนไฮไดรด์และอะซิติคลอไรด์ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับน้ำยาอะซิติคแอนไฮไดรด์หรือน้ำยาอะซิติคลอไรด์ พ.ศ. 2522 และกรมสรรพสามิตรับผิดชอบจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับฝิ่น ตามระเบียบกระทรวงการคลัง เรื่องการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลฝิ่น พ.ศ. 2511 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2513 สำนักงาน ป.ป.ส. รับผิดชอบจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลการจับ ยาเสพติดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินสินบนเงินรางวัลการจับยาเสพติด พ.ศ. 2520 เพื่อให้การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดเป็นไปในแนวทางเดียวกันควรรวมระเบียบและความรับผิดชอบอยู่หน่วยงานเดียวกัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด จึงมีคำสั่งที่ 6/2523 แต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล คดียาเสพติดโดยรวบรวมระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดให้เป็นระเบียบเดียวกัน เพื่อสะดวกแก่การควบคุมและการปฏิบัติในการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2527 ได้มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2527 ต่อมาระเบียบฯ พ.ศ. 2527 ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2537 ที่ได้ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้เหมาะสมกับสถานการณ์และระเบียบฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มโดยระเบียบฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 สาระสำคัญที่แก้ไขคือยกเลิกการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลความผิดฐานเสพกัญชาและสาระเหย หลังจากนั้นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดที่ขอรับเงินเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ส. มีจำนวนมาก และจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายให้รวดเร็วและเพิ่มหลักการต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ จึงจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบฯ พ.ศ. 2537 และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2546 (ภาคผนวก 1) ซึ่งผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 สาระสำคัญคือ

1. กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัลประจำภาคขึ้นรวม 9 คณะในพื้นที่ของตำรวจภูธรภาค 1 – 9 เพื่อพิจารณาจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดีเมทแอมเฟตามีนของหน่วยงานในพื้นที่เฉพาะคดีที่ของกลางมีปริมาณเล็กน้อยหรือไม่เกิน 500 เม็ด (ไม่เกิน 5,000 บาท)

2. เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลจากเดิมจ่ายครบเต็มจำนวนเมื่อศาลชั้นต้นคำพิพากษาเป็นจ่ายครบเต็มจำนวนเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง

3. กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีสิทธิขอรับเงินรางวัลได้ในกรณีสามารถสอบสวนขยายผลจนสามารถจับกุมได้ผู้ต้องหาเพิ่ม หรือยึดได้ยาเสพติดของกลางเพิ่มขึ้นคนละไม่เกิน 2,000 บาท

4. เปลี่ยนแปลงหลักฐานการจอรับเงินรางวัลโดยผู้ร่วมจับกุมสามารถเลือกที่จะมอบฉันทะให้หัวหน้าคณะผู้จับกุมเป็นผู้รับเงินแทน หรือไม่มอบฉันทะแต่ส่งหลักฐานแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับเงินและวิธีการขอรับเงินแทนได้

5. ปรับอัตราจ่ายเงินโดยขยายเพดานการจ่ายเงินสินบนคดีเมทแอมเฟตามีนจากคดีละไม่เกิน 200,000 บาท เป็นคดีละไม่เกิน 1,000,000 บาท ในอัตราเม็ดละ 3 บาท คงเดิมโดยคำนึงถึงปริมาณสารบริสุทธิ์ในเม็ดยาประกอบ รวมทั้งเพิ่มอัตราการจ่ายเงินคดีเมทแอมเฟตามีนชนิดผง จากกรัมละ 20 บาท เป็นกรัมละ 100 บาท

โดยที่ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่สำคัญและทวีความรุนแรงมากขึ้นในภาวการณ์ปัจจุบันเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องดำเนินการทุกวิถีทาง ทั้งในด้านการป้องกันและการปราบปราม ซึ่งการดำเนินการทั้งสองประการนี้ไม่อาจบรรลุผลได้ หากผู้ปฏิบัติขาดขวัญและกำลังใจ การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้สืบสวน จับกุมผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตลอดจนผู้ให้ข่าวสารในเรื่องการค้ายาเสพติด เป็นมาตรการหนึ่งที่จะสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามให้สัมฤทธิ์ผล

2. คำจำกัดความที่สำคัญ

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติคำไว้หลายคำที่ผู้ปฏิบัติจะต้องทำความเข้าใจและรู้ขอบเขตของคำคำนั้น เพื่อจะได้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบ คำที่บัญญัติไว้ในระเบียบฯ ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

"ยาเสพติด" หมายความว่า ยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และให้หมายความรวมถึงสารเคมีหรือวัตถุที่ควบคุมเพื่อป้องกันการผลิตยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์

ยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คือยาเสพติดตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 พ.ร.ก.ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 ส่วนสารเคมีหรือวัตถุที่ควบคุมเพื่อป้องกันการผลิตยาเสพติดตาม พ.ร.บ.ควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 นั้น กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น อีเทอร์คลอโรฟอร์ม กาเฟอีน (ปัจจุบันยกเว้นไม่จ่ายเงินสินบนเงินรางวัล กาเฟอีน กาเฟอีนซิเตรต กาเฟอีนไฮเดรต)

"คดียาเสพติด" หมายถึง คดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเท่านั้นไม่รวมถึงคดีตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์ การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลกรณีของกลางเป็นโภคภัณฑ์ควบคุม ต้องเป็นของกลางในคดียาเสพติดดังกล่าว

"ผลิต" หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมตลอดถึงการแบ่งบรรจุ หรือรวมบรรจุด้วย

"จำหน่าย" หมายความว่า ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้

"เงินสินบน" หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ (สายลับ) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดไม่มีสิทธิได้รับเงินสินบน

"เงินรางวัล" หมายความว่า เงินที่จ่ายให้เจ้าพนักงานผู้สืบสวน หรือจับกุมการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

"ผู้แจ้งความนำจับ" หมายความว่า ผู้แจ้งความว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งความตามระเบียบนี้ ผู้แจ้งความนำจับอาจมีหลายคนได้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ปัจจุบันคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

"ป.ป.ส." หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

"สำนักงาน ป.ป.ส." หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

"คณะอนุกรรมการ" หมายความว่า คณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัลตามระเบียบนี้

"คณะอนุกรรมการภาค" หมายความว่า คณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัลประจำภาคกำหนดขึ้นตามระเบียบฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 เป็นการกระจายอำนาจการพิจารณาจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดไปยังคณะอนุกรรมการภาค 1 – 9 ตามที่ตั้งของตำรวจภูธรภาค 1 – 9 เพื่ออำนวยความสะดวกในการขอรับเงินและเพิ่มประสิทธิภาพในการจ่ายเงิน

3. หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด

ก. การขอรับและการจ่ายเงินสินบน

เงินสินบน คือ เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ ซึ่งผู้แจ้งความนำจับจะต้องดำเนินการแจ้งความนำจับต่อผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับ เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนจะแจ้งความนำจับด้วยวาจาต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจก่อนและจัดทำหลักฐานการแจ้งความภายหลังการจับกุมก็ได้

ผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับ

การแจ้งความนำจับต้องแจ้งความต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจรับแจ้งความ ซึ่งผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับ ได้แก่

1) กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ และข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ส. ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

2) พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมีหน้าที่สืบสวนจับกุมที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ หรือหัวหน้าสถานีตำรวจตำบล

3) เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามและการตรวจสินค้าตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป

4) ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอและ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

5) ผู้บังคับบัญชาทหารตั้งแต่ชั้นผู้บังคับกองพันหรือเทียบเท่าขึ้นไป นายทหารฝ่ายการสารวัตร นายทหารสารวัตรสืบสวนสอบสวน

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานตาม 1, 2, 3, 4 และ 5 ให้หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทน หรือรักษาการในตำแหน่งด้วย

หลักเกณฑ์การแจ้งความนำจับ

1. ต้องมีการแจ้งความว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้นและเป็นการแจ้งความก่อนมีการจับกุม

2. การแจ้งความนำจับจะระบุชื่อ ที่อยู่หรือไม่ก็ได้ ถ้าประสงค์จะปกปิดชื่อและที่อยู่ก็ใช้ลายพิมพ์หัวแม่มือซ้ายหรือขวาแทนการลงลายมือชื่อ

3. การแจ้งความเพื่อขอรับเงินสินบนต้องทำตามแบบใบรับแจ้งความนำจับตามแบบที่ ป.ป.ส. กำหนด ได้แก่ แบบ ป.ป.ส. 6 - 21, ป.ป.ส. 6 – 22 และแบบ ป.ป.ส. 6 - 27

4. เมื่อมีการแจ้งความนำจับแล้วผู้แจ้งความนำจับจะยังไม่ได้รับเงินสินบนจนกว่าเจ้าพนักงานจะทำการจับกุมผู้กระทำผิดและได้ของกลางเป็นยาเสพติด

5. ผู้แจ้งความนำจับจะต้องมอบฉันทะให้หัวหน้าผู้จับกุมเป็นผู้รับมอบฉันทะในการรับเงินสินบน หัวหน้าผู้จับกุมมีความผูกพันที่จะต้องนำเงินสินบนจ่ายให้กับผู้แจ้งความนำจับต่อไป

การจ่ายและอัตราการจ่ายเงินสินบน

การจ่ายเงินสินบนนั้นผู้แจ้งความจะได้รับเงินสินบนตามปริมาณยาเสพติดของกลางที่คำนวณเป็นสารบริสุทธิ์และตามที่ประกาศกำหนดอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดของตัวยาแต่ละชนิด (ภาคผนวก 2) นอกจากนี้ยังจะได้รับเงินสินบนเพิ่มตามฐานความผิดในข้อหาต่างๆ มากน้อยแตกต่างกันไป โดยผู้แจ้งความนำจับจะได้รับเงินสินบนเต็มจำนวนตามปริมาณอัตราการจ่ายของยาเสพติดแต่ละประเภท รวมทั้งเงินเพิ่มตามฐานความผิด หากมีผู้แจ้งความนำจับหลายคน ให้จัดแบ่งเงินสินบนโดยแบ่งเท่าๆ กันทุกคน เว้นแต่จะมีหลักฐานตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น ยกเว้นคดีที่มีของกลางเล็กน้อยและพนักงานอัยการสั่งฟ้องฐานครอบครองและฐานเสพ จะไม่มีการจ่ายเงินสินบน

การจ่ายเงินสินบนเพิ่มตามฐานความผิด

การจ่ายเงินสินบนเพิ่มเป็นการจ่ายตามฐานความผิดหรือข้อหาเพิ่มเติมจากการจ่ายตามปริมาณยาเสพติดของกลางแล้ว หากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือพนักงานอัยการสั่งฟ้องจำเลย (แล้วแต่กรณี) ตามฐานความผิดหรือข้อหาใดก็สามารถพิจารณาจ่ายเงินเพิ่มตามฐานความผิดได้อีก การจ่ายเงินเพิ่มตามฐานความผิดที่ระเบียบฯ กำหนดมีดังนี้

1) คดียาเสพติดที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลงโทษจำเลยฐานผลิต (ไม่รวมการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุ) และ

(1) ของกลางเป็นยาเสพติดประเภท 1,2,4 หรือวัตถุออกฤทธิ์ฯ ประเภท 1,2 คดีหนึ่งไม่เกิน 100,000 บาท

(2) ของกลางเป็นยาเสพติดประเภท 5 คดีหนึ่งไม่เกิน 50,000 บาท

(3) ของกลางเป็นสารเคมีหรือวัตถุควบคุมคดีหนึ่งไม่เกิน 30,000บาท

2) พนักงานอัยการสั่งฟ้องจำเลยข้อหาจำหน่าย ครอบครองเพื่อจำหน่าย ผลิตโดยการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุ สมคบ คดีหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท

3) พนักงานอัยการสั่งฟ้องจำเลยข้อหานำเข้า ส่งออก หรือพยายามส่งออกคดีหนึ่งไม่เกิน 10,000 บาท

จำนวนเงินสินบนเพิ่มให้แบ่งครึ่งกับเงินรางวัลเพิ่ม

ขั้นตอนและหลักฐานการขอรับเงินสินบน

การขอรับเงินสินบน ผู้แจ้งความนำจับไม่สามารถยื่นคำขอโดยตรงได้ ให้เจ้าพนักงานผู้จับกุมมีหน้าที่ในการยื่นคำขอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อมีการแจ้งความนำจับไม่ว่าก่อนหรือหลังการจับกุม (ในกรณีเร่งด่วน) หากผู้แจ้งความนำจับประสงค์จะขอรับเงินสินบนต้องจัดทำแบบรับแจ้งความนำจับคดียาเสพติด (ป.ป.ส. 6 – 21) ต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งความในกรณีมีการแจ้งความนำจับก่อนจับกุมและหลังการจับกุมเป็นไปตามเงื่อนไขที่แจ้งความไว้ หัวหน้าชุดจับกุมต้องจัดทำแบบขอรับเงินสินบนคดียาเสพติด (ป.ป.ส. 6 – 22) ส่วนการรับเงินสินบน ผู้แจ้งความนำจับไม่สามารถรับเงินสินบนจากส่วนราชการที่มีหน้าที่จ่ายเงินสินบนโดยตรงได้ จะต้องมอบฉันทะโดยทำหนังสือมอบฉันทะรับเงินสินบนคดียาเสพติด (ป.ป.ส. 6 – 27) ให้หัวหน้าชุดจับกุมเป็นผู้รับแทน และหัวหน้าชุดจับกุมมีหน้าที่ต้องนำเงินจำนวนที่เบิกจ่ายได้แล้วมามอบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ

ข. การขอรับและการจ่ายเงินรางวัล

ขั้นตอนการขอรับเงินรางวัล

เงินรางวัล คือเงินที่จ่ายให้แก่เจ้าพนักงานผู้สืบสวนหรือจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้มีสิทธิขอรับเงินรางวัลได้แก่ เจ้าพนักงานผู้ร่วมทำการจับกุม ผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดตามรายชื่อที่ปรากฏในบันทึกจับกุม

เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาพร้อมยาเสพติดของกลาง ผู้จับกุมจะต้องนำของกลางส่งสถานตรวจพิสูจน์และนำตัวผู้ต้องหาฟ้องต่อศาลและพิสูจน์ว่าของกลางที่จับกุมได้เป็นยาเสพติดหรือไม่ มีปริมาณสารบริสุทธิ์เท่าใด เมื่อทราบผลตรวจพิสูจน์ได้ว่าของกลางเป็นยาเสพติดและผู้จับกุมประสงค์จะขอรับเงินรางวัลผู้จับกุมชอบที่จะยื่นคำขอต่อส่วนราชการที่มีหน้าที่รับคำขอเพื่อเบิกจ่าย โดยหากเป็นคดีที่ยาเสพติดของกลางเป็นยาบ้าไม่เกิน 500 เม็ด หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน 50 กรัมแล้วแต่กรณี และเป็นคำขอของหน่วยงานสังกัด

ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบของตำรวจภูธรแต่ละภาค ให้ยื่นคำขอต่อผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 – 9 ส่วนยาบ้าเกิน 500 เม็ด หรือยาเสพติดอื่น ให้ยื่นต่อเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ส. การขอรับเงินรางวัลมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1) จัดทำเอกสารตามแบบขอรับเงินรางวัลคดียาเสพติดตามแบบที่ ป.ป.ส. กำหนดได้แก่ ป.ป.ส. 6 – 23, ป.ป.ส. 6 – 28 และ แบบ ป.ป.ส. 6 – 29 พร้อมแนบเอกสารตามที่ระเบียบกำหนดไว้

2) มอบฉันทะให้หัวหน้าชุดจับกุมซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัล ได้แก่ เจ้าพนักงานผู้ร่วมจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ตามบันทึกจับกุม ทั้งนี้จะมอบฉันทะให้เจ้าพนักงานผู้ใดยศใดก็ได้เป็นหัวหน้าผู้จับกุมและยินยอมเป็นผู้รับมอบฉันทะรับเงินรางวัล โดยผู้รับมอบฉันทะมีหน้าที่ต้องนำเงินรางวัลไปจ่ายแก่เจ้าพนักงานผู้ร่วมจับกุม นอกจากนี้ระเบียบฯ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมจับกุมสามารถเบิกจ่ายเงินรางวัลโดยไม่ต้องมอบฉันทะก็ได้ โดยให้หัวหน้าคณะผู้จับส่งหลักฐานแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับเงินรางวัลทุกคนและวิธีการขอรับเงินรางวัลแนบมาด้วย

กรณีที่มีการมอบฉันทะให้หัวหน้าผู้จับกุมเป็นผู้รับมอบฉันทะทั้งเงินสินบนและเงินรางวัล การยื่นคำขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลหัวหน้าผู้จับกุมในฐานะผู้รับมอบฉันทะรับเงินสินบนและเงินรางวัลจะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล

การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดจ่ายใน 2 ลักษณะ คือ จ่ายตามปริมาณยาเสพติดและอัตราการจ่ายของตัวยาแต่ละชนิด และจ่ายเงินเพิ่ม การจ่ายเงินเพิ่มแยกออกเป็น 4 กรณีคือ จ่ายตามข้อหาหรือฐานความผิด จ่ายกรณีทำลายแหล่งผลิตหรือโรงงานผลิต จ่ายกรณีเจ้าพนักงานได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต และจ่ายกรณีพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนขยายผลจนได้นายทุนหรือยาเสพติดเพิ่มขึ้น การจ่ายเงินตามปริมาณยาเสพติดและการจ่ายเงินเพิ่ม มีหลักเกณฑ์การจ่ายดังนี้

- การจ่ายตามปริมาณยาเสพติด เป็นการคำนวณจ่ายโดยพิจารณาตามปริมาณยาเสพติดและอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล โดยวิธีการคำนวณ ดังนี้

ปริมาณยาเสพติด X อัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล

ปริมาณยาเสพติด ได้แก่ ปริมาณยาเสพติดของกลางที่บริสุทธิ์ตามรายงานสถานตรวจพิสูจน์ของสำนักงาน ป.ป.ส. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น กรณีกัญชาจะจ่ายเฉพาะขณะจับ เป็นกัญชาส่วนที่แห้งและใช้เสพได้หรือ ถ้าเป็นเมทแอมเฟตามีนจะจ่ายได้ทั้งชนิดผงและชนิดเม็ด เป็นต้น

อัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล ได้แก่ อัตราที่รัฐมนตรีประกาศไว้ด้วยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ยกตัวอย่าง อัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลยาเสพติดประเภทเฮโรอีน กรัมละ 10 บาท ถ้าเฮโรอีนที่จับกุมได้มีปริมาณสารบริสุทธิ์เฮโรอีนไฮโดรคลอไรด์ 1,000 กรัม สามารถคำนวณเพื่อจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลตามปริมาณยาเสพติดได้จำนวน 10,000 บาท

อย่างไรก็ดี การจ่ายตามปริมาณยาเสพติดประเภทต่างๆ แบ่งพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

1.1 กรณีคำนวณตามปริมาณยาเสพติดเป็นเงินไม่เกิน 1,000 บาท (คดีรายย่อย)

ได้แก่ กรณีที่ผลลัพธ์ของปริมาณยาเสพติดคูณด้วยอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลเป็นเงินไม่เกิน 1,000 บาท ให้จ่ายตามดุลพินิจของคณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัล ทั้งนี้ไม่เกิน 1,000 บาท และจะจ่ายได้ต่อเมื่อ

ก. จับได้ผู้ต้องหาและยาเสพติดของกลาง

ข. พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหา

ข้อยกเว้น ไม่จ่ายคดีฐานเสพกัญชา, สารระเหย และพืชกระท่อม

1.2 กรณีคำนวณตามปริมาณยาเสพติดเป็นเงินเกินกว่า 1,000 บาท (คดีรายใหญ่)

ได้แก่ กรณีที่ผลลัพธ์ของปริมาณยาเสพติดคูณด้วยอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลเป็นเงินเกินกว่า 1,000 บาท และจะจ่ายได้ใน 3 กรณี คือ

กรณีแรก ให้จ่ายตามผลลัพธ์ของปริมาณยาเสพติดคูณด้วยอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลและสามารถยื่นคำขอได้ 2 ครั้งคือ ครึ่งแรกและครึ่งหลังได้ และจะจ่ายได้ต่อเมื่อ

ก. จับได้ผู้ต้องหาและยาเสพติดของกลาง

ข. เมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหา หรือจ่ายครึ่งแรกก่อนพนักงานอัยการสั่งฟ้อง ก็ได้

กรณีที่สอง ให้จ่ายตามผลลัพธ์ของปริมาณยาเสพติดคูณด้วยอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลแต่ต้องยื่นคำขอเพียงครั้งเดียว และจะจ่ายได้ต่อเมื่อ

ก. ผู้ต้องหาเสียชีวิตขณะจับหรือภายหลังและยึดได้ยาเสพติดของกลาง

ข. พนักงานอัยการสั่งยุติการดำเนินคดี

กรณีที่สาม ให้จ่ายเพียงกึ่งหนึ่งของผลลัพธ์ของปริมาณยาเสพติดคูณด้วยอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล และจะจ่ายได้ต่อเมื่อ

ก. ยึดได้เฉพาะยาเสพติดของกลาง หรือจับได้ผู้ต้องหาและยาเสพติดของกลาง

ข. พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งยุติการดำเนินคดี

การจ่ายตามปริมาณยาเสพติด ถ้ามีผู้แจ้งความนำจับ เจ้าพนักงานจะได้รับเงินรางวัลร้อยละ ๓๕ ของเงินสินบน ถ้าไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้จ่ายเงินรางวัลตามเกณฑ์การจ่ายเงินสินบน

- การจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลเพิ่ม

นอกจากจะพิจารณาจ่ายตามปริมาณยาเสพติดของกลางแล้ว หากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือพนักงานอัยการสั่งฟ้องจำเลย (แล้วแต่กรณี) ฐานความผิดข้อหาใดก็สามารถพิจารณาจ่ายตามฐานความผิด (หรือเรียกว่า "เงินเพิ่ม") ได้อีก สำหรับฐานความผิดข้อหาที่ระเบียบฯ นี้ให้พิจารณาจ่ายเงินเพิ่มได้ใน 4 กรณี คือ

1. การจ่ายเงินเพิ่มตามข้อหาหรือฐานความผิด มีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1 คดียาเสพติดที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลยฐานผลิต (ไม่รวมการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุ) และ

1.1.1 ของกลางเป็นยาเสพติดประเภท 1,2,4 หรือ วัตถุออกฤทธิ์ประเภท 1,2 คดีหนึ่งไม่เกิน 100,000 บาท

1.1.2 ของกลางเป็นยาเสพติดประเภท 5 คดีหนึ่งไม่เกิน 50,000 บาท

1.1.3 ของกลางเป็นสารเคมีหรือวัตถุควบคุมคดีหนึ่งไม่เกิน 30,000 บาท

1.2 พนักงานอัยการสั่งฟ้องจำเลยข้อหาจำหน่าย ครอบครองเพื่อจำหน่าย ผลิตโดยการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุ สมคบ คดีหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท

1.3 พนักงานอัยการสั่งฟ้องจำเลยข้อหานำเข้า ส่งออก หรือพยายามส่งออก คดีหนึ่งไม่เกิน 10,000 บาท

การจ่ายตามฐานความผิด ถ้ามีผู้แจ้งความนำจับ เงินสินบนเพิ่มเงินรางวัลเพิ่มแบ่งครึ่งเท่ากัน ถ้าไม่มีผู้แจ้งความนำจับให้จ่ายตามเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนเพิ่ม

2. การจ่ายเงินเพิ่มกรณีทำลายแหล่งผลิตหรือโรงงานผลิต ได้แก่ การตัดฟันทำลายไร่กัญชา การทำลายแหล่งผลิตเฮโรอีน การทำลายแหล่งผลิตเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) เป็นต้น ในการจ่ายในกรณีทำลายแหล่งผลิตหรือโรงงานผลิต ต้องมีเงื่อนไขในการจ่าย ดังนี้

2.1 พื้นที่ปฏิบัติการต้องเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ประเภท 2 ประเภท 5 และเป็นวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทประเภท 1 ประเภท 2

2.2 การกำหนดอัตราการจ่ายให้จ่ายตามดุลพินิจของคณะอนุกรรมการ และโดยความเห็นชอบของประธาน ป.ป.ส. โดยกำหนดอัตราพื้นที่ละไม่เกิน 100,000 บาท โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของภูมิประเทศที่ปฏิบัติการและปริมาณยาเสพติด

2.3 กรณีพื้นที่ปฏิบัติการยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ได้แก่ กัญชา ต้องจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบชั่งน้ำหนักยาเสพติดของกลาง ตามแบบ ป.ป.ส. 6 – 25 และแบบ ป.ป.ส. 6 – 26 และแต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 3 คน โดยมีผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมเป็นกรรมการด้วย

3. การจ่ายในกรณีเงินรางวัลเพิ่มเฉพาะตัว

การจ่ายเงินรางวัลเพิ่มเฉพาะตัวในกรณีเจ้าพนักงานได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจะจ่ายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

3.1 เจ้าพนักงานได้รับอันตรายขณะสืบสวนหรือจับผู้กระทำผิดกฎหมายในคดียาเสพติด

3.2 ไม่เคยขอรับหรือได้รับเงินทำขวัญตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง

3.3 การจ่ายในกรณีเจ้าพนักงานเสียชีวิตหรือได้รับอันตราย ให้จ่ายตามดุลพินิจของคณะอนุกรรมการ ดังนี้

3.3.1 เสียชีวิตหรือทุพพลภาพจนต้องออกจากราชการ ไม่เกินคนละ 200,000 บาท

3.3.2 รับอันตรายสาหัสจนเสียอวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใด ไม่เกินคนละ 100,000 บาท

3.3.3 รับอันตรายเป็นบาดแผลฉกรรจ์ หรืออันตรายสาหัสต้องรักษาเกินกว่า 20 วัน ไม่เกินคนละ 40,000 บาท

4. การจ่ายเงินรางวัลเพิ่มพนักงานสอบสวน

การจ่ายเงินรางวัลเพิ่ม พนักงานสอบสวนจะจ่ายได้ในกรณีเจ้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดียาเสพติดได้ทำการสอบสวนขยายผลจนสามารถจับได้ผู้ต้องหาซึ่งเป็นนายทุน ผู้ผลิต ผู้นำเข้าหรือส่งออก หรือผู้ต้องหารายสำคัญ หรือยึดได้ยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 มีปริมาณสารบริสุทธิ์ตั้งแต่ 100 กรัมขึ้นไป ไม่เกินคนละ 2,000 บาท

การจ่ายเงินรางวัลเพิ่มจะจ่ายเช่นเดียวกับการจ่ายเงินสินบนเพิ่ม หากไม่มีผู้แจ้งความนำจับ ผู้จับกุมจะได้รับเงินรางวัลเพิ่มทั้งหมด

การคำนวณเพื่อจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล (กรณีตัวอย่าง)

1. คดีที่มีผู้แจ้งความนำจับ

คดีที่จับผู้ต้องหาได้และได้ของกลางเป็นเฮโรอีนที่มีปริมาณสารบริสุทธิ์ 1,000 กรัม และพนักงานอัยการสั่งฟ้องข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่ายจะพิจารณาคำนวณเพื่อจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล ได้ดังนี้

		เงินสินบน	เงินรางวัล
ปริมาณยาเสพติด เฮโรอีน 1,000 กรัม	1,000 x 10	10,000 บาท	3,500 บาท
ฐานความผิด ครอบครองเพื่อจำหน่าย (เงินเพิ่ม)	(ไม่เกิน) 5,000 บาท	(ไม่เกิน) 5,000 บาท	(ไม่เกิน) 5,000 บาท
	รวมเป็นเงิน (ไม่เกิน)	12,500 บาท	6,000 บาท

2. คดีที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับ

คดีจับผู้ต้องหาได้ และได้ของกลางเป็นเฮโรอีนที่มีปริมาณสารบริสุทธิ์ 1,000 กรัม และพนักงานอัยการสั่งฟ้องข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย จะพิจารณาจ่ายได้เฉพาะเงินรางวัล ดังนี้

		เงินสินบน	เงินรางวัล
ปริมาณยาเสพติด เฮโรอีน 1,000 กรัม	1,000 x 10	-	10,000 บาท
ฐานความผิด ครอบครองเพื่อจำหน่าย (เงินเพิ่ม)	(ไม่เกิน) 5,000 บาท	-	(ไม่เกิน) 5,000 บาท
	รวมเป็นเงิน (ไม่เกิน)	-	15,000 บาท

เมื่อสำนักงาน ป.ป.ส. ได้รับคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลแล้ว จะพิจารณาเสนอต่อคณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัลเพื่อพิจารณา จากนั้นจะได้ทำหนังสือแจ้งมติของคณะอนุกรรมการไปยังหน่วยงานผู้ยื่นคำขอ และเมื่อดำเนินการเบิกจ่ายตามวิธีการงบประมาณเสร็จแล้ว สำนักงาน ป.ป.ส. จะนำเงินที่คณะอนุกรรมการพิจารณาจ่ายนั้นเข้าบัญชีธนาคารกรุงไทย ประเภท ออมทรัพย์ สาขาและเลขบัญชีที่ผู้ขอแจ้งมา เว้นแต่ผู้ยื่นคำขอประสงค์จะรับเช็คด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไดมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการภาค 1 – 9 คดีที่ยาเสพติดของกลางเป็นแอมเฟตามีนหรือเมทแอมเฟตามีนชนิดเม็ดไม่เกิน 500 เม็ด หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน 50 กรัม และเป็นคำขอของหน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดในพื้นที่ตำรวจภูธรภาค 1 – 9 ให้ยื่นคำขอต่อตำรวจภูธรภาค 1 – 9 แล้วแต่กรณี

4. หลักฐานการขอรับเงินสินบนเงินรางวัล

การพิจารณาจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลจะพิจารณาจากเอกสารหลักฐานของทางราชการและเป็นไปตามแบบที่สำนักงาน ป.ป.ส. กำหนด เอกสารหลักฐานและแบบที่สำนักงาน ป.ป.ส. กำหนดให้ประกอบการยื่นคำขอทั้งเงินสินบนเงินรางวัลโดยแยกการส่งเอกสารหลักฐานและแบบที่กำหนด ดังนี้

1. กรณีคำนวณตามปริมาณยาเสพติดไม่เกิน 1,000 บาท (คดีรายย่อย)

1.1 แบบ ป.ป.ส. 6 – 23

1.2 แบบ ป.ป.ส. 6 – 24

2. กรณีคำนวณตามปริมาณยาเสพติดเกินกว่า 1,000 บาท (คดีรายใหญ่)

2.1 แบบคำขอรับเงินรางวัล ได้แก่ แบบ ป.ป.ส. 6 – 23, แบบ ป.ป.ส. 6 – 28 และแบบ ป.ป.ส. 6 – 29

2.2 สำเนาบันทึกจับกุม

2.3 สำเนาผลวิเคราะห์ (การตรวจพิสูจน์)

2.4 สำเนาคำฟ้องของพนักงานอัยการ (เพื่อพิจารณาการจ่ายเงินเพิ่มตามฐานความผิด)

ถ้ามีผู้แจ้งความนำจับ ให้เพิ่มเติม แบบ ป.ป.ส. 6 – 21, แบบ ป.ป.ส. 6 – 22 และ แบบ ป.ป.ส. 6 – 27

3. กรณีคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลฐานผลิต

3.1 เหมือนคดีรายใหญ่ (ก. – ค.) และ

3.2 แบบ ป.ป.ส. 6 – 24 (รับรองผลคดีถึงที่สุด) และสำเนาคำพิพากษาถึงที่สุด

ถ้ามีผู้แจ้งความนำจับ ให้เพิ่มเติม แบบ ป.ป.ส. 6 – 21, แบบ ป.ป.ส. 6 – 22 และแบบ ป.ป.ส. 6 - 27

4. กรณีคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลการทำลายแหล่งผลิตหรือโรงงานผลิต

4.1 เหมือนคดีรายใหญ่ (ก. – ค.) และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

4.2 กรณีการตัดฟันทำลายไร่กัญชาเหมือนคดีรายใหญ่ (ก. – ค.) และให้เพิ่มเติมแบบ ป.ป.ส. 6 – 25 และแบบ ป.ป.ส. 6 – 26

4.3 สำเนารายงานการตรวจอุปกรณ์การผลิต (กรณีทำลายแหล่งผลิตเฮโรอีน,ยาบ้า เป็นต้น)

4.4 แผนปฏิบัติงาน

4.5 รูปถ่าย (ถ้ามี)

ถ้ามีผู้แจ้งความนำจับ ให้เพิ่มเติม แบบ ป.ป.ส. 6 – 21, แบบ ป.ป.ส. 6 – 22 และแบบ ป.ป.ส. 6 – 27

5. กรณีคำขอรับเงินรางวัลเพิ่มเฉพาะตัว

5.1 คำขอรับเงินรางวัล

5.2 คำรับรองของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ไปปฏิบัติการในการจับกุม

5.3 ใบรับรองของสถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขรับรอง หรือใบมรณะบัตร

5.4 รูปถ่าย (ถ้ามี) และหลักฐานอื่นที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควร

5. การยื่นคำขอและระยะเวลาในการยื่นคำขอ

1. การยื่นคำขอ

การยื่นคำขอให้ยื่นผู้บังคับบัญชาเพื่อทำการตรวจสอบก่อนแยกยื่นในแต่ละส่วนราชการที่สังกัดตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1.1 ในส่วนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ยื่นต่อผู้บังคับการตำรวจขึ้นไป ส่วนราชการอื่นให้ยื่นต่ออธิบดีหรือเทียบเท่าก่อนเสนอไปยังสำนักงาน ป.ป.ส.

1.2 ในส่วนภูมิภาค ส่วนราชการในสังกัดส่วนราชการภูมิภาคระดับจังหวัด และยื่นต่อไปยังสำนักงานตำรวจภูธรภาค หรือสำนักงาน ป.ป.ส. (แล้วแต่กรณี) สำหรับฝ่ายทหาร ให้ยื่นต่อผู้บังคับการกรมหรือเทียบเท่าก่อนเสนอไปยังสำนักงาน ป.ป.ส.

2. ระยะเวลาในการยื่นคำขอ

การยื่นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลสามารถขอครั้งเดียวหรือสองครั้ง (ครั้งแรก ครั้งหลัง)แล้วแต่กรณี แต่จะต้องไม่พ้นระยะเวลาที่กำหนด โดยแยกยื่นคำขอตามลักษณะของการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลตามปริมาณยาเสพติดและจ่ายเงินเพิ่ม ดังนี้

2.1 การยื่นคำขอตามปริมาณยาเสพติด สามารถขอครึ่งแรกโดยยื่นคำขอภายใน 90 วัน นับแต่วันจับกุม สำหรับครึ่งหลังให้ยื่นได้พร้อมกับการยื่นคำขอตามฐานความผิด (ตามข้อ 2.2)

2.2 การยื่นคำขอตามฐานความผิดสามารถยื่นได้ครั้งเดียวโดยยื่นภายใน 180 วันนับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งหรือศาลพิพากษาถึงที่สุด (แล้วแต่กรณี) ดังนี้

2.2.1 การยื่นคำขอรับเงินสินบนเพิ่มฐานผลิต ให้ยื่นภายใน 180 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

2.2.2 การขอรับเงินรางวัลเพิ่มพนักงานสอบสวน ให้ยื่นภายใน 180 วัน นับแต่วันที่จับผู้ต้องหาหรือยึดได้ยาเสพติดของกลาง

2.2.3 การขอรับเงินรางวัลเพิ่มเฉพาะตัว ให้ยื่นภายใน 180 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานเสียชีวิตหรือได้รับอันตราย

บทที่ 4
วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อต้องการทราบถึงความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด และรวมถึงผลของการแก้ไขปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด โดยการใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด ซึ่งจะกล่าวถึงกระบวนการศึกษา ดังนี้

1. ประชากรที่ศึกษา

ประชากรที่ใช้ศึกษาในครั้งนี้ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด เฉพาะในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาล 1 ถึง 9 บก.สปพ. และ บช.ปส รวมทั้งสิ้นจำนวน 162 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด เฉพาะในเขตกองบังคับการตำรวจนครบาล 1 ถึง 9 บก.สปพ. และ บช.ปส.โดยจะทำการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยการทอดแบบสอบถาม จำนวน 162 ชุด และนำมาสรุปผลการวิจัย

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติดเท่านั้น โดยจะทำการทอดแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด และขอรับเงินรางวัลคดียาเสพติดกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด และไม่ได้ขอรับเงินรางวัลคดียาเสพติดในสังกัดตำรวจนครบาล 1-9, บช.ปส., บก.สปพ. เนื่องจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีประสบการณ์และปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปราม ผู้กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติด

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยค้นคว้าเอกสาร กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการวิจัยเชิงสำรวจ (SURVEY RESEARCH) โดยการแจกแบบสอบถาม (QUESTIONAIRE) ไปยังกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย

ยาเสพติด ในสังกัดตำรวจนครบาล 1 –9 บช.ปส. บก.สปพ. โดยผู้วิจัยเห็นว่า กลุ่มตัวอย่างกลุ่มนี้สามารถอ้างอิงถึงประชากรทั้งหมดได้ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจในกลุ่มตัวอย่างที่เลือกนั้นอยู่ในพื้นที่ที่มีสถิติการจับกุมคดียาเสพติดมากที่สุดของประเทศในปี พ.ศ. 2547 โดยการสุ่มตัวอย่าง แล้วถึงดำเนินการรวบรวมข้อมูลและแปรผลสถิติเพื่อให้ทราบถึงผลการวิจัย

5. เครื่องมือ

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้แก่ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมา ซึ่งแบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลทั่วไป ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด อายุราชการ ระยะเวลาการทำงานเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด

ตอนที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติดเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

ตอนที่ 3 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่โดยการใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล

ตอนที่ 4 เป็นข้อมูลเสนอแนะอื่น ๆ

6. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้รับผิดชอบใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นสอบถามเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุม โดยการลงไปในพื้นที่ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล 1-9 บก.สปพ. และ บช.ปส. ส่วนหนึ่งและเป็นการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์อีกส่วนหนึ่ง จำนวนทั้งสิ้น 162 ชุด

7. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บและรวบรวมข้อมูลได้แล้ว ผู้วิจัยก็จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปเพื่อให้ทราบถึง ระดับความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และเพื่อให้ทราบถึงมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดที่มีผลต่อการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดียาเสพติด โดยศึกษาวิเคราะห์จากการสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนจับกุมคดียาเสพติด

บทที่ 5
การสำรวจความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่าง

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการดำเนินการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างประชากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อนำความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชากรเหล่านั้นมาวิเคราะห์ถึงการมองปัญหาและความคิดเห็นในภาพรวม

ลักษณะและปริมาณกลุ่มตัวอย่างประชากร

ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ที่**เคย**ขอรับเงินสินบนเงินรางวัล และ**ไม่เคย**ขอรับเงินสินบนเงินรางวัล

แบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็น แบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1

สอบถามข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเพศ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด อายุราชการ ระยะเวลาที่ทำงานเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด รวม 7 ข้อ

ตอนที่ 2

สอบถามเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 รวม 5 ข้อ

ตอนที่ 3

สอบถามข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

3.1 เป็นการสอบถามว่า ผู้ตอบแบบสอบถามพบเห็นว่ามีปัญหาการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติดเกิดขึ้นหรือไม่ และเกิดขึ้นในขั้นตอนใดรวม 5 ข้อ

3.2 เป็นการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด รวม 10 ข้อ

ตอนที่ 4

สอบถามเพื่อทราบข้อเสนอแนะในภาพรวม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนามาตรการเงินสินบนเงินรางวัล ซึ่งเป็นการถามแบบปลายเปิดให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นในเชิงเสนอแนะได้อย่างเต็มที่

สรุปผลการตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 95 เป็นเพศชาย และร้อยละ 5 เป็นเพศหญิง

2. อายุ

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 80.9 อายุระหว่าง 35-56 ปี และร้อยละ 19.2 อายุระหว่าง 23-34 ปี

3. การศึกษา

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 85.2 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงระดับปริญญาตรี และร้อยละ 14.8 ระดับปริญญาโท

4. สถานภาพการสมรส

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 65.6 มีสถานภาพสมรส และร้อยละ 34.4 เป็นโสด หรือหม้ายหรือหย่าร้าง

5. รายได้

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 76.4 มีรายได้ต่อเดือน ระหว่าง 10,001-20,000 บาท หรือมากกว่า และร้อยละ 23.6 มีรายได้ระหว่าง 5,001-10,000 บาท

6. ตำแหน่ง

ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 42.9 เป็นข้าราชการชั้นประทวน และร้อยละ 57.2 เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร

7. การเคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 60.8 เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล และร้อยละ 39.2 ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล

จากข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในตอนที่ 1 พอสรุปได้ว่า

กลุ่มประชากรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ยส่วนใหญ่อยู่ในระหว่าง 35-56 ปี มีระดับการศึกษาระหว่างระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงปริญญาตรี มีสถานภาพการสมรส มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนระหว่าง 10,001-20,000 บาท และส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด

ตอนที่ 2 ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

จากข้อมูลการตอบแบบสอบถามของผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล เปรียบเทียบกับที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลพบว่า มีความแตกต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล ระหว่างผู้ตอบแบบสอบถาม กลุ่มที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล (เคยขอ) กับกลุ่มที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล (ไม่เคยขอ)

ข้อ	ข้อความที่เป็นสาระสำคัญของระเบียบฯ	ใช่		ไม่แน่ใจ		ไม่ใช่	
		เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ
1	เงินสินบนในคดียาเสพติด หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับหรือสายลับ	92.6	68.9	4.2	23.0	3.2	8.2
2	เงินรางวัลในคดียาเสพติด หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด	94.7	83.6	4.2	11.5	1.1	4.9
3	เงินรางวัลให้จ่ายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้ (1) คดีที่มีผู้แจ้งความนำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละสามสิบห้าของจำนวนเงินสินบน (2) คดีที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลตามเกณฑ์การจ่ายเงินสินบน	46.8	35.0	52	61.7	1.1	3.3
4	การยื่นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจขึ้นไป	59.6	39.3	26.6	55.9	13.8	6.8
5	การยื่นคำขอรับเงินสินบนและหรือเงินรางวัลให้ยื่นภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่อัยการมีคำสั่งฟ้อง	65.3	35.6	29.5	59.3	5.3	5.1
	ค่าเฉลี่ย	71.8	52.4	23.3	42.5	4.9	5.1

จากข้อมูลในตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ดีกว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลทุกข้อ กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 71.8 สามารถตอบแบบสอบถามที่เป็นสาระสำคัญของระเบียบได้อย่างถูกต้อง ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลสามารถตอบแบบสอบถามได้ถูกต้องเพียงร้อยละ 52.4 และไม่มีความมั่นใจในองค์ความรู้ที่สอบถามถึงร้อยละ 42.5 ซึ่งน่าเชื่อว่าหากมีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานสืบสวนจับกุมคดียาเสพติดให้มากขึ้น อาจทำให้การใช้สิทธิ์ขอรับเงินสินบนเงินรางวัลมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถใช้มาตรการนี้เป็นทั้งเครื่องกระตุ้นให้มีการปราบปรามยาเสพติด และยังเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลในช่วงที่ผ่านมามีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัลค่อนข้างน้อย คือ คิดเป็นเพียงร้อยละ 16.7 ของจำนวนคดีที่จับกุมทั้งหมด ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เปรียบจำนวนคดียาเสพติดที่จับกุมกับจำนวนคดีที่ขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2547

ปี	จำนวนคดีจับกุม	จำนวนคดีที่ขอรับเงินฯ	จำนวนคดีที่ไม่ขอรับเงินฯ
2543	222,614 (100%)	12,957 (5.8%)	209,657 (94.2%)
2544	207,447 (100%)	50,015 (24.1%)	157,432 (75.9%)
2545	213,175 (100%)	35,357 (16.5%)	177,818 (83.5%)
2546	102,333 (100%)	27,801 (27.2%)	74,532 (72.8%)
2547	53,217 (100%)	7,562 (14.2%)	45,655 (85.8%)
รวม	798,786 (100%)	133,692 (16.7%)	665,094 (83.3%)

ที่มา : สำนักปราบปรามยาเสพติดและกองกฎหมายและคดียาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

ตอนที่ 3 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจมีปัญหาการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด

3.1 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจมีปัญหาการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด

ในตอนนี้เป็นการสอบถามผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล และผู้ที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล เพื่อเปรียบเทียบว่าเคยพบเห็นการทุจริตในคดียาเสพติดเกิดขึ้นในขั้นตอนใดโดยสอบถามเฉพาะในขั้นตอนที่อยู่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยผลการตอบแบบสอบถามปรากฏดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบขั้นตอนที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีการทุจริตในคดียาเสพติด

ข้อ	ข้อความที่เป็นสาระสำคัญของระเบียบฯ	ไม่มีปัญหา		ไม่แน่ใจ		มีปัญหา	
		เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ
1	ในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อทราบถึงผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด	64.2	59.0	29.5	36.1	6.3	4.9
2	ในชั้นการจับกุมตัวผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด	62.1	50.8	29.5	39.3	8.4	9.8
3	ในชั้นการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ตัวผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด	62.1	59.0	34.7	36.1	3.2	4.9
4	ในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานและของกลางในคดียาเสพติด	60.2	49.2	36.6	41.0	3.2	9.8
5	ในชั้นสอบสวนผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด	52.6	38.3	40.0	48.3	9.7	13.3
	ค่าเฉลี่ย	60.2	51.4	34.0	40.0	5.8	8.6

จากข้อมูลในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 60.2 ไม่เคยพบเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด และร้อยละ 34.0 ไม่แน่ใจว่ามีการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 51.4 ไม่เคยพบเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด และร้อยละ 40.0 ไม่แน่ใจว่ามีการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมได้รับเงินรางวัลมีส่วนช่วยทำให้ไม่มีการทุจริตในคดียาเสพติด อย่างไรก็ตามเนื่องจากการทุจริตมักจะหาพยานหลักฐานมายืนยันได้ยาก การระบุว่ามีปัญหาการทุจริตของทั้งสองกลุ่มเพียงร้อยละ 5.8-8.6 เท่านั้น ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 34-40 ของทั้งสองกลุ่มจึงเพียงแต่เป็นการคาดคะเนอย่างไม่แน่ใจเท่านั้น

3.2 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลที่มีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด

ในตอนนี้เป็นการสอบถามเพื่อเปรียบเทียบข้อคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดว่ามีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดอย่างไร หรือไม่ ซึ่งผลการสอบถามข้อคิดเห็นปรากฏดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลที่มีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด

ข้อ	คำถาม	ใช่		ไม่แน่ใจ		ไม่ใช่	
		เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ
1	ในการดำเนินคดียาเสพติดส่วนใหญ่ผู้ต้องหาพยายามที่จะวิ่งเต้นให้ประโยชน์เป็นทรัพย์สินแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ตนไม่ถูกดำเนินคดีหรือถูกดำเนินคดีแต่ถูกลงโทษสถานเบา	67.4	61.3	25.3	25.8	7.4	12.9
2	นักค้ายาเสพติดยินยอมจ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่จำนวนมาก เพราะต้องการแลกกับการมีอิสรภาพเพื่อจะได้กลับไปค้ายาเสพติดหาเงินทดแทนจำนวนเงินที่ตนต้องเสียไป	71.6	65.6	23.2	27.9	5.3	6.6
3	หากไม่มีการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล อาจทำให้เจ้าหน้าที่มีการทุจริตในการปฏิบัติงาน	48.4	36.1	37.9	39.3	13.7	24.6
4	การให้เงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่แสวงหาประโยชน์ในคดียาเสพติด	58.9	56.5	35.8	27.4	5.3	16.1
5	อัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลมาก ย่อมทำให้การสืบสวนจับกุมมากขึ้น และการแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบลดลง	72.6	62.3	21.1	23.0	6.3	14.8
6	คดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัล อาจมีการทุจริตของเจ้าหน้าที่มากกว่าคดีที่ขอรับเงินสินบนเงินรางวัล	27.7	26.2	50.0	47.5	22.3	26.2

ข้อ	คำถาม	ใช่		ไม่แน่ใจ		ไม่ใช่	
		เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ	เคยขอ	ไม่เคยขอ
7	การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่รู้ถึงสิทธิ์ในเรื่องการได้รับเงินรางวัลจากการจับกุม จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในคดียาเสพติดได้	72.6	66.1	24.2	25.8	3.2	8.1
8	หากไม่มีเงินสินบนเงินรางวัล อาจทำให้เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เช่น เรียกร้องเงินจากผู้ต้องหา หรือผู้กระทำความผิด	54.7	46.8	33.7	33.9	11.6	19.4
9	การมีมาตรการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม การสืบสวน จับกุม สอบสวน คดียาเสพติดอย่างเข้มแข็งจริงจังและต่อเนื่อง จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดได้มากกว่าการใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล	47.9	53.3	42.6	36.7	9.6	10.0
10	เงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดช่วยทำให้การปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายเพราะเจ้าหน้าที่มีกำลังใจทำงาน	83.2	74.2	11.6	16.1	5.3	9.7
	ค่าเฉลี่ย	60.5	54.8	30.5	30.3	9.0	14.9

จากข้อมูลในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญว่า มาตรการเงินสินบน เงินรางวัล มีผลต่อการปราบปรามยาเสพติดและป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติด ซึ่งอาจจำแนกในรายละเอียดได้ ดังนี้

1. ผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 67.4 เห็นว่าผู้ต้องหาคดียาเสพติดพยายามที่จะวิ่งเต้นให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ และผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 61.3 ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในคดียาเสพติดอาจเกิดขึ้นได้ง่าย

2. ผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 71.6 เห็นว่า นักค้ายาเสพติดยินยอมที่จะจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับการมีอิสรภาพ เพื่อจะได้กลับไปค้ายาเสพติดอีก ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลร้อยละ 65.6 ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกัน ดังนั้นมาตรการในการป้องกันการทุจริตในคดียาเสพติดจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีไว้

3. ผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 48.4 เห็นว่า หากไม่มีมาตรการเงินสินบนเงินรางวัล อาจทำให้เจ้าหน้าที่มีการทุจริตในการปฏิบัติงาน แต่ ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ร้อยละ 39.3 ตอบอย่างไม่มั่นใจว่ามาตรการเงินสินบนเงินรางวัลจะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดได้

4. ต่อคำถามว่าการให้เงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่แสวงหาประโยชน์ในคดียาเสพติดหรือไม่ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล และที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ตอบแบบสอบถามในทำนองเดียวกันว่าเห็นด้วย ร้อยละ 58.9 และ 56.5 ตามลำดับ

5. ต่อคำถามที่ว่าอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลมาก ย่อมจะทำให้การสืบสวนจับกุมมากขึ้นและการแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบลดลงด้วยนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลและที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล เห็นด้วยค่อนข้างมาก คือ ร้อยละ 72.6 และ 62.3 ตามลำดับ

6. สำหรับคำถามที่ว่าคดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัล อาจมีการทุจริตของเจ้าหน้าที่มากกว่าคดีที่ขอรับเงินสินบนเงินรางวัลนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งกลุ่มที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลและกลุ่มที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลตอบอย่างไม่มั่นใจในสัดส่วนที่มากถึงร้อยละ 50 และ 47.5 ตามลำดับ ในขณะที่ทั้งสองกลุ่มตอบอย่างมั่นใจว่าคดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัลอาจมีการทุจริตมากกว่าคดีที่ขอรับเงินสินบนเงินรางวัลเพียงร้อยละ 27.7 และ 26.2 ตามลำดับ ดังนั้นจึงพอที่จะอนุมานได้ว่า คดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัลมีการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติดหรือไม่

7. ต่อคำถามที่ว่าการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่รู้ถึงสิทธิ์ในเรื่องการได้รับเงินรางวัลจากการจับกุม จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในคดียาเสพติดได้ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสองกลุ่มมีเห็นด้วยค่อนข้างมากถึงร้อยละ 72.6 และ 66.1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการเงินสินบนเงินรางวัลในคดียาเสพติด จะต้องมีการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

8. ต่อคำถามที่ว่าหากไม่มีเงินสินบนเงินรางวัล อาจทำให้เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลเห็นด้วยร้อยละ 54.7 และผู้ที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลเห็นด้วยร้อยละ 46.8 แต่ทั้งสองกลุ่มมีความเห็นไม่แน่ใจว่าจะทำให้มีการทุจริตหรือไม่ใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 33.7 และ 33.9 ตามลำดับ

9. ต่อคำถามที่ว่านอกเหนือจากการมีมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลแล้ว การใช้มาตรการตรวจสอบกำกับ ติดตาม การสืบสวน จับกุม สอบสวน คดียาเสพติดอย่างเข้มแข็ง จริงจังและต่อเนื่อง จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดได้มากกว่าหรือไม่ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสองกลุ่มเห็นด้วยในระดับ

ปานกลางคือ ร้อยละ 47.9 และ 53.3 และตอบอย่างไม่แน่ใจว่าจะนำมาใช้ได้ในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก คือ ร้อยละ 42.6 และ 36.7

10. ต่อคำถามที่ว่ามาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด ช่วยทำให้การปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย เพราะเจ้าหน้าที่มีกำลังใจทำงาน ท่านเห็นด้วยหรือไม่นั้น ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสองกลุ่มตอบเห็นด้วยในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 83.2 และ 74.2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการเงินสินบนเงินรางวัลในคดียาเสพติดควรจะคงมีอยู่ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเป็นมาตรการทางอ้อมที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดได้อีกด้วย

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมและยื่นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัล กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนจับกุมแต่ไม่ยื่นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัล

ไม่มีข้อแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสามารถสรุปในภาพรวมได้ดังต่อไปนี้

1. การทุจริตคอร์รัปชั่น ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล และการปกครองดูแลของผู้บังคับบัญชา หากเจ้าหน้าที่มีจิตสำนึกที่ดีและผู้บังคับบัญชาดูแลเอาใจใส่ความเป็นอยู่ของผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะไม่เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

2. ผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเกือบทุกคนไม่เคยเรียกรับเงิน หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างใดจากผู้ถูกจับกุม เพราะผู้ที่ทำงานในด้านนี้จะทำด้วยจิตวิญญาณความเป็นตำรวจ

3. ควรจัดให้มีสวัสดิการ หรือให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ก็จะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ และการให้สินบนนำจับก็เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจส่วนหนึ่งด้วย

4. ควรให้มีการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดต่อไป เพราะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่และควรมีการปราบปรามเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

5. ควรกำจัดเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือมีพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันออกไป

6. ขั้นตอนการเบิกเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดยังมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดไม่ประสงค์จะยื่นขอรับเงินสินบนเงินรางวัล

7. กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด ควรขยายหรือเพิ่มระยะเวลาออกไปอีก จากเดิมที่ให้ยื่นคำขอภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่อัยการมีคำสั่งฟ้อง

8. เงินรางวัลคดียาเสพติดที่ยื่นขอมาควรนำมาแบ่งให้กับผู้สืบสวนจับกุมตามระเบียบฯ ไม่ควรมีการเบียดบังเอาไป หรือเอาเปรียบข้าราชการชั้นผู้น้อย

9. ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล ควรจะกระชับและรวดเร็วกว่าในปัจจุบัน

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

อาชญากรรมยาเสพติด มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่นที่สำคัญ คือ นอกจากเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อน และมีการดำเนินงานเป็นขบวนการอย่างลับ ๆ แล้วยังเป็นอาชญากรรมที่มุ่งกระทำเพื่อหวังกำไรในการลักลอบค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะไม่มีผู้เสียหายแสดงตัว (Victimless Crime) ออกมาให้เห็นชัดเจน เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิด จึงเป็นการยากที่จะมีพยานหลักฐานมายืนยันว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดียาเสพติดอย่างไร หรือไม่

นอกจากนั้นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีอยู่หลายมาตรการทั้งด้านการป้องกันและมาตรการด้านการปราบปราม ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะนำมาตรการใดมาใช้จึงจะเหมาะสมต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดอย่างได้ผล ดังนั้นการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จึงเป็นการสำรวจความคิดเห็นโดยการสอบถามข้อมูลเบื้องต้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการนำมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดว่ามีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดอย่างไรหรือไม่ เพราะวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด นอกเหนือจากเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น คือ การป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่เรียกรับเงินหรือมีการทุจริตในการดำเนินคดียาเสพติดเกิดขึ้น

จากการศึกษาข้อมูลจากแบบสอบถาม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนจับกุมคดียาเสพติดในพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่ที่มีการจับกุมคดียาเสพติดมากที่สุด และขอมีการรับเงินสินบนเงินรางวัลมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศมีความเห็นว่าคดียาเสพติดส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 50 เห็นว่าไม่มีปัญหาการทุจริต แต่ในส่วนที่ไม่แน่ใจว่ามีการทุจริตในคดียาเสพติดหรือไม่ยังมีมากพอสมควร โดยเฉพาะกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลนั้น มีความเห็นว่าไม่แน่ใจว่ามีการทุจริตในคดียาเสพติดมากถึงร้อยละ 40 แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบในภาพรวมในเฉพาะส่วนของผู้ที่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลของกลุ่มตัวอย่างแล้ว จะเห็นได้ว่ามีมุมมองว่ามาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด มีส่วนช่วยทำให้ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดในทางบวกมากกว่ากลุ่มที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัล สำหรับข้อคิดเห็นที่ว่า ขั้นตอนใดที่อาจมีปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ทั้งสองกลุ่มมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกันคือ ขั้นตอนการจับกุมและขั้นตอนการสอบสวน

สำหรับข้อคิดเห็นที่ว่ามาตรการเงินสินบนเงินรางวัล มีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไรหรือไม่นั้น ผลการตอบแบบสอบถามในภาพรวม พอที่จะยืนยันได้ว่ามาตรการเงินสินบน

เงินรางวัลคดียาเสพติดนอกจากจะช่วยทำให้การปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายแล้วยังมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ไม่แสวงหาประโยชน์ในคดียาเสพติดได้อีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลมากย่อมจะทำให้การสืบสวนจับกุมมีมากและการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดลดลงได้อีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสองกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่า นอกจากการมีมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลในคดียาเสพติดจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดได้แล้ว การที่ผู้บังคับบัญชามีการตรวจสอบกำกับติดตามการสืบสวนจับกุม สอบสวนคดียาเสพติด อย่างเข้มแข็งจริงจังตลอดทั้งการลงโทษผู้กระทำผิดการที่ทุจริตคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดก็จะเป็นวิธีการที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมทราบถึงสิทธิ์ในเรื่องการได้รับเงินรางวัลจากการจับกุมจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดเป็นมาตรการทางบริหารอีกมาตรการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดได้ แต่ควรที่จะนำมาใช้ให้เหมาะสมถูกต้องและเป็นธรรม เพื่อไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอแนะ

โดยที่มาตรการเงินสินบนเงินรางวัลในคดียาเสพติดเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่สืบสวนจับกุมในคดียาเสพติด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ในทุกเรื่อง จึงขอประมวลข้อเสนอแนะในภาพรวมที่สำคัญตามลำดับเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขในการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ควรเสริมสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ เพื่อให้ปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อวิชาชีพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

2. ควรมีการวางระบบการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม ดูแล การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละระดับให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่าง ยิ่งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมหรือสอบสวน ควรจะมีกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

3. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบหรือขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินได้อย่างรวดเร็วและถึงตัวผู้ปฏิบัติงาน และมีการตรวจสอบติดตามการขอรับหรือการเบิกจ่าย ตลอดทั้งการรับเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องอย่างไรหรือไม่อยู่เสมอ และเมื่อมีการอนุมัติจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลแล้ว ควรแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องกับการขอรับเงินในคดีนั้นทราบด้วย

4. ควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดให้ทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

5. ควรมีการพัฒนามาตรการการเบิกจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลให้เหมาะสม ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหายาเสพติดและสามารถเบิกจ่ายได้ในระดับพื้นที่ หรืออาจมีการจัดหากองทุนสำรองไว้ให้สามารถเบิกจ่ายได้อย่างรวดเร็ว

6. ควรดำเนินการปราบปรามผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชั่นในคดียาเสพติดโดยการนำมาตรการทางกฎหมายมาลงโทษอย่างเฉียบขาดทั้งทางวินัย ทางอาญา และทางแพ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1,** กรุงเทพมหานคร: 2533.

จรัญ โฆษณานันท์. **คำอธิบายวิชานิติปรัชญา**, กรุงเทพมหานคร: 2525.

จิตติ ติงศภัทิย์. **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1,** กรุงเทพมหานคร: 2525.

พงษ์กฎ เรียงเครือ. **การพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ**, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2546.

พงษ์กฎ เรียงเครือ. **การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ,** 2546.

เอกสาร

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ์. **"มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย",** เอกสารการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2, 6-7 กันยายน 2547, หน้า 3-51.

บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที. **"มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด"**, เอกสารการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2, 6-7 กันยายน 2547, หน้า 1-2.

สำนักงาน ก.พ. **แนวทางดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ**, 2547.

สำนักงาน ป.ป.ส. **ผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2547,** กรุงเทพมหานคร: 2548, หน้า 75

สำนักงาน ป.ป.ส. **รวมกฎหมายยาเสพติดพร้อมด้วยกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง**, 2546.

อุทัย อาทิเวช. **"สาระเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการป้องกันและปราบปราม"**, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรหลักกระบวนการการยุติธรรม, 29 พฤศจิกายน 2547, หน้า 3-30.

ระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรี. **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546**

ภาษาอังกฤษ

Packer, H, L. (1968) **The Limits of the Criminal Sanction**. California : Stanford University Press.

Hart. H.L.A. (1960) **The concept of law** New York : Oxford Clarendon Press.

Pound, R. (1911) **"The scope and Purpose of socieological"** Jurisprudence, Haward Law Review.

Fave. W, R, La. and Scott. Jr. A, W,. (1972) **Criminal Law**. St. Paul, Minn : West Publishing Co.

รหัสแบบสอบถาม ☐☐☐

แบบสอบถามโครงการวิจัย เรื่อง
การป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่สืบสวนจับกุมคดียาเสพติด โดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล

คำชี้แจงเบื้องต้น การตอบแบบสอบถามฉบับนี้ถือเป็นความลับ และเป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคล ไม่มีผลโดยตรงกับผู้ร่วมงานหรือหน่วยงานที่ท่านสังกัด

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คำชี้แจง โปรดกาเครื่องหมาย (✓) ลงใน ☐ และหรือเติมข้อความลงในช่องว่าง

1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง ☐ อายุ.....ปี

2. การศึกษาสูงสุด
   - ☐ มัธยมศึกษาตอนต้น ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย
   - ☐ ปวช. ☐ อนุปริญญา/ปวส./ปวท. ☐ ปริญญาตรี
   - ☐ ปริญญาโท ☐ อื่นโปรดระบุ_____

3. สถานภาพสมรส
   - ☐ โสด ☐ แต่งงาน ☐ หม้าย/หย่าร้าง

4. รายได้
   - ☐ 5,001 – 10,000 บาท ☐ 10,001-15,000 บาท
   - ☐ 15,001 – 20,000 บาท ☐ 20,001-25,000 บาท
   - ☐ สูงกว่า ๒๕,๐๐๑

5. ตำแหน่งที่ท่านดำรงอยู่ในปัจจุบัน .....

6. ระยะเวลาในการรับราชการ (อายุราชการ)ทั้งหมด.....ปี.....เดือน

7. ท่านเคยขอรับเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติดหรือไม่ ☐ เคย ☐ ไม่เคย

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย (✓) ในช่องที่ท่านเห็นว่า ใช่ ไม่แน่ใจ หรือไม่ใช่ และในช่องที่ท่านมีความเห็น

ข้อ	ข้อความที่เป็นสาระสำคัญของระเบียบฯ	ใช่	ไม่แน่ใจ	ไม่ใช่
1	เงินสินบนในคดียาเสพติด หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับหรือสายลับ			
2	เงินรางวัลในคดียาเสพติด หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด			
3	เงินรางวัลให้จ่ายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้ (1) คดีที่มีผู้แจ้งความนำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละสามสิบห้าของจำนวนเงินสินบน (2) คดีที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลตามเกณฑ์การจ่ายเงินสินบน			
4	การยื่นคำขอรับเงินสินบนเงินรางวัล ให้ยื่นคำขอต่อผู้บังคับการตำรวจขึ้นไป			
5	การยื่นคำขอรับเงินสินบนและหรือเงินรางวัล ให้ยื่นภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่อัยการมีคำสั่งฟ้อง			

ตอนที่ 3 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด/ท่านพบว่ามีการทุจริตในคดียาเสพติด

3.1 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นว่าขั้นตอนที่อาจมีปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย (✓) ในช่องที่ท่านมีความเห็น

ข้อ	ขั้นตอน	ไม่มีปัญหา	ไม่แน่ใจ	ระบุปัญหาย่อ ๆ (กรณีมีปัญหา)
๑	ในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อทราบถึงผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด			
๒	ในชั้นการจับกุมตัวผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด			
๓	ในชั้นการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ตัวผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด			
๔	ในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานและของกลางในคดียาเสพติด			
๕	ในชั้นสอบสวนผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด			

3.2 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเงินสินบนเงินรางวัลที่มีผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติด

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย (✓) ในช่องที่ท่านมีความเห็น

ข้อ	คำถาม	ใช่	ไม่แน่ใจ	ไม่ใช่/ระบุสาเหตุ
1	ในการดำเนินคดียาเสพติดส่วนใหญ่ผู้ต้องหาพยายามที่จะวิ่งเต้นให้ประโยชน์เป็นทรัพย์สินแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ตนไม่ถูกดำเนินคดีหรือถูกดำเนินคดีแต่ถูกลงโทษสถานเบา			
2	นักค้ายาเสพติดยินยอมจ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่จำนวนมาก เพราะต้องการแลกกับการมีอิสรภาพเพื่อจะได้กลับไปค้ายาเสพติดหาเงินทดแทนจำนวนเงินที่ตนต้องเสียไป			
3	หากไม่มีการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัล อาจทำให้เจ้าหน้าที่มีการทุจริตในการปฏิบัติงาน			
4	การให้เงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่แสวงหาประโยชน์ในคดียาเสพติด			
5	อัตราการจ่ายเงินสินบนเงินรางวัลมาก ย่อมทำให้การสืบสวนจับกุมมากขึ้น และการแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบลดลง			

ข้อ	คำถาม	ใช่	ไม่แน่ใจ	ไม่ใช่/ระบุสาเหตุ
6	คดียาเสพติดที่ไม่มีการขอรับเงินสินบนเงินรางวัล อาจมีการทุจริตของเจ้าหน้าที่มากกว่าคดีที่ขอรับเงินสินบนเงินรางวัล			
7	การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่รู้ถึงสิทธิ์ในเรื่องการได้รับเงินรางวัลจากการจับกุมจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในคดียาเสพติดได้			
8	หากไม่มีเงินสินบนเงินรางวัล อาจทำให้เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เช่น เรียกร้องเงินจากผู้ต้องหา หรือผู้กระทำความผิด			
9	การมีมาตรการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม การสืบสวน จับกุม สอบสวน คดียาเสพติดอย่างเข้มแข็ง จริงจังและต่อเนื่อง จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในคดียาเสพติดได้มากกว่าการใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล			
10	เงินสินบนเงินรางวัลคดียาเสพติด ช่วยทำให้การปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย เพราะเจ้าหน้าที่มีกำลังใจทำงาน			

ตอนที่ ๔ ข้อมูลเสนอแนะ

คำชี้แจง ในฐานะที่ท่านเป็นเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพติด หากท่านเห็นว่ามีปัญหาอื่น ๆ นอกจากที่ระบุไว้ในตอนที่ ๓ ขอได้โปรดระบุปัญหาของท่านที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่สืบสวนจับกุมในคดียาเสพติด โดยใช้มาตรการเงินสินบนเงินรางวัล

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

.....

การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร

นำเสนอโดย

นายพงษ์ภัฏ เรียงเครือ

ที่ปรึกษาเฉพาะด้านกฎหมายมหาชน

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	**บทนำ**	1 : 2 : 1
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1 : 2 : 1
	2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1 : 2 : 3
	3. สมมติฐานของการศึกษา	1 : 2 : 3
	4. ขอบเขตของการศึกษา	1 : 2 : 3
	5. ข้อจำกัดของการศึกษา	1 : 2 : 4
	6. วิธีการศึกษา	1 : 2 : 4
	7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1 : 2 : 4
บทที่ 2	**ความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริต**	1 : 2 : 6
	1. องค์กรอิสระตามอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติ	1 : 2 : 6
	2. หน่วยงานปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	1 : 2 : 6
	2.1 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง	1 : 2 : 7
	2.2 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์	1 : 2 : 11
	2.3 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของมาเลเซีย	1 : 2 : 12
	3. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยงานปราบปรามการทุจริต	1 : 2 : 13
บทที่ 3	**หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย**	1 : 2 : 15
	1. กรมตรวจราชการแผ่นดิน	1 : 2 : 15
	2. คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ	1 : 2 : 15
	3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	1 : 2 : 16
	4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	1 : 2 : 17
	5. ข้อสังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	1 : 2 : 19
บทที่ 4	**ปัญหาภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.**	1 : 2 : 20
	1. ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	1 : 2 : 20
	2. ปัญหาการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการทุจริตของรัฐบาล	1 : 2 : 21
	3. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของภาคสังคมและชุมชน	1 : 2 : 22
	4. ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ	1 : 2 : 22
	5. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย	1 : 2 : 23

บทที่ 5 แนวความคิดในการแก้ไขปัญหา 1 : 2 : 25

1. ข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ท. 1 : 2 : 25
2. ข้อเสนอจากการรับฟังความคิดเห็น 1 : 2 : 27
3. การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงยุติธรรม 1 : 2 : 31

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 1 : 2 : 32

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 1 : 2 : 32
2. ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหาร 1 : 2 : 34

บรรณานุกรม 1 : 2 : 37

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นคู่กับสังคมมนุษย์มาช้านานและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นเรื่องยากที่จะทำให้หมดสิ้นไป การทุจริตในภาครัฐมีขึ้นในทุกสังคม มีปัญหาความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

ในทางเศรษฐกิจเรายอมรับว่า ความยากจน (Poverty) เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะชักจูงให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ทางการเมือง การปกครอง ระดับความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ เป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสในการกระทำทุจริต ในประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการ การเมืองและการบริหารงานภาครัฐ จะอยู่ในความรับผิดชอบเด็ดขาดของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ปราศจากการตรวจสอบจากองค์กร โอกาสที่จะเกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงย่อมมีมากกว่าในสังคมประชาธิปไตยที่มีการเมืองและการบริหารงานภาครัฐที่มีความโปร่งใสและมีระบบการ ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้มีข้อน่าสังเกตว่าในสังคมเผด็จการ โดยที่ไม่มีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและปราศจากหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของสื่อสารมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ทำให้การทุจริตมักไม่ถูกเปิดเผย จนบางครั้งจึงทำให้ดูราวกับว่า การปกครองในระบบเผด็จการที่ผู้นำระบบการปกครองมักแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวและเด็ดขาดต่อการทุจริตในภาครัฐนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเกรงกลัวไม่กล้าทุจริต ในทางตรงข้ามในสังคมประชาธิปไตยที่มีความโปร่งใสในทางการเมืองการปกครอง มีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสังคมสื่อมวลชน ทำให้การเปิดเผยข้อมูลการทุจริตสู่สาธารณะเป็นเรื่องปกติธรรมดา จนทำให้เกิดภาพที่ดูราวกับว่าในสังคมประชาธิปไตยนั้นมีการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงสูงกว่าสังคมเผด็จการ

ในทางสังคมจิตวิทยาซึ่งมักมีความเชื่อมโยงกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทัศนคติหรือค่านิยมทางสังคมต่อการทุจริตในภาครัฐ เป็นปัจจัยต่ออัตราการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์สืบทอดมายาวนานในประวัติศาสตร์อย่างชนชาติไทย การให้ความอนุเคราะห์และช่วยเหลือเกื้อกูลเป็นกรณีพิเศษสำหรับญาติมิตรและบริวาร การตอบแทนจากบรรดาญาติมิตรและบริวารผู้ได้รับความช่วยเหลือถือเป็นประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม ผู้มีอำนาจรัฐที่ให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะมีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาและเป็น

ความชอบธรรมหากตนจะรับทรัพย์สินเงินทองเป็นการตอบแทนจากผู้ที่ตนได้ให้ความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวก แม้ว่าแท้ที่จริงแล้วการให้ความอนุเคราะห์หรือการให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกดังกล่าวจะเป็นงานในหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องดำเนินการอยู่แล้วก็ตาม

ประเพณีและวัฒนธรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดทัศนคติหรือค่านิยมที่เรียกว่า "การกินตามน้ำ" ขึ้นในสังคมไทย จนถึงขนาดเกิดการยอมรับในทางสังคมว่า "การกินตามน้ำ" ไม่ใช่เรื่องผิด ในขณะที่พฤติกรรมดังกล่าว ไม่เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนความคิดสมัยใหม่ ที่ถือว่าการกระทำเช่นนั้นขัดต่อหลักการปกครองบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จึงมีการตรากฎหมายบัญญัติว่า "การกินตามน้ำ" เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 – 150)

ทัศนคติหรือค่านิยมทางสังคมที่ยอมรับการทุจริตในภาครัฐข้างต้น รวมทั้งค่านิยมอื่น เช่น ความคิดที่ว่าการทุจริตเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เรียกรับทรัพย์สินในจำนวนที่มากเกินไป หรือรู้จักยกเว้นไม่เรียกร้องเอาจาก "พรรคพวก เพื่อนฝูง" หรือไม่กระทำการในลักษณะที่เป็นการ "รีดไถ" จากบุคคลยากไร้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายได้ ความคิดเช่นนี้ทำให้การทุจริตหลายลักษณะกลับถูกมองจากสังคมไทยด้วยทัศนคติเชิงบวก ทรัพย์สินที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการตอบแทนการประพฤติมิชอบหรือที่ควรจะเรียกว่า "สินบน" กลับถูกเรียกว่า "สินน้ำใจ"

ผลที่ตามมาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างทัศนคติหรือค่านิยมทางสังคมกับระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในสังคม ทำให้เกิดปัญหาอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ กฎหมายที่ถือว่าเป็นมาตรการสูงสุดสำหรับการป้องกันและปราบปรามทุจริต รวมทั้งปัญหาใหญ่ที่ทำให้การทุจริตลุกลามขยายตัวไปยังทุกส่วนของการบริหารงานภาครัฐ เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจเจ้าหน้าที่กันอย่างเป็นระบบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ จนปัจจุบันสังคมไทยถูกจัดว่ามีการทุจริตในภาครัฐในระดับที่รุนแรงและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพโดยเร่งด่วนก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินแก้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานในภาครัฐได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีลักษณะที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นอิสระทั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและหน่วยธุรการ คือ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แต่การยุบเลิกคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่เป็นกลไกหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้กรณีการทุจริตทั้งหมดเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ทำให้เกิดปัญหางานล้นมือ ก่อให้เกิดความล่าช้าใน

การปฏิบัติหน้าที่ มีปัญหาเชิงประสิทธิภาพในการทำงานจนมีการเรียกร้องให้พิจารณาปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งข้อเสนอในเบื้องต้นคือ ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดูแลเฉพาะกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูงหรือการทุจริตในโครงการใหญ่ๆ ที่มีทุนทรัพย์หรือความเสียหายแก่รัฐในจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง นอกเหนือจากนั้นควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร และในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 เห็นชอบการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตขึ้น โดยให้เป็นหน่วยงานที่มีสถานภาพเช่นเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมีมติเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 เห็นชอบให้ส่งร่าง

แม้หลายฝ่ายจะเห็นชอบร่วมกันว่าสมควรมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ยังมีประเด็นข้อโต้แย้งที่ยังไม่เป็นที่ยุติชัดเจนในประเด็นเรื่อง กรอบภารกิจและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษา วิเคราะห์ถึงโครงสร้างขององค์กร ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการดำเนินภารกิจหรืออำนาจ ไม่เป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราบการทุจริตภาครัฐ ทั้งของประเทศไทยและในต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของประเทศไทย

2.3 เพื่อให้ได้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารขึ้นเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

3. สมมติฐานของการศึกษา

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต้องประกอบด้วยกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

องค์กรบังคับใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับภารกิจมีส่วนสำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

4. ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งเน้นการศึกษาเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารขึ้นมาทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตใน

ภาครัฐร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนเพื่อการนำเสนอรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่อันจะทำให้องค์กรดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดที่สำคัญ คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5. ข้อจำกัดของการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มีเวลาดำเนินการเพียงประมาณ 3 เดือน จึงเป็นการศึกษาเบื้องต้นเพื่อนำเสนอประเด็นที่จะนำไปสู่การศึกษาเชิงลึกในอนาคตเป็นประการสำคัญ

6. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม ผลการสัมมนา รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตทั้งของไทยและต่างประเทศ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา บทบาท ภารกิจหน้าที่และความสำคัญขององค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

7.2 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาขององค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

7.3 ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนาองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว

7.4 เพื่อให้ได้หลักการและรายละเอียดสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว

7.5 เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการศึกษาค้นคว้าของบุคคลทั่วไป รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

บทที่ 2
ความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริต

1. องค์กรอิสระตามอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติ

อนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติ (United Nations Convention Against Corruption หรือ UNCAC) ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมลงนามเมื่อเดือนธันวาคม 2546 ณ กรุงเมกซิโก ซิตี้ มีสาระและมาตรการสำคัญประกอบด้วย 4 ประการ คือ

มาตรการเชิงป้องกัน (Prevention) ร่างอนุสัญญาให้ความสำคัญยิ่งกับมาตรการเชิงป้องกันเพื่อมิให้เกิดการทุจริตโดยมุ่งเน้นทั้งการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของระบบราชการ การสถาปนาองค์กรที่จะรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเด็นสำคัญ คือ การที่ร่างอนุสัญญาดังกล่าวมุ่งเน้นอย่างยิ่งในการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ตลอดจนบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อร่วมกันป้องกันสร้างความตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

การบัญญัติความผิดทางอาญา (Criminalization) ร่างอนุสัญญาได้พยายามให้เกิดมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบัญญัติว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิดทางอาญาฐานฉ้อราษฎร์บังหลวง กล่าวคือ ความผิดทางอาญาที่กล่าวถึงจะมิใช่เพียงการกระทำที่เป็นการเรียก รับ หรือยอมรับทรัพย์สินเพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำการในหน้าที่เท่านั้น แต่ความผิดทางอาญาจะครอบคลุมถึงกรณีอื่นด้วย เช่น การปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต การฟอกเงินที่มีที่มาจากการทุจริต รวมทั้งการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) อนุสัญญาประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนถึงความต้องการของประเทศภาคีสมาชิกในอันที่จะสถาปนาความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในทุกประเด็น เพื่อร่วมกันเอาชนะปัญหาการทุจริต ความร่วมมือดังกล่าวรวมถึงการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ความร่วมมือในด้านการรวบรวมและโอนมอบพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนมาตรการในการสืบค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สิน เป็นต้น

การติดตามเอาทรัพย์สิน (Asset recovery) ถือเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่งของร่างอนุสัญญานี้ โดยมีที่มาจากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งมักจะมีการนำทรัพย์สินของรัฐที่ตนฉ้อฉลหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริตไปซ่อนเร้นไว้ในต่างประเทศ ด้วยมาตรการตามร่างอนุสัญญาฉบับนี้ ทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกส่งมอบคืนประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามคำร้องขอ อันจะเป็นผลให้เหล่าเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตดังกล่าวไม่มีแหล่งที่จะซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวอีกต่อไป

ข้อบทที่ 39 แห่งอนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งองค์กรอิสระ (Independent Anti Corruption Body) ขึ้นเพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา องค์กรอิสระ (Independent body or bodies) ภายใต้อนุสัญญา คือ องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตโดยอาศัยมาตรการบังคับใช้กฎหมาย (Specialized in combating corruption through law Enforcement) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ (staff) ที่มีการฝึกอบรมที่ดีและได้รับการสนับสนุนด้วยทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ (appropriate training and resource to carry out their tasks)

อนุสัญญาไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายเฉพาะของความเป็นอิสระของ Independent body รวมทั้งไม่ได้กำหนดลักษณะ องค์ประกอบและโครงสร้างของ Independent body จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่จะออกแบบตามความเหมาะสม นอกจากนั้น ถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญา คือ Independent body or bodies ก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่าในแต่ละประเทศอาจมีหน่วยงานดังกล่าวได้มากกว่าหนึ่งองค์กร นอกจากนั้น คำว่า Independent persons ก็ให้เข้าใจว่ากลไกดังกล่าวอาจมิต้องมีฐานะเป็นองค์กร (body) แต่อาจเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระในการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตก็ได้

ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศอังกฤษ อิตาลี เม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา แต่จะใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ หรือให้หน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดูแล (ผาสุกและคณะ 2541 : 235-284) อาทิ ประเทศอังกฤษไม่มีหน่วยงานปราบปรามคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายปราบปรามคอร์รัปชันและการฉ้อโกง (Fraud) หลายฉบับ มีการออกพระราชบัญญัติเพื่อปราบปรามการฉ้อโกง การป้องกันการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันของตำรวจ การคอร์รัปชันเกี่ยวกับระบบข้อมูลการใช้คอมพิวเตอร์และการธนาคาร เป็นต้น รวมทั้งการมีกฎหมายให้อำนาจยึดทรัพย์สินของผู้กระทำผิดเป็นของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทำผิดได้ผลกำไรจากการคอร์รัปชันอันเป็นบทลงโทษเพิ่มเติมจากโทษทางอาญา กล่าวคือ เมื่อศาลอาญาพิพากษาว่ามีการกระทำความผิดจริงแล้ว ศาลจะคำนวณว่าผู้ทำความผิดได้รับผลประโยชน์จากการทำความผิดเป็นมูลค่าเท่าไร และจะมีคำสั่งให้ผู้ทำความผิดจ่ายเงินให้แก่ศาลเท่ากับจำนวนที่คำนวณได้ ถ้าจ่ายไม่ได้ศาลอาจริบทรัพย์สินของผู้ทำความผิดเป็นของรัฐเท่ากับมูลค่าที่ต้องจ่าย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นๆ จะได้มาโดยชอบหรือไม่ก็ตาม

2. หน่วยงานปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

เพื่อให้เกิดภาพชัดเจนของหน่วยงานทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงจะขอนำเสนอโครงสร้างขององค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในบางประเทศ ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศด้วยการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างได้ผล

2.1 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ในอดีต ฮ่องกงประสบปัญหาการคอร์รัปชันเป็นอย่างมากในระบบราชการทั่วๆ ไป โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจ หน่วยงานการก่อสร้างและกิจการสาธารณูปโภค หน่วยงานด้านที่ดิน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยตำรวจเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุด การปราบปรามการคอร์รัปชันก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมตำรวจ จนกระทั่งรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานปราบปรามคอร์รัปชัน (Anti Corruption Office หรือ ACO) ขึ้นในปี พ.ศ. 2511 สำนักงานนี้ก็ยังสังกัดกรมตำรวจ แต่ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากกรมตำรวจมากขึ้น อย่างไรก็ดีปัญหาคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่มาก (ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

ACO ประสบความสำเร็จน้อยมากในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน รวมถึงมีอำนาจเฉพาะการสืบสวนผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (public service) ทั้งสังคมก็ไม่ให้ความเชื่อถือว่าตำรวจจะปราบปรามคอร์รัปชันได้ จนกระทั่งเกิดกรณีอื้อฉาวเรื่องการคอร์รัปชันของตำรวจระดับสูงและปัญหาการฉ้อฉลของสำนักงานปราบปรามคอร์รัปชันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตำรวจใน พ.ศ. 2516 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจปราบปรามการทุจริตแยกจากกรมตำรวจ มีผู้อำนวยการสำนักงานที่รายงานตรงต่ออัยการสูงสุด (ภานุเดช พัฒนธรรม 2537 , ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลฮ่องกงได้โอนความรับผิดชอบการตรวจจับและสอบสวนเรื่องคอร์รัปชันจากสำนักงานปราบปรามคอร์รัปชันเดิม (ACO) มาอยู่ที่คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Committee Against Corruption หรือ ICAC) ขึ้นตรงกับผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

อำนาจหน้าที่

ได้มีการออกกฎหมายรับรองหน้าที่ของ ICAC ดังนี้ (ผาสุกและคณะ 2541:249)

(1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องคอร์รัปชันและสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

(2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบนและกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้เกี่ยวพันกับการคอร์รัปชัน

(4) ตรวจสอบขบวนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ เพื่อหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันและหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือหาทางปรับปรุงขบวนการทำงานดังกล่าว

(5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ใดก็ตามที่มาขอคำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน

(6) ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่เห็นว่าจะช่วยลดการคอร์รัปชัน

(7) ให้การศึกษาแก่สาธารณะชนเรื่องผลร้ายของคอร์รัปชัน

(8) แสวงหาการสนับสนุนจากสาธารณะเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน

นอกจากหน้าที่ดังกล่าว ฮ่องกงถือว่าอำนาจสืบสวนสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวได้ผล จึงให้ ICAC มีอำนาจสืบสวนสอบสวน ดังนี้ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 143 - 144)

(1) มอบหมายเป็นหนังสือให้แก่เจ้าหน้าที่ในการสืบสวนและตรวจสอบความผิด

(2) เข้าไปในสถานที่ของหน่วยงานของรัฐและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติงานใดๆ

(3) เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลใดๆ เท่าที่เห็นว่าจำเป็น

(4) มอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลใดปฏิบัติหน้าที่หรือมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

(5) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลผู้ถูกสอบสวนส่งมอบหนังสือเดินทางให้แก่ ICAC

(6) ในการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร่ำรวยผิดปกติ ICAC มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารทุกแห่ง

รูปแบบการดำเนินงาน

ICAC มีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (ภานุเดช พัฒนธรรม 2537 : 174 - 176 , ผาสุกและคณะ 2541 : 250 - 251) ส่วนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่สืบสวนของ ICAC ส่วนหนึ่งเป็นนายตำรวจซึ่งมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานด้านสืบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมและคัดเลือกมาอย่างดี (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 142)

ICAC แบ่งหน่วยงานเป็น 3 Department ดังนี้

(1) Operation Department มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนกรณีคอร์รัปชันและการให้สินบนเจ้าพนักงาน ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการอัยการ และเจ้าหน้าที่อื่น รวมประมาณ 770 คน ส่วนหนึ่งเป็นตำรวจที่มีประสบการณ์จากประเทศอังกฤษ อีกส่วนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนท้องถิ่นที่ได้รับการฝึกอบรมด้านการสืบสวนสอบสวน

(2) Corruption Prevention Department มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือลดโอกาสในการคอร์รัปชันภายในระบบราชการ มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานและระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อเสาะหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันด้วยการควบคุมกระบวนการทำงานในกรมของรัฐบาลและองค์การเอกชน และถ้าหากเอกชนร้องขอ กรมป้องกันก็จะให้ความช่วยเหลือในด้านมาตรการป้องกันได้

(3) Community Relations Department มีการก่อตั้งสำนักงานย่อยทั่วเกาะฮ่องกง เพื่อรณรงค์การป้องกันการคอร์รัปชั่น มีหน้าที่ในการชักจูงใจประชาชนให้เห็นว่าการทุจริตไม่ใช่วิถีทางที่ดีของชีวิต การชี้ให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนในสิ่งที่ตนเองมีสิทธิอยู่แล้ว การเผยแพร่ความซื่อสัตย์สุจริตก็เป็นนโยบายในการทำงานด้านชุมชนสัมพันธ์ ส่วนการนำเสนอกระทำโดยผ่านสื่อมวลชนทั้งหลาย รวมทั้งการเข้าถึงประชาชนเป็นรายบุคคลเพื่อให้ประชาชนประมาณ 5.6 ล้านคนได้รับทราบทั่วกัน

ด้านการปราบปราม ICAC มีบทบาทดังนี้ (ภานุเดช พัฒนธรรม 2537 : 173 - 174)

(1) การสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต

(2) การสืบสวนในทางลับทางด้านชีวิตความเป็นอยู่และฐานะทางการเงินเพื่อหาว่าคำร้องเรียนมีมูลหรือไม่ โดยไม่ให้ผู้ต้องสงสัยรู้ตัวว่ากำลังถูกสืบสวนสอบสวน

(3) ข้อมูลต่างๆ จะถูกรวบรวมเข้ามาที่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจากข้อมูลที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยเป็นข้อมูลที่แตกแขนงออกไปเป็นจำนวนมาก ทั้งข้อมูลจากธนาคาร กองตรวจคนเข้าเมือง การสืบสวนแบบประกบตัว ความร่วมมือจากต่างประเทศ เป็นต้น

(4) เมื่อได้พยานหลักฐานพร้อมจึงเข้าดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัยพร้อมกับยึดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

(5) ในกรณีที่ข้าราชการถูกเรียกไปให้การในเรื่องของการมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงกว่าปกติ หรือมีทรัพย์สินในครอบครองของตนหรือของครอบครัวที่ไม่สามารถอธิบายได้ หากข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถให้คำอธิบายที่น่าพอใจต่อศาลแล้ว ศาลมีอำนาจยึดทรัพย์สินหรือเงินเหล่านั้นไว้เป็นของแผ่นดิน มีกรณีของตำรวจคนหนึ่งที่ต้องจ่ายให้กับรัฐมากที่สุดถึง 16 ล้านเหรียญฮ่องกง

(6) Operation Department สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหามากักขังไว้เพื่อทำการสอบสวนและส่งฟ้องศาลได้ โดยมีห้องขัง (Detention Center) อยู่ชั้นบนของกรมปราบปราม ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาสามารถกระทำได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมงก่อนที่จะนำส่งฟ้องศาล พร้อมทั้งมีห้องสอบสวนซึ่งมีกล้องถ่ายภาพและอัดเสียงการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา การบันทึกภาพและเสียงจะทำเป็น 3 ชุด โดยจะเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานที่ Operation Department ชุดหนึ่ง

(7) ในกรณีที่เป็นคดีทุจริต ICAC สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าดำเนินการจำเป็นจะต้องรายงานให้ทราบด้วย

(8) เมื่อสอบสวนแล้วส่วนใหญ่คดีจะถูกนำสู่การพิจารณาของศาล แต่ในกรณีที่ไม่สามารถฟ้องร้องได้ เช่น พยานหลักฐานไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาส่วนหนึ่งก็จะถูกลงโทษทางวินัยโดยให้ออกจากงานเพื่อป้องกันไม่ให้ทำความเสียหายแก่สังคมอีก

(9) การป้องกันการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ ICAC นั้นจะไม่ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลเอง เจ้าหน้าที่สืบสวนจะเปิดเผยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดกับที่ปรึกษากฎหมายที่มาจากกรมอัยการ การฟ้องร้องคดีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานอัยการ

การดำเนินการด้านป้องกันมีภารกิจดังนี้ (ภานุเดช พัฒนธรรม 2537 : 174 - 177)

(1) หลักการพื้นฐานของการป้องกัน คือ การสร้างระบบที่จะป้องกันมิให้เกิดการคอร์รัปชัน

(2) การป้องกันดำเนินด้วยการศึกษาระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ในการศึกษาอาจจะดำเนินการตั้งแต่การทุจริตพันล้านเหรียญไปจนถึงเรื่องเงินบริจาค 10 เซ็นต์ที่หายไปจากกล่องรับบริจาคเงินของวัด

(3) งานของกรมป้องกัน ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน แต่มิใช่การตรวจสอบทางด้านการเงิน หากเป็นการตรวจสอบระบบการบริหารราชการของหน่วยราชการต่างๆ ผู้ให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ กิจการขนส่งมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่รับบริการจากกรมป้องกันมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดต่างๆ กับกิจการสาธารณะอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงกิจการในภาคธุรกิจของเอกชน การปฏิบัติหน้าที่ให้คำแนะนำอาศัยอำนาจทางกฎหมาย

(4) Department of Prevention แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายมนุษยสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยอยู่ในสังกัด แต่มักจะจ้างเจ้าหน้าที่มาจากนักศึกษาที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัย และรับบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ ที่มีประสบการณ์ทางงานอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ฝ่ายเอกชน รวมทั้งสามารถขอข้อมูลต่างๆ จากทุกสาขาวิชาชีพในภาคเอกชนด้วย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวม 57 คน ใช้งบประมาณร้อยละ 7.5 ของงบประมาณสำนักงาน โดยร้อยละ 5 เป็นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่

(5) นโยบายในด้านการปฏิบัติงาน แม้ Department of Prevention จะมีอำนาจเข้าไปยังหน่วยงานของราชการทั่วไป และสามารถสั่งการให้หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินกระบวนการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วเจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันมักจะไม่ออกคำสั่งแช่นนั้น

(6) ประธานกรรมการของ ICAC มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่ช่วยให้คำแนะนำด้านมาตรการป้องกันคอร์รัปชัน และมีอนุกรรมการย่อยที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำการศึกษาและจัดทำรายงานระบบการทำงานและโอกาสของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกรมกองต่างๆ รายงานจะครอบคลุมถึงประเด็นด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน โครงสร้างของเจ้าพนักงานและการประชาสัมพันธ์ ผู้ทำรายงานมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่ศึกษา ครั้นเมื่อได้รับข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงวิเคราะห์ถึงช่องโหว่ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริตและจัดทำคำแนะนำเพื่ออุดช่องโหว่ เพื่อลดหรือกำจัดคอร์รัปชัน หลังจากนั้นเสนอผลงานวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณารับข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ เมื่อมีการรับข้อเสนอแนะไปปฏิบัติทางหน่วยงานป้องกันคอร์รัปชันจะคอยช่วยตรวจสอบแผนการดำเนินมาตรการอุดช่องโหว่ เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่เสนอแนะถูกนำไปปฏิบัติและเพื่อตรวจดูว่าจะมีช่องโหว่เกิดขึ้นหรือไม่ (ผาสุกและคณะ 2541 : 257)

ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (ผาสุกและคณะ 2541 : 261)

ภารกิจนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกองการสื่อสารมวลชนและสถาบันการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ นอกจากนั้น ยังมีกองการประสานงานซึ่งรับผิดชอบการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในกลุ่มสาธารณชนทั่วไป

สำหรับงานรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่ออบรมบ่มนิสัยให้เยาวชน นักเรียนและนักศึกษารังเกียจการคอร์รัปชันตั้งแต่อายุยังน้อย ในกรณีนี้ ICAC ทำงานใกล้ชิดกับครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาทุกระดับ ส่งเสริมกิจกรรมการอภิปรายเรื่องผลเสียของการคอร์รัปชันใน

บรรดานักเรียนนักศึกษาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีกิจกรรมส่งเสริมให้เกิด "จิตสาธารณะ" (Public Spirit) ในบรรดาเยาวชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้พวกเขามีส่วนในการแก้ปัญหาในชุมชนตนเอง

2.2 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของสิงค์โปร์

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

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

อำนาจหน้าที่

CPIB มีอำนาจสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตมิชอบทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บภาษี และหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน

ผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนระดับสูงของ CPIB มีอำนาจจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย และมีอำนาจตรวจค้นและยึดสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้ ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด ผู้อำนวยการมีอำนาจ ออกหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อค้น ยึด และครอบครองเอกสารสิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้ แม้จะต้องใช้กำลังบังคับเพื่อจะเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว ถ้าปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ (Special Investigator) ว่ามีเหตุผลอันควรเชื่อว่าในสถานที่นั้นมีเอกสาร ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนความผิด และการรอหมายค้นจะทำให้เกิดความล่าช้า หรือการตรวจค้นเอกสารและสิ่งของหรือทรัพย์สินจะเกิดปัญหาความยุ่งยาก ก็สามารถดำเนินการตรวจค้น ยึด อายัดได้โดยไม่ต้องมีหมาย

รูปแบบการดำเนินการ

สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะคัดเลือกจากผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยและได้รับการฝึกอบรมที่โรงเรียนฝึกอบรมของกรมตำรวจ หลังจากนั้นจึงกลับมาฝึกงานกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 145)

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

2.3 หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของมาเลเซีย

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

อำนาจหน้าที่

ACA มีภารกิจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 148-149) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (ผาสุกและคณะ 2541 : 267)

(1) สืบสวน สอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำผิดในคดีการคอร์รัปชัน

(2) ป้องกันและควบคุมการคอร์รัปชันในงานบริการสาธารณะ

(3) สืบสวนสอบสวนพฤติการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) การดำเนินงานตรวจสอบการทุจริตด้วยมาตรการพิเศษต่างๆ

ACA มีสำนักงานอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ และมีสาขาอยู่ในรัฐต่างๆ ทั่วประเทศ

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

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

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

การหาแหล่งข่าว การรักษาแหล่งข่าวและการประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข่าว ฯลฯ (ผาสุกและคณะ 2541 : 277)

ACA เป็นหน่วยงานเพื่อการป้องกันการคอร์รัปชันและเป็นผู้ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดซึ่งมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่ในปี พ.ศ. 2537 มีการพิจารณาคดีคอร์รัปชันในชั้นศาลถึงเดือนละประมาณ 150 คดี

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

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

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

3. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยงานปราบปรามการทุจริต

หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้ง 3 ประเทศปฏิบัติหน้าที่ได้ผลเป็นอย่างดีจนเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นส่วนสำคัญในการทำให้การขจัดคอร์รัปชันอันเป็นปัญหาร้ายแรงของแต่ละประเทศดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ สมควรพิจารณาศึกษาเป็นแนวทางสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานและการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทยในประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตต่างเกิดจากประสบการณ์ในปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่สร้างปัญหาอย่างร้ายแรงต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และปรากฏว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยใช้กลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรตำรวจไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาการทุจริตมากที่สุด ทำให้สังคมขาดความเชื่อถือและไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน จนทำให้มีการแยกภารกิจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออกจากตำรวจมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นเป็นการเฉพาะขึ้น

(2) องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปราม การบังคับใช้กฎหมายที่จัดตั้งขึ้น ล้วนมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เช่น ที่มาของคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ล้วนได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของประเทศด้วยการเสนอแนะของฝ่ายบริหาร เช่น กรณีของประเทศมาเลเซียที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้อำนวยการ Anti Corruption Agency ตามคำเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี

นอกจากนั้น หน่วยงานดังกล่าวก็มิได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเห็นได้ว่า ICAC ของฮ่องกงเป็นองค์กรที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารดังกล่าวทำให้การประสานงานกับฝ่ายบริหารเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ทำให้ฝ่ายบริหารมีกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการกำกับดูแลหน่วยงานปราบปรามการทุจริตให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

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

กระบวนการเปิดเผยการกระทำผิดดังกล่าว เป็นมาตรการในเชิงรุกด้วยการสืบสวนและการแสวงหาข้อมูลข่าวสารในทางลับ เพื่อให้ได้ข้อมูลการทุจริตที่นำเข้าสู่กระบวนการไต่สวนดำเนินคดี มิใช่เป็นการกระทำในเชิงตั้งรับด้วยการขอให้มีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหามาร้องทุกข์กล่าวโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่จะมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดนำความมาร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ แต่การคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องที่รู้กันระหว่างบุคคลเพียง 2 ฝ่ายเท่านั้น คือ ฝ่ายผู้ให้สินบนและเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบนซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กฎหมายถือว่าการกระทำของทั้ง 2 ฝ่ายเป็นความผิดต้องรับโทษในทางอาญา ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำกรณีการทุจริตที่ตนร่วมกันก่อให้เกิดขึ้นมาเปิดเผยเพื่อให้มีการดำเนินคดี เพราะนอกจากตนเองจะต้องถูกดำเนินคดีไปด้วยแล้ว สิ่งที่ได้มาจากการกระทำการทุจริตของทั้ง 2 ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเงินสินบนที่ได้มาจากการทุจริตและประโยชน์ที่ผู้ติดสินบนได้มาก็จะได้รับความเสียหายด้วย

บทที่ 3
หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย

ประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีความพยายามอย่างสูงในการเอาชนะปัญหาการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการ ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตของสังคมไทย และเป็นยุคที่สังคมไทยก้าวจากระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ในระหว่างนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการเฉพาะขึ้นดังนี้

1. กรมตรวจราชการแผ่นดิน

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

2. คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ

ภายหลังจากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร กระทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลที่ตนเองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) ขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการแล้วกำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ กำหนดมาตรการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน กตป. ต่อนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงาน กตป. เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีพันเอก ณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้บริหาร ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 หน่วยงานดังกล่าวได้ถูกยุบเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิบัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่4) พ.ศ. 2517 (สุธี อากาศฤกษ์ 2524 : 101-110)

3. คณะกรรมการป้องการและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

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

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

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

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

การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 นอกจากจะทำให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะ มีภารกิจสำคัญในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี (สุรพล นิติไกรพจน์ ดร. และคณะ : 34) และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบกรณีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

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

4.1 ที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้แทนพรรคการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2548 อันมีปัญหามาจากการที่มีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 256

เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้แล้วก็จะนำรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้นำรายชื่อทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งรวมทั้งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการด้วย

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

4.2 อำนาจหน้าที่

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

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นต่อวุฒิสภาตามมาตรา 305 หมวด 10 ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี พร้อมทั้งนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาต ให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

4.3 สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

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

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

5. ข้อสังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

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

บทที่ 4
ปัญหาภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1. ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

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

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

2. ปัญหาการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการทุจริตของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ภารกิจดังกล่าวย่อมรวมถึงภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

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

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการทุจริต จะต้องมีแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรสำหรับกรณีดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมาย รวมทั้งแผนงานโครงการและกิจกรรมเพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรวบรวม ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้สำหรับการกำหนดนโยบายที่เป็นจริงเป็นประโยชน์ และทันต่อเหตุการณ์

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

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

ปรับปรุงมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของภาคสังคมและชุมชน

การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคเอกชนในการต่อสู้ร่วมกันเพื่อเอาชนะปัญหาการทุจริต และการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสังคมและชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและจะต้องเริ่มต้นด้วยการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สังคมต่อปัญหาดังกล่าว

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

4. ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ

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

5. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายและกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยเน้นการทำงานในเชิงรับมากกว่าการทำงานในเชิงรุก

ประเด็นแรกที่เห็นได้ชัดเจน คือ การดำเนินการตามกฎหมายกับการทุจริต จะเริ่มต้นดำเนินการก็ต่อเมื่อมีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหามาร้องเรียนกล่าวหาก่อนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จะต้องมีผู้เสียหายมายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 308 , 309 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66) ต่างกับกรณีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหมวด 4 ไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หากมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44 (3) , 77 , 88)

แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิต้องมีการร้องขอหรือการกล่าวหาจากผู้เสียหายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มการพิจารณาก็ต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาเท่านั้น

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

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

ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยจึงมีประสิทธิภาพที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์และมาเลเซียที่มีงานสืบสวนและงานด้านข่าวกรองเป็นมาตรการหลัก

บทที่ 5
แนวความคิดในการแก้ไขปัญหา

1. ข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ท.

เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ โดยถือว่านโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วน จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกของฝ่ายบริหารสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ท. มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน โดยมีเลขาธิการ ป.ป.ง. เป็นกรรมการและเลขานุการ

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

1.1 การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

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

คณะกรรมการ ป.ท. ได้รายงานกรณีดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2544 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0205/6858 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2544)

1.2 การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ว่า "...การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังและควรมีหน่วยงานภาครัฐดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ แต่เนื่องจากการมีหน่วยงานดังกล่าวอาจมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด จึงมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป"

ในระหว่างนั้น คณะกรรมการ ป.ท. ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ป.ท. ร่วมกับ อกม. พิจารณาศึกษาและกำหนดรูปแบบ โครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายรัฐบาล โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วและนำเสนอคณะกรรมการ ป.ท. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป (สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544)

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร 0601/454 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544 รายงานความเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นใด

เมื่อ อกม. ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วเสร็จและนำเสนอคณะกรรมการ ป.ท. เพื่อพิจารณา คณะกรรมการ ป.ท. ก็ได้เสนอรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 1/2545 ต่อคณะรัฐมนนตรี (ที่ นร 1307/13573 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2545) และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ (อกม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. พิจารณาศึกษาและเสนอมาตรการ แนวทางการจัดตั้งองค์กรภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนพิจารณายกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามความจำเป็น (หนังสือที่ นร 0504/13573 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2545) และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีหนังสือที่ ยธ 0207/10831 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2546 เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

2. ข้อเสนอจากการรับฟังความคิดเห็น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/(ดกก7)/ว(ล) 107 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2547 เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมว่า คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 เห็นชอบในแนวทางที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แต่เนื่องจากเป็นหลักการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงให้กระทรวงยุติธรรมนำประเด็นอภิปรายและข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 ไปจัดประชุมหน่วยงานนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องแล้วสรุปผลการประชุมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

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

2.1 การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

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

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

หุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินขีดความสามารถ

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

2.2 การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันการแก้ไขปัญหาการทุจริต

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

ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกของฝ่ายบริหารที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวควรได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ดังนี้

คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

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

องค์กรรับผิดชอบการดำเนินคดี

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

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องการและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่หลักในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ งานด้านข่าวกรองและการสืบสวน (Investigation) การสร้างความร่วมมือกับสังคมและชุมชนในการแก้ไขปัญหาการทุจริต และความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในระดับหนึ่งเพื่อความเชื่อมั่นของสังคม

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

สำหรับเหตุผลที่สมควรให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ก็เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นว่ากระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบภารกิจด้านกฎหมายและการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐสามารถประสานภารกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. กรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

เลขาธิการหรือผู้อำนวยการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสืบสวนเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินภารกิจของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย

สำหรับงานด้านข่าวกรองและการสืบสวนที่กล่าวข้างต้น เป็นภารกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาอันมีสาเหตุจากลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Nature of Crime) ของการทุจริตในภาครัฐ ทำนองเดียวกับหน่วยงาน

ปราบปรามการทุจริตในหลายประเทศ เนื่องจากการทุจริตในภาครัฐเป็นอาชญากรรมที่ยากจะมีการเปิดเผยเป็นคดีที่ปราศจากผู้เสียหาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เลขาธิการหรือผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการสอบสวนดำเนินคดี ควรมีภารกิจสำคัญในด้านการข่าวเชิงรุกเพื่อต่อต้านและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้มีมาตรการเชิงรุกในการเปิดเผยการกระทำผิดและการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย (Report of Crime) โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหาจากผู้เสียหาย รวมทั้งควรให้มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายตามกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วย

ความสัมพันธ์เชิงภารกิจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ที่ประชุมเห็นสมควรให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ รวมทั้งให้พิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจหน้าที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินการได้ในทุกกรณี แม้จะเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจดำเนินการขององค์กรใหม่ก็ตาม โดยในกรณีที่มีเหตุอันควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกสำนวนไปพิจารณาดำเนินการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้องค์กรใหม่พิจารณาดำเนินการแทนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาดำเนินการ ก็อาจเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ควรเป็นดุลพินิจของคณะกรรม ป.ป.ช. ว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่ว่าการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวข้างต้นมาจะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดหรือไม่ ที่ประชุมรับทราบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0601/545 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2545 ซึ่งได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544 ซึ่งสรุปได้ว่าการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาลมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นใด ประเด็นนี้จึงเป็นอันยุติ

ประเด็นอื่นๆ

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเสนอให้มีการนิยามศัพท์คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ให้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่หรือในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... กับขอให้พิจารณากำหนดให้ชัดเจนว่าการดำเนินคดีการทุจริตตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่จะมีลักษณะเป็นระบบการไต่สวนเพื่อให้การปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เห็นด้วยในประเด็นที่สอง โดยเห็นว่าการไม่เขียนลงไปจะทำให้การตีความกฎหมายมีความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติมากกว่า

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

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

3. การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงยุติธรรม

ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นรับผิดชอบภารกิจการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้รัฐบาลมีกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับจัดการกับปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยในระหว่างที่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็ขอให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการโดยอาศัยการบูรณการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดไปพลางก่อน

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

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

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

โดยเหตุดังกล่าว การจะทำให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาเช่นว่านั้นได้ นอกจากสังคมไทยจะต้องมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตที่มีโครงสร้างและภารกิจที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ทุกภาคส่วนของสังคมไทยจะต้องตระหนักโดยทั่วกันว่า การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่ต้องร่วมมือสอดประสานกันก้าวไปสู่จุดหมายร่วมกัน คือ ความอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้าของสังคมไทย

ในส่วนของกลไกการบังคับใช้กฎหมายอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาร้ายแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญหน้าอยู่ ณ ขณะนี้คือ ปัญหาการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งการแก้ไขปัญหาของชาติดังกล่าวเป็นที่ต้องการเป็นอย่างยิ่ง และต้องอาศัยกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ แต่ขณะนี้เรากำลังพบว่ากลไกการบังคับใช้กฎหมายเองก็กำลังเผชิญปัญหาด้านประสิทธิภาพในการทำหน้าที่และต้องการการแก้ไขอยู่เช่นกัน

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตเผชิญอยู่นั้น กำลังลุกลามกลายเป็นปัญหาประสิทธิภาพโดยรวมของชาติในความพยายามเพื่อเอาชนะปัญหาการทุจริต จึงจำเป็นต้องเร่งรัดเยียวยาแก้ไข โดยมีสิ่งสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการโดยเร็ว คือ การปรับลดกรอบภารกิจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการแก้ไขปัญหาที่โครงสร้างและระบบการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่สังคมมอบหมายและการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ช่วยแบ่งเบาภาระของ ป.ป.ช. และภารกิจอันจำเป็นอื่นๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แต่การดำเนินการดังกล่าวมีสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในประการแรก ก็คือ แนวทางดังกล่าวยังคงต้องได้รับการพิจารณาในประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อนเป็นประการแรก

ในปัญหาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

1.1 การปรับลดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การปรับลดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ทำหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนที่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดของฝ่ายบริหารน่าจะถือว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ปัญหาที่ต้องพิจารณา ก็คือ การกระทำดังกล่าวมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด เพราะหากพิจารณาจากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจในการตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริต "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหางานล้นมือให้กับ ป.ป.ช. จึงอาจดำเนินการด้วยการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 85 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในเรื่องคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนได้ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบก็ได้ สำหรับการกระทำความผิดบางประเภทที่ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่ไม่สูงมากนัก (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ 2547 : 313)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยละเอียดแล้วมีความเห็นว่า การปรับลดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องที่สามารถที่จะกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่ปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญคงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการหยิบยกขึ้นพิจารณาในรัฐสภาและน่าจะนำไปสู่กระบวนการชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากการดำเนินการจะเป็นไปในแนวที่ให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับความคิดเห็นดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นทางกฎหมายของผู้เขียนเพียงลำพังและมีประเด็นรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงเห็นว่าไม่เป็นการสมควรที่ยกขึ้นกล่าวอธิบายในรายงานนี้

1.2 การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มีสาระสำคัญอยู่ที่โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะต้องมีความสอดคล้องกับภารกิจในการป้องกัน แก้ไขและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทั้งการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หากไม่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเชิญประชุมนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2547 น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

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

ของ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามข้อเสนอข้างต้น แทนที่จะแบ่งภารกิจของ ป.ป.ช. ไปให้หน่วยงานใหม่ทำ ก็จะทำให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหารจะไม่ต้องประสบปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหาร

การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังกัดฝ่ายบริหาร ควรพิจารณาศึกษาประเด็นดังต่อไปนี้ ในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors)

2.1. วิธีพิจารณาคดีทุจริต ผลประโยชน์ของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน

การดำเนินคดีการทุจริต นอกจากจะต้องระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแล้ว โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการใดๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ หากขาดความรอบคอบหรือความระมัดระวังตามสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติได้

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีนี้ คือ การจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตควรมีความแตกต่างจากการจับกุมผู้ต้องหาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ นอกเหนือจากมาตรการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหาแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วควรพิจารณาให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารก่อนที่จะตัดสินใจเสนอให้ศาลออกหมายจับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาด้วย โดยถือเป็นการกลั่นกรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นคนละกรณีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2 คุณสมบัติของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่

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

2.3 ลักษณะเฉพาะของการทุจริตภาครัฐ

การออกแบบกลไกหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่เป็นเรื่องที่รู้กันระหว่างบุคคลเพียง 2 ฝ่าย ที่ต่างมีผลประโยชน์และส่วนได้เสียร่วมกัน ซึ่งแทบไม่มีโอกาสที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะนำเรื่องมาร้องเรียนกล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนากระบวนการเปิดเผยการกระทำผิดให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้นกว่าปัจจุบัน นอกจากนั้น ข้อจำกัดในเรื่องตัวบุคคลที่จะร้องขอให้มีการดำเนินการสอบสวนการทุจริตก็ควรมีการผ่อนคลายอย่างเป็นระบบ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหาย รวมทั้งสมควรให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายด้วย

2.4 ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรสร้างผลกระทบต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่เดิมเกินความจำเป็น การจัดตั้งหน่วยงานและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหาร ควรเป็นเพียงการลดช่องว่างหรือจุดอ่อนของระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ สิ่งใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้ดีอยู่แล้วก็ควรดำเนินการต่อไป ภารกิจใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แบกรับไม่ไหวก็ควรแบ่งเบาให้องค์กรใหม่รับไปดำเนินการ

การจัดกรอบภารกิจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรเป็นการแบ่งแยกแบบเด็ดขาด ควรมีระบบการส่งต่อและการตรวจสอบระหว่างองค์กรทั้งสองในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น กรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรใหม่ แม้เป็นคดีเล็กน้อย แต่ก็ควรให้คณะกรรม ป.ป.ช. เรียกให้หน่วยงานใหม่ส่งสำนวนไปให้พิจารณาก็ได้ รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้หน่วยงานใหม่ดำเนินการแทนในบางเรื่องก็ได้

นอกจากนั้น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่อาจจะทำหน้าที่ส่งเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หากการสอบสวนพบว่าเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และในกรณีเช่นนี้กระบวนการทางกฎหมายของ 2 ฝ่าย ควรมีการออกแบบให้มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน มีลักษณะการยอมรับในการชอบด้วยกฎหมายในสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในเรื่องเดียวกัน เพื่อมิให้ดำเนินการซ้ำเป็นภาระกับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหา

2.5 การประสานงานและติดตามประเมินผล

นอกเหนือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริต เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ปปง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการ ป.ท. เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จึงควรดำเนินการโดยมีแนวนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์อันสอดคล้องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างคุ้มค่า ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยการประสานงานและติดตาม

ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และนำผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวมาพัฒนามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543-2546.

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

คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.), เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2544.

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

มติคณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบในมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่คณะกรรมการ ปท. เสนอ

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2544

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545

. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพ : วิญญูชน 2547.

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

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

พงษ์ภัฎ เรียงเครือ. การจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กระทรวงยุติธรรม, 2546.

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

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

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชั่นในประเทศไทย, 2543.

ประสิทธิ ดำรงชัย. เอกสารประกอบคำบรรยายจาก ป.ป.ป. ถึง ป.ป.ช., 2541.

ผาสุก พงษ์ไพจิต และคณะ. การคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทย, 2541.

ภานุเดช พัฒนธรรม. "คณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและปราบปรามและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

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

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

ภาษาอังกฤษ

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

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

Corruption Practice Investigation Bureau www.cpib.gov.sg

Anti Corruption Agency www.aca.com.my

United Nations Convention Against Corruption www.unodc.org

มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ :
ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ

นำเสนอโดย

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ

นางวชิรา เศวตนันทน์

นางสุรางค์ เอกโชติ

คณะวิจัย

นางสาวเพลินใจ แต้เกษม

นางจิราพร เอี่ยมสมบูรณ์

นางสาวริศรา ศิริสุทธิเดชา

นางสาวรติรส อรุณคง

นางสาวพรพรรณ ศิลปวัฒนาพร

สารบัญ

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

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

บทที่ 1

บทนำ

<u>หลักการและเหตุผล</u>

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่มีมานานในสังคม มิใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่อง ที่มีมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ มีเกิดขึ้นในทุกยุคทุกสมัย ซึ่งมีลักษณะแปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เนื่องจากผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักจะมีส่วนร่วมในการกระทำผิดนั้น ๆ ด้วยจึงยากแก่การพิสูจน์หาข้อเท็จจริง

การทุจริตและประพฤติมิชอบ ถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นทั้งในองค์กรเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทยนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อกระแสวัตถุนิยม บริโภคนิยม และระบบการตรวจสอบมีเพิ่มขึ้น ในขณะที่คุณธรรมหรือจริยธรรมของมนุษย์ลดน้อยถอยลงไป จากการให้คำนิยามของ เกียรติศักดิ์ จีรเธียรนาถ (2539 : 3) กล่าวว่า การทุจริต หมายถึง “การกระทำโดยตนเองหรือร่วมมือกับบุคคลอื่นเพื่อให้รับทรัพย์สิน ผลประโยชน์หรือบริการอื่นใดโดยวิธีการฉ้อโกง ปิดบังข้อเท็จจริง หรือโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร” คำนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำผิดนั้นอาจเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลมีเจตนาในการกระทำและมีเทคนิควิธีการในการกระทำผิดที่แตกต่างกันออกไป การทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นมีพัฒนาการเหมือนกับอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ซึ่งมีความซับซ้อนขึ้นตามกระแสเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยผู้กระทำผิดประเภทนี้ มักเป็นผู้ที่มีตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานเอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนใหญ่จะเรียกอาชญากรรมประเภทนี้ว่า “อาชญากรรมคอปกขาว” (White Collar Crime) โดยเป็นการกระทำผิดที่เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เช่น ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาหนึ่งของวิกฤตศรัทธาต่อสังคมไทย ซึ่งนับวันข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้มีการกระจายและได้รับการเผยแพร่ให้สาธารณชนได้มีโอกาสรับรู้กันมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการสำรวจความคิดเห็นขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่าประเทศไทยติดอันดับเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในอันดับที่ 60 จาก 90 ประเทศ และการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ

การกวาดล้างการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปจากสังคมหรือวงราชการเป็นเรื่องยาก และต้องใช้เวลานาน ซึ่งวิธีการที่จะชะล้างความสกปรกคือ การสร้างความใสสะอาดในกระบวนการบริหารงานและสร้างระบบถ่วงดุลอำนาจในทุกระดับ ทั้งนี้จึงต้องกระตุ้นให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความตระหนัก จงรักภักดีต่อประเทศชาติ และสำนึกในบุญคุณของแผ่นดิน เห็นพิษภัยของการทุจริตที่จะเป็นตัวบ่อนทำลายและกัดกร่อนรากฐานความเข้มแข็งของสังคม และประเทศชาติโดยรวม อันจะส่งผลร้ายต่ออนาคตของชาติ การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคมที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันเสริมสร้างให้เมืองไทยใสสะอาด เริ่มตั้งแต่การเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน

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

รัฐบาลได้ประกาศให้แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาดเป็นนโยบายและแผนระดับชาติ และให้สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันในราชการเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นที่ปรึกษาในการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ คือจัดทำแผนกลยุทธ์และรับผิดชอบดำเนินการปลุกจิตสำนึกและส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงาน ส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงาน ติดตามประเมินผลงานและการใช้งบประมาณตลอดจนการเฝ้าระวังป้องกันการทุจริต ดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวหาร้องเรียน รวมทั้งเป็นหน่วยงานรับข้อมูลการทุจริตในราชการ (Whistleblower) และเสนอการดำเนินการลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ

จากข้อมูลในเว็บไซต์ของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด WWW.fact.or.th เรื่องมาตรการตามแผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ "ประเทศไทยใสสะอาด" มีมาตรการที่สำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้ "ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดลักษณะงานที่อาจจะทำให้เกิดโอกาสของการทุจริต เพราะผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างส่วนตนและส่วนรวม และแจ้งให้

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้ตระหนักและป้องกันเหตุอันจะก่อให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำงบประมาณ และการจัดทำบัญชีและให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเร่งดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้มีระบบการทำงานที่สั้น โปร่งใส วัดผลสำเร็จของงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ต้องกำหนดมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจน สั้นกะทัดรัด โปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งด้านกระบวนการทำงาน และบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง"

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

กรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตระหนักถึงความสำคัญในปัญหานี้ ได้พิจารณางานในความรับผิดชอบทั้งในส่วนภารกิจหลักและงานสนับสนุนที่มีปัจจัยเสี่ยงต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบคำสั่งของทางราชการ และจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงานโดยมีประเด็นพิจารณา 4 ด้าน ดังนี้

1. แผนงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการกำหนด กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง

2. แผนงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการควบคุมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

3. แผนงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการจัดหาและควบคุมทรัพย์สิน

4. แผนงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านการบริหารงานบุคคล

จากการจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ดังกล่าวกรมราชทัณฑ์ จึงได้จัดทำมาตรการหนึ่ง ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบต่อและจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงาน คือ การจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน เพื่อก้าวสู่ราชทัณฑ์ยุคใหม่ที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ประกอบด้วย

1. มาตรฐานด้านข้าวสาร

2. มาตรฐานด้านอาหารผู้ต้องขัง

3. มาตรฐานด้านการทำงานของผู้ต้องขัง

    3.1 การรับจ้างแรงงาน

    3.2 การฝึกวิชาชีพ

4. มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์

5. มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

การจัดทำมาตรฐานดังกล่าวเกิดขึ้น เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่เป็นจำนวน 10,949 คน (เดือนมีนาคม 2548 จากศูนย์ข้อมูล กองการเจ้าหน้าที่) ในการดูแลรับผิดชอบผู้ต้องขังในเรือนจำ / ทัณฑสถานทั่วประเทศกว่า 139 แห่ง จัดเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และเนื่องจากงานของเรือนจำ / ทัณฑสถานเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดโดยต้องควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งจำนวนผู้ต้องขังในปัจจุบันมีประมาณ 160,000 คน อัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ : ผู้ต้องขัง = 1 : 23 นับว่าข้าราชการราชทัณฑ์ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย ตรากตรำในการอยู่เวรยามและต้องใกล้ชิดกับผู้ต้องขัง นอกจากภาระรับผิดชอบในการควบคุมผู้ต้องขังที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น การบริหารจัดการงานของเรือนจำยังต้องมีการจัดการทั้งในเรื่องอาหาร การจำหน่ายสินค้าร้านสงเคราะห์ แรงงานรับจ้าง การฝึกวิชาชีพ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และหลายเรื่องมีผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง งานของเจ้าหน้าที่เรือนจำจึงเป็นงานที่เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาได้ง่าย โดยจะเห็นได้จากข่าวตามสื่อต่าง ๆ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อหน่วยงาน ซึ่งผลกระทบในทางลบดังกล่าวยากแก่การจะเปลี่ยนความคิดของคนในสังคมให้เชื่อถือและยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เป็นผู้บริสุทธิ์ โดยเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคลากรกรมราชทัณฑ์ที่เข้ามายังฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ มีทั้งเรื่องที่มีมูลและไม่มีมูลความผิด ดังปรากฏตามตารางที่ต่อไปนี้

ตารางที่ 1

สถิติจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ เปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการที่ถูกสอบข้อเท็จจริงแล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิด

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

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

ที่มีจำนวนน้อยมาก อาจกล่าวได้ว่า ในแต่ละปีจะมีเรื่องที่เข้ามาสู่การสอบข้อเท็จจริงหลายเรื่อง แต่ส่วนใหญ่ไม่มีมูลความผิดถึงร้อยละ 94.0 แต่ถึงแม้จะมีสถิติจำนวนน้อยอย่างไรก็ตามแต่ สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความเสียหายอย่างมากกับหน่วยงานกรมราชทัณฑ์ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นแล้วย่อมสร้างความเสียหายกับทั้งองค์กร จึงเป็นปัญหาที่ทุกคนต้องร่วมมือกันหาทางที่จะวางกรอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว การจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน จึงเป็นสิ่งที่จะสะท้อนและเป็นคำตอบให้สังคมสามารถเห็นและตรวจสอบได้ว่าในกระบวนการบริหารงานด้านต่าง ๆ เหล่านี้ในเรือนจำมีการพัฒนา สู่ความใสสะอาดมากน้อยเพียงใด

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงเป็นก้าวแรกในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรือนจำให้สังคมภายนอกรับทราบข้อเท็จจริงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการและวิธีการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำว่ามีการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใสอย่างไร รวมทั้งการศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านว่าก่อนและหลังมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสมีความแตกต่างกันอย่างไร สามารถเป็นเกราะป้องกัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำได้หรือไม่ และจะมีการกำหนดแนวทางในการสร้างระบบในการตรวจสอบได้อย่างไรจึงจะสามารถป้องกัน แก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อทำให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมีระบบที่ดีพัฒนาไปสู่ความใสสะอาด ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไปจากหน่วยงาน

วัตถุประสงค์

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

ขั้นตอนการศึกษาวิจัย

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

7. การปรับปรุงแก้ไขรายงานผลการศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลในการนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ในหัวข้อ "กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน"

8. จัดพิมพ์เป็นรายงานเพื่อนำเสนอและเผยแพร่ผลการศึกษา

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เน้นการศึกษาในขอบเขตของมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบจากมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน ประกอบด้วย มาตรฐานด้านข้าวสาร มาตรฐานด้านอาหาร มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์ และมาตรฐานด้านการบริหารจัดการเท่านั้น

คำนิยามในการศึกษาวิจัย

1. "การทุจริตและประพฤติมิชอบ" หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ไม่เป็นธรรมของข้าราชการราชทัณฑ์โดยอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น รวมทั้งกรณีที่ข้าราชการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ อันถือเป็นการประพฤติชั่วเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2. "มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ" หมายถึง มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน ประกอบด้วย มาตรฐานด้านข้าวสาร มาตรฐานด้านอาหาร มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์ และมาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

รายชื่อที่ปรึกษาโครงการวิจัย

1. ผศ.ดร.เดชา สังขวรรณ	อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ (สาขาการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
2. นางวชิรา เศวตนันทน์	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทัณฑวิทยา
3. นางสุรางค์ เอกโชติ	หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์

คณะวิจัย

1. นางสาวเพลินใจ แต้เกษม	หัวหน้าศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญาวิทยา	หัวหน้าโครงการ
2. นางจิราพร เอี่ยมสมบูรณ์	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7	ผู้วิจัย
3. นางสาววริศรา ศิริสุทธิเดชา	นักทัณฑวิทยา 5	ผู้วิจัย
4. นางสาวรติรส อรุณคง	นักสังคมสงเคราะห์ 3	ผู้วิจัย
5. นางสาวพรพรรณ ศิลปวัฒนาพร	นักจิตวิทยา 3	ผู้วิจัย

หน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลด้านเอกสารการวิจัย

1. ฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์
2. กลุ่มงานวินัยและเสริมสร้างสมรรถภาพข้าราชการ กองการเจ้าหน้าที่
3. ศูนย์ประสานราชการใสสะอาด

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วยประชากร จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ของเรือนจำ / ทัณฑสถานในพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ เรือนจำ / ทัณฑสถานในแต่ละภาค รวม 6 แห่ง

2. ผู้ต้องขังของเรือนจำ / ทัณฑสถานในพื้นที่เป้าหมาย รวม 6 แห่ง คือ เรือนจำกลางคลองเปรม เรือนจำกลางสมุทรปราการ เรือนจำกลางขอนแก่น เรือนจำกลางเชียงใหม่ ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ และเรือนจำกลางนครศรีธรรมราช

3. ญาติผู้ต้องขังจากเรือนจำ / ทัณฑสถานในพื้นที่เป้าหมาย รวม 6 แห่ง

ระยะเวลาดำเนินการ เดือนมีนาคม – กรกฎาคม 2548 (รวมระยะเวลา 5 เดือน)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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

****

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน

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

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

1.) มาตรฐานด้านข้าวสาร

1.1) มีกรรมการตรวจรับจากภายนอกร่วมกับคณะกรรมการของเรือนจำ เพื่อดูจำนวน ปริมาณและคุณภาพของข้าวสาร

1.2) มีการชั่งข้าวสารทุกกระสอบ โดยใช้เครื่องชั่งตามมาตรฐาน

1.3) ข้าวสารแต่ละกระสอบมีตัวเลขกำกับเพื่อระบุน้ำหนัก / วันที่รับ / ลำดับกระสอบ

1.4) มีปริมาณข้าวสารคงเหลือแต่ละวันตามจริงตรงกับยอดคงเหลือตามบัญชีรับจ่ายข้าวสาร (รท.39) และมีป้ายแสดงข้าวสารคงเหลือเป็นจำนวนกระสอบไว้ที่หน้าห้องเก็บข้าวสารและให้เป็นปัจจุบัน

1.5) คุณภาพของข้าวสารต้องตรงกับคุณลักษณะที่สั่งซื้อไว้ โดยให้แต่ละเรือนจำมีตัวอย่างข้าวสารที่ถูกคุณลักษณะแสดงไว้ให้เห็นอย่างชัดเจน

2.) <u>มาตรฐานด้านอาหาร</u>

2.1) มีคณะกรรมการตรวจรับจากภายนอกร่วมกับคณะกรรมการของเรือนจำ เพื่อดูจำนวนปริมาณและคุณภาพของอาหาร

2.2) มีการบันทึกภาพแสดงคุณลักษณะของอาหารสดตามที่ตรวจรับในแต่ละวันอย่างชัดเจน

2.3) มีการติดตั้งตู้เก็บอาหารตัวอย่างที่ปรุงเสร็จแล้วไว้ที่โรงครัวและบริเวณห้องญาติเยี่ยมภายนอก โดยให้ปิดป้ายให้ญาติมองเห็น

2.4) มีการจัดทำอาหารถูกต้องตรงตามเมนูประจำเดือน (หากไม่สามารถจัดได้ในวันใดให้ระบุเหตุผลความจำเป็นไว้)

2.5) ต้องมีใบสั่งซื้ออาหารตามเมนู

2.6) มีระบบการบริหารการจัดการที่ดีเกี่ยวกับเศษอาหารของผู้ต้องขัง

3.) <u>มาตรฐานด้านการทำงานของผู้ต้องขัง</u>

3.1) การรับจ้างแรงงาน

3.1.1) มีการรับงานและพิจารณาราคาในรูปคณะกรรมการ

3.1.2) มีการทำสัญญากับผู้ว่าจ้าง

3.1.3) มีการติดประกาศแสดงตารางที่การจ้างงานและแสดงรายละเอียดของค่าจ้างแต่ละชนิดงาน

3.1.4) มีรายชื่อผู้ต้องขังที่เข้าทำงานและรายละเอียดของผลผลิตต่อคนต่อวัน

3.1.5) มีการจ่ายเงินรางวัลปันผลผู้ต้องขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์และปิดประกาศให้ทราบไว้ในโรงงาน

3.2) การฝึกวิชาชีพ

3.2.1) มีระบบของการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเข้ารับการฝึกวิชาชีพตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์

3.2.2) มีโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว

3.2.3) มีระบบการจัดซื้อวัตถุดิบที่ถูกต้องตามระเบียบพัสดุ

3.2.4) มีการจัดทำบัญชีควบคุมขั้นตอนการผลิต (บัญชี 5 แบบ)

3.2.5) มีการจ่ายเงินรางวัลปันผลผู้ต้องขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ และปิดประกาศให้ทราบไว้ในโรงงาน

4.) มาตรฐานด้านการบริหารร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

4.1) มีระเบียบการจัดซื้อสินค้าที่จำเป็นสำหรับผู้ต้องขัง โดยปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ

4.2) มีป้ายแสดงราคาสินค้าที่จำหน่ายทุกชนิด

4.3) มีการตรวจสอบราคาสินค้าเปรียบเทียบอย่างน้อยทุก 3 เดือน

4.4) มีการจัดทำทะเบียนและตรวจสอบสินค้าทุกวัน

4.5) มีการนำระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยเข้ามาใช้

4.6) ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังมีการแสดงรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินตามระเบียบบัญชีทุก 6 เดือน

4.7) มีการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยเงินฝากผู้ต้องขังอย่างถูกต้อง

5.) มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

5.1) มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้บัญชาการ , ผู้อำนวยการ, ผู้อำนวยการส่วน, หัวหน้าแดนและหัวหน้าฝ่าย

5.2) มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ

****

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ" เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีวิธีการศึกษา ดังนี้

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

<u>เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา</u>

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้สร้างแบบสอบถามขึ้นจากการตรวจสอบเอกสารทางวิชาการ ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเจ้าหน้าที่เรือนจำ / ทัณฑสถาน

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามผู้ต้องขัง

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามญาติผู้ต้องขัง

ลักษณะคำถามในแบบสอบถาม ประกอบด้วยข้อคำถาม 2 รูปแบบ คือ

1.1 คำถามที่ให้เลือกตอบ โดยกำหนดข้อคำตอบที่มีความแตกต่างกัน (Choices)

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

<u>Positive Item</u>	<u>Negative Item</u>
เห็นด้วยอย่างยิ่ง 5 คะแนน	เห็นด้วยอย่างยิ่ง 1 คะแนน
เห็นด้วย 4 คะแนน	เห็นด้วย 2 คะแนน
ไม่แน่ใจ 3 คะแนน	ไม่แน่ใจ 3 คะแนน
ไม่เห็นด้วย 2 คะแนน	ไม่เห็นด้วย 4 คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง 1 คะแนน	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง 5 คะแนน

การแปลความหมายของคะแนนเฉลี่ยใช้เกณฑ์ ดังนี้

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับน้อยที่สุด

ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับมาก

ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง มีความคิดเห็นด้วยในระดับมากที่สุด

พื้นที่สำรวจ

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

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

ประชากรในการศึกษาและการสุ่มตัวอย่าง

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

1.) เจ้าหน้าที่เรือนจำ

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

พบว่า เรือนจำแต่ละแห่งใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่างรวมจำนวนทั้งสิ้น 573 ราย และดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

2.) ผู้ต้องขัง

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

3.) ญาติผู้ต้องขัง

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

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ มีขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษารวบรวมแนวคิดทฤษฎี จากหนังสือตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดขอบเขตและเนื้อหาของแบบสอบถามจากการสรุปข้อมูลที่ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการศึกษาวิจัย

3. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมาให้อาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ เพื่อให้แบบสอบถามมีความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Contents Validity) และปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามให้เหมาะสม

4. ทำการทดสอบความเที่ยงตรง (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยนำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแล้วไปทดสอบ (Pre-test) กับเจ้าหน้าที่เรือนจำที่เข้าอบรมของสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ ซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย จำนวน 30 ราย จากนั้น จึงนำแบบสอบถามมาตรวจหาค่าความเชื่อมั่น โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS คำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟ่า (Coeffient Alpha) ของ Crobanch โดยถ้าได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟ่าของแบบสอบถามเท่ากับ 0.78 ถือเป็นค่าความเชื่อมั่นอยู่ในเกณฑ์ที่จะนำไปใช้ได้

5. นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบและนำไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญาวิทยา จะเป็นผู้นำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลตามภาคต่าง ๆ

<u>สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล</u>

1. ใช้ค่าอัตราส่วนร้อยละ (Percentage) ของคำถามเกี่ยวกับข้อมูลและข้อคำตอบในการตอบคำถามปลายปิดให้เลือกตอบ โดยแยกหาค่าร้อยละเป็นรายข้อ นำเสนอในรูปตารางที่ประกอบการบรรยายข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

2. ใช้ค่าเฉลี่ยน้ำหนักความคิดเห็นของประชากรที่ศึกษา โดยหาค่ามัชฌิมเลขคณิต (Mean) ในข้อคำตอบของคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่าทุกข้อ

3. ใช้ค่าการกระจายน้ำหนักของคำตอบ โดยการหาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

<u>การวิเคราะห์ข้อมูล</u>

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาตรวจให้คะแนน หาค่าร้อยละ, $\overline{X}$ (ค่าเฉลี่ย), S.D (Standard Deviation) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาแยกแยะหมวดหมู่ สรุป และเสนอแนะตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลกระทำโดยการแจงนับด้วยมือและจัดทำข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งการนำเสนอข้อมูลจะนำข้อมูลทั้งหมดเสนอในรูปตารางที่ประกอบคำบรรยาย

<u>การนำเสนอผลการศึกษา</u>

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาในรูปแบบการบรรยายข้อมูลประกอบตาราง โดยแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของปัญหา มูลเหตุจูงใจ และวัตถุประสงค์ในการศึกษา

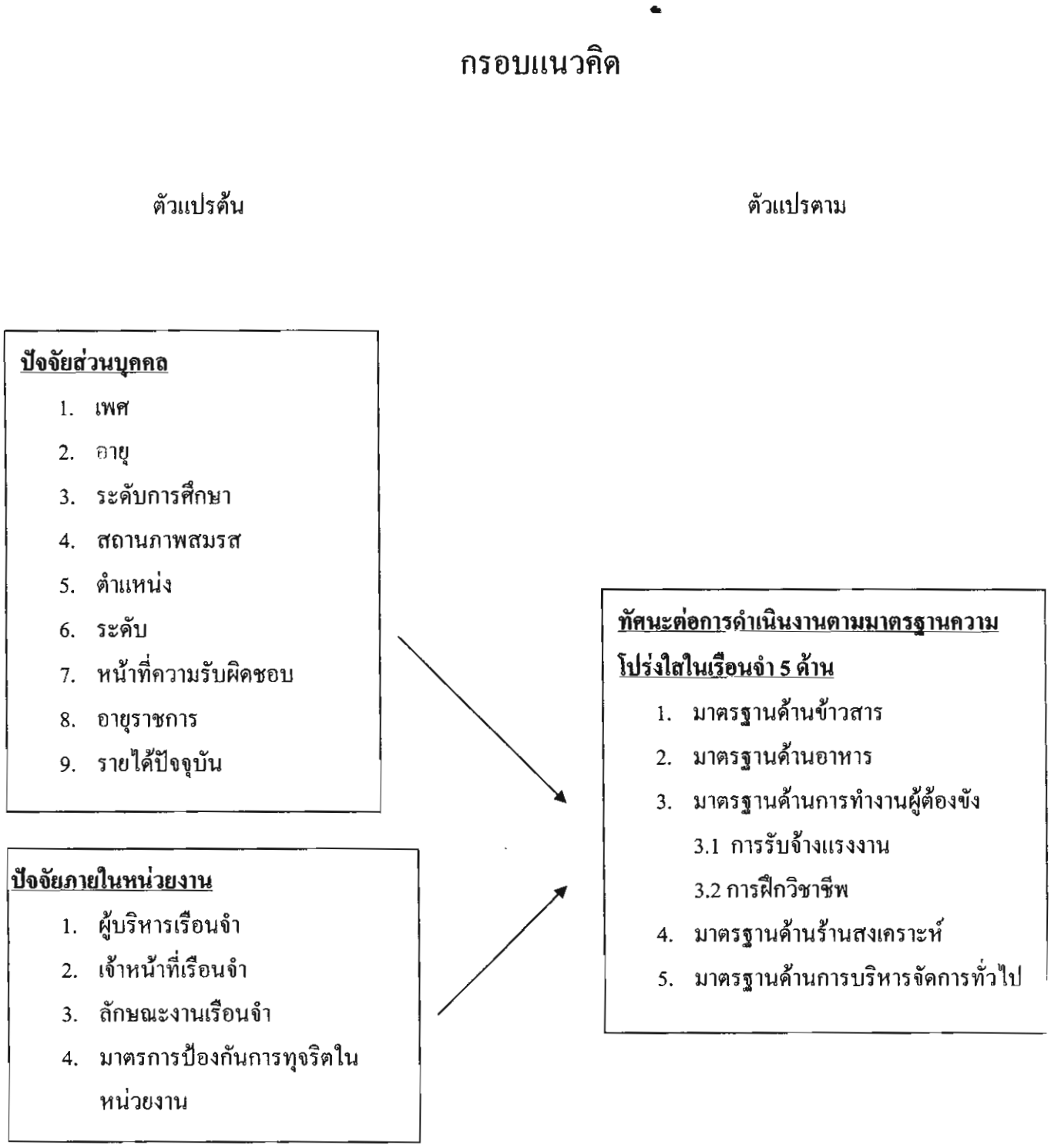
บทที่ 2 มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

บทที่ 3 ระเบียบวิธีและกระบวนการดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 การวิเคราะห์และอภิปรายข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กรอบแนวคิด


ตัวแปรต้น
ตัวแปรตาม
ปัจจัยส่วนบุคคล
1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพสมรส
5. ตำแหน่ง
6. ระดับ
7. หน้าที่ความรับผิดชอบ
8. อายุราชการ
9. รายได้ปัจจุบัน
ปัจจัยภายในหน่วยงาน
1. ผู้บริหารเรือนจำ
2. เจ้าหน้าที่เรือนจำ
3. ลักษณะงานเรือนจำ
4. มาตรการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน
ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน
1. มาตรฐานด้านข้าวสาร
2. มาตรฐานด้านอาหาร
3. มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง
3.1 การรับจ้างแรงงาน
3.2 การฝึกวิชาชีพ
4. มาตรฐานด้านร้านสงเคราะห์
5. มาตรฐานด้านการบริหารจัดการทั่วไป

****

บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

ความทั่วไป

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยภาคสนามซึ่งจะนำเสนอในบทนี้ ประกอบด้วยข้อมูล 4 ส่วน ด้วยกัน

1. ผลการศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

2. ผลการศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน จำนวน 573 คน

3. ผลการศึกษาถึงความพึงพอใจของผู้ต้องขังหลังการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน จำนวน 520 คน

4. ผลการสำรวจความคิดเห็นของญาติผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานด้านความโปร่งใสของกรมราชทัณฑ์ จำนวน 250 คน

1. สถานการณ์สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

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

ตารางที่ 1

สถิติจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
เปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทั้งหมด ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547

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

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

ตารางที่ 2

สถิติจำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
เปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการที่ถูกสอบข้อเท็จจริงแล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิด

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

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

ตารางที่ 3

สถิติข้าราชการกระทำผิดวินัย แยกตามประเภทความผิด

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

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

ตารางที่ 4

สถิติข้าราชการกระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ แยกตามระดับซี

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

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

ตารางที่ 5

ตารางที่สถิติข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย แยกตามประเภทความผิด ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547

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

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

<u>สรุปผลการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังสู่ความใสสะอาดจากข้าราชการส่วนกลาง</u>

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

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

- สำหรับลักษณะงานราชทัณฑ์เอื้อต่อการทุจริตถึง 17 คน เนื่องจากเป็นงานที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้บริหารมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ขาดระบบการตรวจสอบที่ดี ข้าราชการขาดจิตสำนึก สภาพปัญหาการเกิดทุจริตส่วนใหญ่มีระดับปานกลาง ส่วนด้านการค้ายาเสพติดมีน้อย

- ลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่นำไปสู่การทุจริต มีดังนี้ การเข้ากองงาน การย้ายแดน การถอนเงินจากบุ๊ค การฝึกแถวผู้ต้องขัง การเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน การออกทำงานกองนอกหน้าเรือนจำ การพักการลงโทษ งานสาธารณะ ฯลฯ

- มูลเหตุจูงใจให้เกิดการทุจริตส่วนใหญ่มาจากกิเลสความไม่รู้จักพอของเจ้าหน้าที่ ปัญหาหนี้สิน รายได้ไม่เพียงพอ การเลียนแบบเพื่อนเจ้าหน้าที่ด้วยกัน การมั่วสุมอบายมุข ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ การต้องการความสะดวกของผู้ต้องขัง

- แนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาทุจริต กำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐาน ปลุกจิตสำนึกเรื่องวินัยและจรรยาบรรณให้แก่ข้าราชการ กำหนดโทษขั้นรุนแรงสำหรับผู้ทำผิด ผู้บังคับบัญชาต้องเข้มงวดกวดขันการทำงานของลูกน้อง มีระบบการตรวจสอบที่ดี จัดสวัสดิการให้เพียงพอแก่เจ้าหน้าที่ มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่

2. ผลการศึกษาจากกลุ่มข้าราชการเรือนจำ

ผลการศึกษาจากข้าราชการเรือนจำ แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล (ปัจจัยภูมิหลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำ)

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ส่วนที่ 3 ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ

ส่วนที่ 4 ทัศนะต่อปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ส่วนที่ 5 ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล (ปัจจัยภูมิหลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำ)

ตารางที่ 1.1

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

(N = 573)

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

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

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

ตารางที่ 1.2

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามตำแหน่งและระดับของกลุ่มประชากร

(N = 573)

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

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

ตารางที่ 1.3

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามประวัติการทำงาน

(N = 573)

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

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

ตารางที่ 1.4

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจ

(N = 573)

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

(N = 573)

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

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

<u>สรุปสภาพปัญหาด้านการปฏิบัติงานของข้าราชการเรือนจำ</u>

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

สัดส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ : ผู้ต้องขัง

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

อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ส่วนควบคุม (5,396 คน) : ผู้ต้องขัง

กลางวัน	เท่ากับ	1 : 71
กลางคืน	เท่ากับ	1 : 120

อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ส่วนฝึกวิชาชีพ (3,405 คน) : ผู้ต้องขัง

อัตราส่วน เท่ากับ 1 : 69

โดยสรุปจากข้อมูลด้านปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการเรือนจำ ส่วนใหญ่พบว่ามีปัญหาของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การเข้าเวรยาม ปัญหาครอบครัว รายได้และภาระค่าใช้จ่ายรวมถึงภาระหนี้สินของข้าราชการเรือนจำ ปรากฏตามตารางที่ 1.5 – 1.8

ตารางที่ 1.5

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามเพศและการเข้าเวร

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

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

ตารางที่ 1.6

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามสถานภาพสมรสและปัญหาครอบครัว

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

จากตารางที่ 1.6 พบว่า กลุ่มประชากรที่มีปัญหาครอบครัวจากการปฏิบัติงานในเรือนจำ คือ กลุ่มประชากรที่สมรสแล้วมีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75.4

ตารางที่ 1.7

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามรายได้และค่าใช้จ่าย / เดือน

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

จากตารางที่ 1.7 พบว่ากลุ่มประชากรในทุกกลุ่มรายได้ จะมีภาระค่าใช้จ่ายไม่เกินวงเงินของรายได้ในแต่ละเดือน และมีเป็นส่วนน้อยที่มีภาระค่าใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน

ตารางที่ 1.8

จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามรายได้และภาระหนี้สิน

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

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

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตารางที่ 2.1

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามความคิดเห็น

ด้านลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ

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

จากตารางที่ 2.1 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ เห็นว่าลักษณะงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นเหมือนงานในสายอาชีพอื่น ๆร้อยละ 60.9 ส่วนร้อยละ 34.6 ที่เห็นว่างานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอื้อต่อการทุจริตได้ง่ายกว่างานอื่นๆ

ตารางที่ 2.2

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามลักษณะงานที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริต

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

จากตารางที่ 2.2 พบว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าลักษณะงานในเรือนจำที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบ คืองานของส่วนสวัสดิการผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นงานด้านร้านค้าสวัสดิการผู้ต้องขังและการรับฝากเงินผู้ต้องขัง รองลงมาคืองานด้านการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นงานด้านการฝึกอาชีพ แรงงานรับจ้างผู้ต้องขัง ส่วนงานด้านทัณฑปฏิบัติและงานด้านควบคุมและรักษาการณ์มีจำนวนใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 14.2 และร้อยละ 14.0 ตามลำดับ ส่วนงานด้านการศึกษาและพัฒนาจิตใจ มีเพียงร้อยละ 0.9 เท่านั้น

ตารางที่ 2.3

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการรับรู้ข้อมูลการจัดทำมาตรฐาน 5 ด้านของเรือนจำ

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

ตารางที่ 2.4

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการปฏิบัติงาน
ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ

การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกี่ยวข้อง	240	41.9
เกี่ยวข้อง	304	53.1
ไม่ตอบ	29	5.1
รวม	**573**	**100**

จากตารางที่ 2.4 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำถึงร้อยละ 53.1

ตารางที่ 2.5

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการปฏิบัติงาน
ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำในแต่ละด้าน

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

จากตารางที่ 2.5 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ ด้านการทำงานของผู้ต้องขัง ประกอบด้วยด้านการฝึกวิชาชีพร้อยละ 25.4 และด้านแรงงานรับจ้างร้อยละ 19.2 รองลงมาได้แก่มาตรฐานด้านการบริหารจัดการร้อยละ 18.2 มาตรฐานด้านอาหารร้อยละ 14.2 มาตรฐานด้านข้าวสารร้อยละ 12.6 และด้านร้านสงเคราะห์ร้อยละ 10.4

ตารางที่ 2.6

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามระดับปัญหาการถูกร้องเรียน ก่อนมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน

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

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

ตารางที่ 2.7

การเรียงลำดับความสำคัญของด้านที่เป็นปัญหาและเสี่ยงต่อการนำไปสู่การทุจริต และประพฤติมิชอบของมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน

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

จากตารางที่ 2.7 พบว่า การจัดอันดับความสำคัญของด้านที่เป็นปัญหาและเสี่ยงต่อการนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบของมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน อันดับที่ 1 ได้แก่ มาตรฐานด้านการทำงานผู้ต้องขัง รองลงมาคือด้านอาหาร

ตารางที่ 2.8

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามความคิดเห็นว่า มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านจะสามารถแก้ไขการเกิดทุจริตได้หรือไม่

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

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

ตารางที่ 2.9

การจัดอันดับประเภทความผิดที่เสี่ยงต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำนอกเหนือจากมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

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

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

ส่วนที่ 3 ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ

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

ความรู้ความเข้าใจระดับดี มีคะแนนระหว่าง 8 - 10 คะแนน

ความรู้ความเข้าใจระดับปานกลาง มีคะแนนระหว่าง 6 - 7 คะแนน

ความรู้ความเข้าใจระดับพอใช้ มีคะแนนระหว่าง 1 - 5 คะแนน

ตารางที่ 3.1

ผลการทดสอบ

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

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

ส่วนที่ 4 ทัศนะต่อปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทัศนะต่อปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบผู้ศึกษาได้กำหนดเป็น 4 ประเด็นใหญ่ๆ อันได้แก่

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

ตารางที่ 4.1

จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของประชากร

จำแนกตามทัศนะของปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ

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

$\overline{X}$ = 3.48 S.D = 1.01

จากตารางที่ 4.1 ปัจจัยภายในหน่วยงานที่ส่งผลต่อปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบด้วยปัจจัย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านผู้บริหารเรือนจำ ด้านเจ้าหน้าที่เรือนจำ ด้านลักษณะงานของเรือนจำ และด้านมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ

ผลการศึกษาด้านผู้บริหารเรือนจำ ปรากฏดังนี้

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

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

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

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

ผู้บังคับบัญชาเน้นการทำงานที่ซื่อสัตย์ เป็นธรรมและโปร่งใส ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 42.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 34.5 อยู่ในระดับมากที่สุดร้อยละ 17.3 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 4.6 และ 1.1 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.04 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาเน้นการทำงานที่ซื่อสัตย์ เป็นธรรมและโปร่งใสในระดับมาก

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

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\overline{X}$	S.D.	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
3. การตรากตรำในการทำงานแต่ได้รับผลตอบแทนน้อย ไม่คุ้มค่า มีผลให้เกิดการทุจริตได้ง่าย	208 (36.6)	179 (31.5)	131 (23.0)	44 (7.7)	7 (1.2)	3.94	1.00	มาก
4. การรับผลประโยชน์โดยมิได้เรียกร้อง ถือว่ามิใช่เรื่องทุจริต เนื่องจากเป็นการยินยอมของผู้ให้	44 (7.8)	89 (15.9)	209 (37.3)	112 (20.0)	107 (19.1)	2.73	1.16	ปานกลาง
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำผิดเพื่อความอยู่รอด	123 (21.7)	229 (40.5)	133 (23.5)	56 (9.9)	25 (4.4)	3.65	1.06	มาก
6. ความซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการเป็นข้าราชการราชทัณฑ์	330 (58.6)	185 (32.9)	40 (7.1)	2 (0.4)	6 (1.1)	4.47	.73	มากที่สุด
7. เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบและทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่-คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว	56 (9.8)	202 (35.3)	207 (36.1)	58 (10.1)	44 (7.7)	3.29	1.03	ปานกลาง
8. เจ้าหน้าที่เรือนจำใช้อำนาจหน้าที่หาผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับใด	18 (3.1)	75 (13.1)	192 (33.5)	209 (36.5)	70 (12.4)	02.57	.97	น้อย
9. เจ้าหน้าที่ในเรือนจำเคร่งครัดต่อระเบียบวินัยในระดับใด	25 (4.4)	199 (35.2)	282 (49.8)	39 (6.9)	21 (3.7)	3.29	.81	ปานกลาง
10. การกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และไม่เจตนา	26 (4.5)	120 (21.2)	255 (45.0)	130 (22.9)	36 (6.3)	2.94	.93	ปานกลาง

ปัจจัยในหน่วยงานที่ส่งผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบ	ระดับความคิดเห็น					$\overline{X}$	S.D.	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
11. ท่านพร้อมที่จะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกตรวจสอบได้เพียงใด	367 (64.7)	169 (29.8)	28 (4.9)	2 (0.4)	1 (0.2)	4.58	.62	มากที่สุด

$\overline{X}$ = 3.36 S.D = 1.15

ผลการศึกษาด้านเจ้าหน้าที่เรือนจำ ปรากฏดังนี้

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

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

การตรากตรำในการทำงานแต่ได้รับผลตอบแทนน้อยไม่คุ้มค่ามีผลให้เกิดการทุจริตได้ง่าย ประชากรส่วนใหญ่ร้อย 36.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 31.5 อยู่ในระดับมากร้อยละ 23.0 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 7.7 และ 1.2 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.94 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การตรากตรำในการทำงานแต่ได้รับผลตอบแทนน้อยไม่คุ้มค่ามีผลให้เกิดการทุจริตได้ง่ายในระดับมาก

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

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

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

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

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

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

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

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

โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุดเท่ากับ 4.58 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำมีความพร้อมจะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกตรวจสอบในระดับมากที่สุด

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

$\overline{X}$ = 3.12 S.D = 0.98

ผลการศึกษาด้านลักษณะงานเรือนจำ ปรากฏดังนี้

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

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

ระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปานกลางเท่ากับ 3.35 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าคุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ควรจบการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรีในระดับปานกลาง

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

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

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

$\overline{X}$ = 3.99 S.D = 0.86

ผลการศึกษาด้านมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ ปรากฏดังนี้

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

การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีส่วนช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 48.3 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 33.6 อยู่ในระดับมากร้อยละ 10.7 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 5.3 และ 2.1 อยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.20 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีส่วนช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับมาก

การสร้างความรู้สึกผูกพันและรักหน่วยงานจะสามารถป้องกันการเกิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 41.9 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 41.1 อยู่ในระดับมากที่สุดร้อยละ 12.3 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 3.5 และ 1.2 อยู่ในระดับน้อยและน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.18 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การสร้างความรู้สึกผูกพันและรักหน่วยงานจะสามารถป้องกันการเกิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับมาก

ควรมีการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เสมอในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ประชากรส่วนใหญ่ร้อย 39.9 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 35.0 อยู่ในระดับมากที่สุดร้อยละ 21.9 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 2.1 และ 1.1 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.05 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เสมอในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานในระดับมาก

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ขาดระบบในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 39.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 26.5 อยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 24.8 อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 7.8 และ 1.4 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 3.78 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ขาดระบบในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในระดับมาก

การจัดสวัสดิการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่จะช่วยป้องกันปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 51.9 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 29.5 อยู่ในระดับมากร้อยละ 13.1 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 4.1 และ 1.4 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุดตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากที่สุด เท่ากับ 4.26 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการจัดสวัสดิการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่จะช่วยป้องกันปัญหาการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับมากที่สุด

ควรมีวิธีการลงโทษที่รุนแรงกับผู้ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 42.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 38.8 อยู่ในระดับมากร้อยละ 16.9 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนร้อยละ 1.9 และ 0.2 อยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด ตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับมากเท่ากับ 4.20 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีวิธีการลงโทษที่รุนแรงกับผู้ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับมาก

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

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

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

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

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

ส่วนที่ 5 ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

ตารางที่ 5.1

จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของประชากร

จำแนกตามประเด็นทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน

ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน	ระดับความคิดเห็น					$\bar{X}$	S.D.	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. ท่านคิดว่ามาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านจะสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับใด	68 (12.1)	265 (47.2)	190 (33.9)	24 (4.3)	14 (2.5)	3.62	.84	มาก
2. ท่านคิดว่าการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำฯ มีความครอบคลุมในการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากน้อยเพียงใด	44 (7.9)	255 (45.6)	213 (38.1)	38 (6.8)	9 (1.6)	3.51	.80	มาก
3. มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำฯ จะสามารถทำให้สังคมภายนอกสามารถตรวจสอบการทำงานของเรือนจำได้	94 (16.7)	313 (55.6)	125 (22.2)	27 (4.8)	4 (0.7)	3.82	.78	มาก
4. ท่านคิดว่าการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสฯ จะทำให้ปัญหาการร้องเรียนลดลงได้	80 (14.2)	285 (50.7)	149 (26.5)	44 (7.8)	4 (0.7)	3.69	.83	มาก
5. การกำหนดให้มีคณะกรรมการจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานมีส่วนช่วยในการป้องกันการทุจริตได้มากน้อยเพียงใด	97 (17.3)	287 (50.1)	146 (25.5)	28 (4.9)	4 (0.7)	3.79	.80	มาก
6. การดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสฯ เป็นหน้าที่ของผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสฯ ในแต่ละด้านเท่านั้น	21 (3.7)	130 (23.2)	178 (31.1)	137 (24.5)	94 (16.8)	2.72	1.10	ปานกลาง

ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน	ระดับความคิดเห็น					$\overline{X}$	S.D.	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
7. หลังจากมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ ทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นระบบและชัดเจนมากยิ่งขึ้น	72 (12.8)	305 (54.4)	163 (29.1)	18 (3.2)	3 (0.5)	3.75	.73	มาก
8. ท่านมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ	310 (55.2)	213 (37.9)	36 (6.4)	2 (0.4)	1 (0.2)	4.47	.64	มากที่สุด
9. การดำเนินงานตามมาตรฐานด้านข้าวสารทำให้การดำเนินงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเสียเวลามากยิ่งขึ้น	25 (4.5)	91 (16.3)	259 (46.3)	131 (23.4)	54 (9.6)	2.82	.96	ปานกลาง
10. หลังจากจัดทำมาตรฐานด้านข้าวสารทำให้เรือนจำได้ข้าวสารที่มีปริมาณและคุณภาพมากยิ่งขึ้น	92 (16.4)	298 (52.0)	143 (25.4)	27 (4.8)	2 (0.4)	3.80	.77	มาก
11. การจัดทำมาตรฐานด้านอาหารทำให้เรือนจำได้อาหารสดที่มีปริมาณและคุณภาพมากยิ่งขึ้น	111 (19.8)	298 (53.0)	130 (23.1)	21 (3.7)	2 (0.4)	3.88	.86	มาก
12. การติดตั้งตู้เก็บอาหารตัวอย่างที่ปรุงเสร็จแล้วบริเวณห้องเยี่ยมญาติส่งผลให้ญาติผู้ต้องขังมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเรือนจำมากขึ้น	106 (19.0)	255 (45.7)	164 (29.4)	27 (4.8)	6 (1.1)	3.76	.84	มาก
13. การจัดอาหารตามเมนูประจำเดือนทำให้ผู้ต้องขังมีความพึงพอใจและรับประทานอาหารของเรือนจำได้มากยิ่งขึ้น	73 (13.1)	265 (47.5)	190 (34.1)	27 (4.8)	3 (0.5)	3.67	.78	มาก
14. การสั่งซื้ออาหารจากผู้ประมูลตามเมนูที่กำหนดทำให้การปฏิบัติงานมีความสะดวกถูกต้องได้มาตรฐานมากขึ้น	77 (13.8)	254 (45.4)	199 (35.5)	23 (4.1)	7 (1.3)	3.66	.81	มาก

ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน	ระดับความคิดเห็น					$\overline{X}$	S.D.	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
15. การรับจ้างแรงงานของเรือนจำโดยกำหนดให้มีการรับงานและพิจารณาราคาในรูปคณะกรรมการสามารถป้องกันการถูกกล่าวหาถึงความไม่โปร่งใสของเรือนจำได้	119 (21.3)	261 (46.6)	158 (28.2)	17 (3.0)	5 (0.9)	3.84	.82	มาก
16. มาตรฐานการทำงานผู้ต้องขังด้านแรงงานรับจ้างทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ต้องขังมากยิ่งขึ้น	84 (15.1)	302 (54.2)	143 (25.7)	24 (4.3)	4 (0.7)	3.78	.77	มาก
17. ท่านคิดว่าการกำหนดให้มีระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเข้ารับการฝึกวิชาชีพทำให้สามารถคัดเลือกผู้ต้องขังที่มีความต้องการและความถนัดในแต่ละด้านได้อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น	126 (22.5)	243 (43.5)	160 (28.6)	25 (4.5)	5 (0.9)	3.82	.86	มาก
18. การปิดประกาศเงินรางวัลปันผลให้ผู้ต้องขังทราบ ทำให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันการถูกกล่าวหาของเจ้าหน้าที่	152 (27.2)	289 (51.7)	103 (18.4)	14 (2.5)	1 (0.2)	4.03	.75	มาก
19. การกำหนดให้ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังนำระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ	20 (3.6)	109 (19.6)	234 (42.0)	132 (23.7)	62 (11.1)	2.80	.99	ปานกลาง
20. การตรวจสอบราคาสินค้าเปรียบเทียบกับภายนอกทำให้ป้องกันปัญหาการร้องเรียนว่าสินค้ามีราคาแพงกว่าท้องตลาด	167 (29.9)	299 (53.5)	73 (13.1)	16 (2.9)	4 (0.7)	4.08	.77	มาก
21. การจัดทำทะเบียนและตรวจสอบสินค้าจะป้องกันมิให้มีการสูญหายของสินค้าและตรวจเช็คสินค้าได้ง่ายขึ้น	183 (32.7)	294 (52.6)	72 (12.9)	7 (1.3)	1 (0.2)	4.31	2.48	มากที่สุด

ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน	ระดับความคิดเห็น					$\overline{X}$	S.D.	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
22. ท่านเห็นด้วยที่จะให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการในเรือนจำ	153 (26.7)	179 (31.2)	177 (30.9)	39 (6.8)	12 (2.1)	3.75	1.00	มาก
23. การบริหารงานในเรือนจำทุกเรื่องควรร่วมกันพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ	155 (27.7)	264 (47.2)	103 (18.4)	24 (4.3)	13 (2.3)	3.93	.91	มาก

$\overline{X}$ = 3.71 S.D = .91

ผลการศึกษามาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำปรากฏ ดังนี้

มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านจะสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 47.2 เห็นว่าสามารถป้องกันได้ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 33.9 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 2.5 เห็นว่าสามารถป้องกันได้ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.62 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน จะสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับมาก

ท่านคิดว่าการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำฯ มีความครอบคลุมในการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากน้อยเพียงใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 45.6 เห็นว่ามีความครอบคลุมงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 38.1 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 1.6 เห็นว่าครอบคลุมในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.51 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำฯ มีความครอบคลุมในการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตในระดับมาก

มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำฯ จะสามารถทำให้สังคมภายนอกสามารถตรวจสอบการทำงานของเรือนจำได้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 55.6 เห็นว่าจะสามารถทำให้สังคมภายนอกสามารถตรวจสอบการทำงานของเรือนจำได้ ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 22.2 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.7 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.82 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรฐานความโปร่งใส ของเรือนจำฯ จะสามารถทำให้สังคมภายนอกสามารถตรวจสอบการทำงานของเรือนจำได้ระดับมาก

การดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสฯ จะทำให้ปัญหาการร้องเรียนลดลงได้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 50.7 เห็นว่าจะทำให้ปัญหาการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ลดลงได้ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 26.5 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.7 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.69 แสดงว่า

ประชากรส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำฯ จะสามารถทำให้ปัญหาการร้องเรียนลดลงได้ ได้ระดับมาก

การกำหนดให้มีคณะกรรมการจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานมีส่วนช่วยในการป้องกันการทุจริตได้มากน้อยเพียงใด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 51.1 เห็นว่าจะมีส่วนช่วยในการป้องกันการทุจริตได้ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 26.0 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.7 เห็นว่า อยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.79 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า มีส่วนช่วยในการป้องกันการทุจริตได้ระดับมาก

การดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสฯ เป็นหน้าที่ของผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความโปร่งใสฯในแต่ละด้านเท่านั้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 31.1 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 24.5 อยู่ในระดับน้อย มีเพียงร้อยละ 3.7 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 2.72 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสฯ เป็นหน้าที่เฉพาะของผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานเท่านั้นในระดับปานกลาง

หลังจากมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ ทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นระบบและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 54.4 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 29.1 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.5 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.75 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าหลังจากมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ ทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นระบบและชัดเจนมากขึ้น ในระดับมาก

ท่านมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 55.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาร้อยละ 37.9 อยู่ในระดับมาก มีเพียงร้อยละ 0.2 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 4.47 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำในระดับมากที่สุด

การดำเนินงานตามมาตรฐานด้านข้าวสารทำให้การดำเนินงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเสียเวลา ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 46.3 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 23.4 อยู่ในระดับน้อย มีเพียงร้อยละ 4.5 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 2.82 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านข้าวสารทำให้การดำเนินงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเสียเวลาในระดับปานกลาง

หลังจากจัดทำมาตรฐานด้านข้าวสารทำให้เรือนจำได้ข้าวสารที่มีปริมาณและคุณภาพมากยิ่งขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 52.0 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 25.4 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.4 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.80 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าหลังจากจัดทำมาตรฐานด้านข้าวสารทำให้เรือนจำได้ข้าวสารที่มีปริมาณและคุณภาพยิ่งขึ้น ในระดับมาก

การจัดทำมาตรฐานด้านอาหารทำให้เรือนจำได้อาหารสดที่มีปริมาณและคุณภาพมากยิ่งขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 53.0 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 23.1 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.4 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.88 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดทำมาตรฐานด้านอาหารทำให้เรือนจำได้อาหารสดที่มีปริมาณและคุณภาพยิ่งขึ้นในระดับมาก

การติดตั้งตู้เก็บอาหารตัวอย่างที่ปรุงเสร็จแล้วบริเวณห้องเยี่ยมญาติทำให้ญาติผู้ต้องขังมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเรือนจำมากขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 45.7 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 29.4 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 1.1 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.76 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า ญาติผู้ต้องขังมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเรือนจำขึ้นในระดับมาก

การจัดอาหารตามเมนูประจำเดือนทำให้ผู้ต้องขังมีความพึงพอใจและรับประทานอาหารของเรือนจำได้มากยิ่งขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 47.5 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 34.1 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.5 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.67 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดอาหารตามเมนูประจำเดือนทำให้ผู้ต้องขังมีความพึงพอใจและรับประทานอาหารของเรือนจำได้ยิ่งขึ้นในระดับมาก

การสั่งซื้ออาหารจากผู้ประมูลตามเมนูที่กำหนดทำให้การปฏิบัติงาน มีความสะดวกถูกต้องได้มาตรฐานมากขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 45.4 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 35.5 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 1.3 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.66 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การสั่งซื้ออาหารจากผู้ประมูลตามเมนูที่กำหนดทำให้การปฏิบัติงาน มีความสะดวกถูกต้องได้มาตรฐานมากขึ้น ในระดับมาก

การรับจ้างแรงงานของเรือนจำโดยกำหนดให้มีการรับงานและพิจารณาราคาในรูปคณะกรรมการสามารถป้องกันการถูกกล่าวหาถึงความไม่โปร่งใสของเรือนจำได้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 46.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 28.2 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.9 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.84 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การรับจ้างแรงงานของเรือนจำโดยกำหนดให้มีการรับงานและพิจารณาราคาในรูปคณะกรรมการสามารถป้องกันการถูกกล่าวหาถึงความไม่โปร่งใสของเรือนจำได้ ในระดับมาก

มาตรฐานการทำงานผู้ต้องขังด้านแรงงานรับจ้างทำให้เกิดความเป็น ธรรมกับผู้ต้องขังมากยิ่งขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 54.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 25.7 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.7 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.78 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า มาตรฐานการทำงานผู้ต้องขังด้านแรงงานรับจ้างทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ต้องขังมากขึ้นในระดับมาก

ท่านคิดว่าการกำหนดให้มีระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง เพื่อเข้ารับการฝึกวิชาชีพทำให้สามารถคัดเลือกผู้ต้องขังที่มีความต้องการและความถนัดในแต่ละด้านได้อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ประชากร ส่วนใหญ่ร้อยละ 43.5 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 28.6อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียง

ร้อยละ 0.9 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.82 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเพื่อเข้ารับการฝึกวิชาชีพทำให้สามารถคัดเลือกผู้ต้องขังที่มีความต้องการและความถนัดในแต่ละด้านได้อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นในระดับมาก

การปิดประกาศเงินรางวัลปันผลให้ผู้ต้องขังทราบ ทำให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันการถูกกล่าวหาของเจ้าหน้าที่ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 51.7 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 27.2 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 0.2 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 4.03 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การปิดประกาศเงินรางวัลปันผลให้ผู้ต้องขังทราบ ทำให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันการถูกกล่าวหาของเจ้าหน้าที่ ในระดับมาก

การกำหนดให้ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังนำระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 42.0 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาร้อยละ 23.7 อยู่ในระดับน้อย มีเพียงร้อยละ 3.1 เห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 2.80 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดให้ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังนำระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในระดับปานกลาง

การตรวจสอบราคาสินค้าเปรียบเทียบกับภายนอกทำให้ป้องกันปัญหาการร้องเรียนว่าสินค้ามีราคาแพงกว่าท้องตลาด ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 53.5 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 29.9 อยู่ในระดับมากที่สุด มีเพียงร้อยละ 0.7 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 4.08 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การตรวจสอบราคาสินค้าเปรียบเทียบกับภายนอกทำให้ป้องกันปัญหาการร้องเรียนว่าสินค้ามีราคาแพงกว่าท้องตลาดได้ในระดับมาก

การจัดทำทะเบียนและตรวจสอบสินค้าจะป้องกันมิให้มีการสูญหายของสินค้าและตรวจเช็คสินค้าได้ง่ายขึ้น ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 52.6 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 32.7 อยู่ในระดับมากที่สุด มีเพียงร้อยละ 0.2 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 4.31 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดทำทะเบียนและตรวจสอบสินค้าจะป้องกันมิให้มีการสูญหายของสินค้าและตรวจเช็คสินค้าได้ง่ายขึ้นในระดับมากที่สุด

ท่านเห็นด้วยที่จะให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการในเรือนจำ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 31.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 30.9 อยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงร้อยละ 2.1 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.75 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าควรที่จะให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการในเรือนจำ ในระดับมาก

การบริหารงานในเรือนจำทุกเรื่อง ควรร่วมกันพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 47.2 เห็นว่าอยู่ในระดับมาก รองลงมาร้อยละ 27.7 อยู่ในระดับมากที่สุด มีเพียงร้อยละ 2.3 เห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุด ค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 3.93 แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารงานในเรือนจำทุกเรื่อง ควรร่วมกันพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำในระดับมาก

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ

ตารางที่ 5.2

การจัดอันดับปัญหาในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน

ผลการศึกษา พบว่า

อันดับ	ปัญหาในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	การกำหนดให้มีกรรมการตรวจรับข้าวสารและอาหารจากภายนอก	146	37.9
2	การกำหนดให้บันทึกภาพอาหารที่ตรวจรับในแต่ละวัน	79	20.5
3	การยื่นบัญชีทรัพย์สิน	49	12.7
4	การมีรายชื่อผู้ต้องขังที่เข้าทำงานและรายละเอียดของผลผลิตต่อคนต่อวัน	49	12.7
5	การปิดประกาศเงินรางวัลปันผลผู้ต้องขังในโรงงาน	32	8.3
6	อื่น ๆ เช่น ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกแต่ละคน	30	7.8
รวม		**385**	**100**

อันดับที่ 1 ปัญหาจากการมีกรรมการตรวจรับข้าวสารและอาหารจากภายนอก

เหตุผล

1. บุคคลภายนอกไม่สามารถร่วมงานได้อย่างต่อเนื่อง เพราะขาดแรงจูงใจ / ไม่เห็นความสำคัญในการตรวจสอบและไม่มีเวลา / บางครั้งไม่สามารถมาได้ / ไม่มีเวลา ติดงานประจำ หรือบางครั้งมาตรวจรับด้วยความไม่สะดวกใจ 28 คน

2. การเดินทางไม่สะดวก อยู่ไกล / วันหยุดไม่สะดวกที่จะมาตรวจรับ 8 คน

3. ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย 8 คน

4. ยุ่งยาก เสี่ยง อันตรายต่อเจ้าหน้าที่ภายนอกที่เข้ามาตรวจรับ 6 คน

5. ไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติงานจริงๆ เกรงใจ ไม่ได้ตรวจจริงๆ 6 คน

6. ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน 2 คน

7. การบริหารและควบคุมยิ่งกว้างออกไปอีกทำให้ปัญหาเพิ่มขึ้นมาอีก 1 คน

อันดับที่ 2 การบันทึกภาพแสดงคุณลักษณะของอาหารที่ตรวจรับในแต่ละวัน

เหตุผล

1. สิ้นเปลือง / งบประมาณไม่เพียงพอ 14 คน

2. ทำได้ไม่ตลอดและไม่จริงจัง 2 คน

3. ถ่ายไว้แล้วไม่รู้ว่าจะเก็บไว้ให้ใครดู / การถ่ายภาพไม่ได้ถ่ายในมุมกว้าง 2 คน

4. อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการนำอาหารไปใช้ 1 คน

5. ช่างภาพหายาก / ไม่มีเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล 1 คน

อันดับที่ 3 การปิดประกาศเงินรางวัลปันผลผู้ต้องขังในโรงงาน

เหตุผล

1. เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปิดประกาศ 1 คน

2. ผู้ต้องขังไม่เข้าใจและไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ของการออกเงินรางวัลปันผล 1 คน

3. ผู้ต้องขังอิจฉากัน หากได้รับการแบ่งรางวัลไม่เป็นธรรม 1 คน

4. ไม่มีการปิดประกาศที่ชัดเจนจริงๆ 1 คน

อันดับที่ 4 การยื่นบัญชีทรัพย์สิน

เหตุผล

1. ไม่ตอบตามความเป็นจริง / ไม่สามารถตรวจสอบได้หมด 8 คน

2. มีความละเอียดอ่อนมาก อาจเกิดปัญหาหากชี้แจงไม่รอบคอบ 1 คน

3. ตรวจสอบลำบาก เพราะบางทีอาจเป็นทรัพย์สินส่วนตัวที่มีอยู่เดิม 1 คน

4. ทรัพย์สินบางประเภทเป็นชื่อของคนอื่นทั้งก่อนยื่นและหลังยื่น 1 คน

5. ทำให้กระทบกระเทือนครอบครัว 1 คน

6. ไม่มีการเอาผิดหากยื่นทรัพย์สินอันเป็นเท็จ 1 คน

อันดับที่ 5 การมีรายชื่อผู้ต้องขังที่เข้าทำงาน และรายละเอียดของผลผลิตต่อคนต่อวัน

เหตุผล

1. ลักษณะงานบางประเภทไม่สามารถทำผลผลิตให้เสร็จภายในหนึ่งวัน แต่ต้องใช้ระยะเวลานาน เช่น การทำเฟอร์นิเจอร์ และผลผลิต 1 ชิ้นต้องใช้จำนวนผู้ต้องขังหลายคนทำให้ยุ่งยากในการบันทึกรายละเอียดทุกวัน 1 คน

2. ส่วนมากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมปกปิด ไม่แสดงตามความเป็นจริง 2 คน

3. ผู้ต้องขังมีมาก เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีน้อย วัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ 1 คน

อันดับที่ 6 อื่นๆ

เหตุผล

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากคนไม่มีวินัยและความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ 1 คน

2. จิตสำนึก ความเอาใจใส่ของผู้บังคับบัญชา การให้รางวัล การลงโทษที่เข้มงวดจะแก้ไขปัญหาต่างๆได้ 1 คน

3. การขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ 1 คน

4. ความตั้งใจจริงในการสร้างความโปร่งใส 1 คน

5. นโยบายของผู้บริหารเรือนจำ 1 คน

6. ผู้นำต้องเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ 1 คน

7. ไม่มีมาตรฐานและมาตรการการตรวจสอบในการฟ้องการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง 1 คน

8. ขึ้นอยู่กับอุปนิสัยของแต่ละบุคคล 1 คน

9. ควรให้บุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมการตรวจรับข้าวสารและอาหารอย่างละเอียด 1 คน

10. งบประมาณสนับสนุนในการดำเนินการ 1 คน

11. ผู้ต้องขังบางคนจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่เพื่อความสะดวกสบายในการอยู่ในเรือนจำ 1 คน

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

ตารางที่ 6.1

การจัดอันดับความสำคัญของปัจจัยที่ช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

อันดับ	ปัจจัยที่ช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับข้าราชการ	177	28.1
2	กระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม	144	22.9
3	การฝึกอบรมสร้างค่านิยมจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับข้าราชการราชทัณฑ์	116	18.4
4	การบริหารงานที่มีระบบตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ	97	15.4
5	การโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่มิให้ทำงานซ้ำเป็นประจำ	76	12.1
6	การสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง	39	6.2
7	อื่น ๆ เช่น การเพิ่มค่าเสี่ยงภัย สวัสดิการต่างๆให้กับเจ้าหน้าที่	19	3.0
รวม		**629**	**100**

จากตารางที่ 6.1 แสดงการจัดอันดับความสำคัญของปัจจัยที่ช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ พบว่า การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับข้าราชการเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นลำดับแรก คิดเป็นร้อยละ 28.1 รองลงมา คือกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมร้อยละ 22.9 และการฝึกอบรมสร้างค่านิยมจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับข้าราชการราชทัณฑ์เป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอันดับที่ 3 คิดเป็นร้อยละ 18.4

ตารางที่ 6.2

คุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ที่จะสามารถปฏิบัติงานได้ดีและมีประสิทธิภาพ

อันดับ	คุณสมบัติข้าราชการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	ซื่อสัตย์สุจริต มีวินัยในตนเอง	323	41.1
2	มีจิตสำนึกและมีคุณธรรม	307	39.1
3	มีครอบครัวที่ดี อบอุ่นและมั่นคง	126	16.0
4	อื่นๆ	30	3.8
รวม		**786**	**100**

จากตารางที่ 6.2 พบว่า คุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ที่จะสามารถปฏิบัติงานได้ดีและมีประสิทธิภาพ มากที่สุด ได้แก่ การมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีวินัยในตนเอง คิดเป็นร้อยละ 41.1 รองลงมา คือการมีจิตสำนึกและมีคุณธรรม คิดเป็นร้อยละ 39.1 และร้อยละ 16.0 คือ การมีครอบครัวที่ดี อบอุ่นและมั่นคง

ตารางที่ 6.3

การพัฒนาบุคลากรด้านจริยธรรมควรเป็นรูปแบบใด

อันดับ	รูปแบบ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	ผู้นำเป็นแบบอย่างที่ดี	284	32.6
2	ปลูกจิตสำนึกให้มีคุณธรรม	255	29.3
3	ยกย่องให้รางวัลผู้ที่ทำความดี	150	17.2
4	จัดกิจกรรมเสริมสร้างจริยธรรม	88	10.1
5	เข้าค่ายฝึกอบรมคุณธรรมจริยธรรม	86	9.9
6	อื่น ๆ	7	0.8
รวม		**870**	**100**

จากตารางที่ 6.3 พบว่า รูปแบบของการพัฒนาบุคลากรด้านจริยธรรม ที่สำคัญเป็นอันดับแรก คือ การที่ผู้นำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นเป็นตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 32.6 รองลงมาคือ การปลูกจิตสำนึก ส่งเสริมเจ้าหน้าที่ให้มีคุณธรรม คิดเป็นร้อยละ 29.3 อันดับที่ 3 ได้แก่ การยกย่องให้รางวัล ผู้ที่ทำดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจทำงานร้อยละ 17.2 อันดับที่ 4 ได้แก่ การจัดกิจกรรมเสริมสร้างจริยธรรมให้กับข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 10.1 และอันดับที่ 5 ได้แก่ การให้ข้าราชการเข้าค่ายฝึกอบรมคุณธรรม จริยธรรมร้อยละ 9.9

ตารางที่ 6.4

การจัดสวัสดิการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการ

อันดับ	การจัดสวัสดิการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	การเพิ่มค่าตอบแทนให้สูงขึ้น	456	45.1
2	ด้านที่อยู่อาศัย	179	17.7
3	ด้านความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน	195	19.3
4	ด้านเงินทุนการศึกษา	129	12.7
5	อื่น ๆ	53	5.2
รวม		**1,012**	**100**

จากตารางที่ 6.4 พบว่า ความต้องการของเจ้าหน้าที่ในการจัดสวัสดิการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน อันดับแรก ได้แก่ การเพิ่มค่าตอบแทนให้สูงขึ้น คิดเป็นร้อยละ 45.1 อันดับที่ 2 คือความต้องการด้านที่อยู่อาศัย คิดเป็นร้อยละ 17.7 อันดับที่ 3 คือ ด้านความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานร้อยละ 19.3 และอันดับที่ 4 คือ ความต้องการด้านเงินทุนการศึกษาร้อยละ 12.7

ตารางที่ 6.5

การจัดอันดับมาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการต่อจากมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ

อันดับ	มาตรการเร่งด่วน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	มาตรฐานด้านบุคลากร	237	43.4
2	มาตรฐานด้านการบริหารจัดการ	201	36.8
3	มาตรฐานด้านการรักษาระเบียบวินัย	82	15.0
4	อื่นๆ เช่น มาตรฐานด้านสวัสดิการเจ้าหน้าที่	26	4.8
รวม		**546**	**100**

จากตารางที่ 6.5 พบว่า มาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการต่อจากมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ ได้แก่ มาตรฐานด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 43.4 รองลงมาคือ มาตรฐานด้านการบริหารจัดการ 36.8% และมาตรฐานด้านการรักษาระเบียบวินัย 15%

ข้อเสนอแนะ

1. ช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการของข้าราชการ สร้างความอุ่นใจให้กับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ควรดูแลในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องเงินค่าอาหาร ทำการล่วงเวลา เงินเดือน และเงินค่าเสี่ยงภัย ให้มากกว่านี้ เพื่อลดภาระค่าครองชีพในปัจจุบัน / ควรให้สวัสดิการและค่าตอบแทนให้พอกับการครองชีพ / ให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ 142 ***

2. การปลูกฝังด้านจริยธรรม ความซื่อสัตย์ อุดมการณ์ในการทำงานที่ถูกต้องในการดำรงชีวิต / อบรมบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม / จัดให้มีการอบรมวินัยเจ้าหน้าที่ในเรือนจำทุกเดือนให้รู้ข้อเสียในการทุจริต 80 ***

3. ผู้นำ / ผู้บริหารต้องยึดหลักคุณธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี สนับสนุนคนดีเท่านั้น / ผู้บริหารมีความเด็ดขาดสามารถแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ 60 ****

4. ควรมีนโยบายในการให้บำเหน็จรางวัลกับข้าราชการที่มีความประพฤติ ปฏิบัติชอบ มีความซื่อสัตย์สุจริต / ควรมีการประเมินข้าราชการดีเด่นเป็นประจำทุกเดือน และปิดประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อจะได้เป็นกำลังใจให้ปฏิบัติงานอย่างแข็งขันและตั้งใจ / ส่งเสริมคนดี ซื่อสัตย์ คนทำงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม 34 ***

5. เมื่อมีข้าราชการผิดวินัยร้ายแรงควรลงโทษอย่างฉับพลันและเด็ดขาดด้วยความเป็นธรรม / ควรมีการประกาศให้ทราบว่าใครทุจริต เพื่อไม่ให้เอาเป็นเยี่ยงอย่าง 27 ***

6. ตรวจสอบ การทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นระยะเพื่อป้องกันการทุจริต / วางระบบงานให้เป็นมาตรฐาน พร้อมตรวจสอบได้ / ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบในจุดที่เห็นว่าล่อแหลม / มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอและจริงจัง 26 ***

7. จัดให้มีการโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างานขึ้นไป / สับเปลี่ยนหน้าที่เจ้าหน้าที่ทุกๆ 6 เดือนหรือ 1 ปี / สับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต หมุนเวียนป้องกันการมีอิทธิพล 18

8. มีคณะกรรมการจากภายนอกองค์กร / สื่อมวลชนเข้าร่วมตรวจสอบ โดยปฏิบัติให้จริงจังเป็นรูปธรรมหรืออาจให้ญาติผู้ต้องขังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการตรวจสอบ 15

9. คัดสรรบุคลากร / บรรจุแต่งตั้งบุคลากรโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถจริงๆ ในการปฏิบัติงาน มีความโปร่งใส ไม่ใช่อาศัยเส้นสาย หรือเป็นพวกใคร 12

10. ทางกรมฯ ต้องให้เรือนจำ ปลูกฝังจิตใต้สำนึกของข้าราชการทุกคน ความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ร่วมมือทำงานกันเป็นทีมไม่แบ่งพักแบ่งพวกกัน 9

11. อยู่ที่จิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 9

12. เปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับล่างมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็น / ควรกระจายอำนาจให้มากๆ / เปิดโอกาสในหน้าที่การงานของข้าราชการระดับล่าง 9

13. การตรวจสอบ / แสดงบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการตั้งแต่แรกเข้ารับราชการ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบ ไม่เป็นการเลือกกลุ่มบุคคล / เจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องได้รับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน หนี้สินทุกคน 9

14. การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ตั้งอยู่บนระบบคุณธรรม 8

15. ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่มีอิทธิพล เรียกรับผลประโยชน์ / จัดการกับพวกที่เรียกรับผลประโยชน์ให้ออกไปจากเรือนจำให้ได้ 4

16. สั่งการทุกเรื่องกรุณาช่วยประเมินผลหลังการสั่งการทุกครั้ง 3

17. ตรวจสอบทรัพย์สินในระดับผู้บริหาร 2

18. การคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงควรมีการนำผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริตมาดำรงตำแหน่ง 2

19. จัดให้มีตู้ร้องเรียนเรื่องราวต่างๆ ระหว่างผู้ต้องขังกับหน่วยงานของรัฐที่มีได้เกี่ยวกับกรมราชทัณฑ์ 1

20. การยื่นบัญชีทรัพย์สิน ควรให้เจ้าหน้าที่จาก ปปช. เป็นผู้ตรวจสอบไม่ใช่กรมฯ 1

21. ปรับปรุงกฎหมายราชทัณฑ์ให้ทันสมัย 1

3. การศึกษาถึงทัศนะของผู้ต้องขังหลังการดำเนินการตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน

3.1 ข้อมูลส่วนบุคคล (ปัจจัยภูมิหลังของผู้ต้องขัง)

ตารางที่ 3.1

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

(N = 520)

ปัจจัยภูมิหลัง	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	500	96.2
หญิง	20	3.8
อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี	8	1.5
21 – 30 ปี	270	51.9
31 – 40 ปี	158	30.4
41 – 50 ปี	71	13.7
51 ปีขึ้นไป	13	2.5

ปัจจัยภูมิหลัง	จำนวน	ร้อยละ
ระดับการศึกษา		
ประถมศึกษา	179	34.4
มัธยมศึกษา	238	45.8
ปวช. / ปวส.	84	16.2
ปริญญาตรี	19	3.6
คดี		
เกี่ยวกับทรัพย์	103	19.8
ชีวิตและร่างกาย	117	22.5
ยาเสพติด	279	53.7
เกี่ยวกับเพศ	17	3.3
อื่นๆ	4	0.8
ระยะเวลาถูกคุมขัง		
< 1 ปี	79	15.3
1-5 ปี	319	61.3
6-10 ปี	94	18.1
11-15 ปี	21	4.0
16-20 ปี	5	1.0
> 20 ปีขึ้นไป	2	0.4

จากตารางที่ 3.1 พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 96.2 เป็นเพศชาย และร้อยละ 3.8 เป็นเพศหญิง ร้อยละ 51.9 มีอายุระหว่าง 21-30 ปี รองลงมาร้อยละ30.4 อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 31-40 ปีร้อยละ 13.7 ในช่วงอายุระหว่าง 41-50 ปีร้อยละ 2.5 อายุ 51 ปีขึ้นไป ส่วนกลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี มีร้อยละ 1.5 แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มวัยผู้ใหญ่ตอนต้นมากที่สุด

ผู้ต้องขังส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 45.8 รองลงมาร้อยละ 34.4 จบระดับประถมศึกษาร้อยละ 16.2 จบระดับ ปวช. / ปวส. ส่วนกลุ่มที่จบปริญญาตรีมีเพียงร้อยละ 3.6 แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษามากที่สุด และพบว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่กระทำผิดคดียาเสพติดร้อยละ 53.7 รองลงมาร้อยละ 22.5 กระทำผิดคดีเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายร้อยละ 19.8 กระทำผิดคดีเกี่ยวกับทรัพย์ร้อยละ 3.3 กระทำผิดคดีทางเพศ และร้อยละ 0.8 กระทำผิดคดีอื่นๆ แสดงว่าผู้ต้องขังกระทำผิดคดียาเสพติดมากที่สุด

ส่วนระยะเวลาในการถูกคุมขังในเรือนจำ พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลา 1 - 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 61.3 รองลงมาร้อยละ 18.1 ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลา 6 - 10 ปีร้อยละ 15.3 ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปีร้อยละ 4.0 ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลา 11 - 15 ปีร้อยละ 1.0 ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลา 16 - 20 ปี และน้อยที่สุดร้อยละ 0.4 ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลา 20 ปีขึ้นไป แสดงว่ากลุ่มประชากรผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังมาเป็นระยะเวลา 1 - 5 ปี มีมากที่สุด

3.2 ความคิดเห็นของผู้ต้องขังต่อการจัดเลี้ยงอาหาร

ตารางที่ 3.2
จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นของกลุ่มประชากรจำแนกตามการปรับปรุงคุณภาพอาหารและข้าวในปัจจุบัน

การปรับปรุงคุณภาพของอาหารและข้าวในปัจจุบัน	จำนวน	ร้อยละ
ดีขึ้น	392	75.4
เหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง	102	19.6
แย่ลงกว่าเดิม	26	5.0
รวม	**520**	**100**

จากตารางที่ 3.2 พบว่า การปรับปรุงคุณภาพของอาหารและข้าวในปัจจุบันผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีความเห็นว่าดีขึ้นจากในอดีตมากถึงร้อยละ 75.4 รองลงมาร้อยละ 19.6 มีความเห็นว่าเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง และร้อยละ 5 มีความเห็นว่าแย่ลงกว่าเดิม แสดงว่าการปรับปรุงคุณภาพของอาหารและข้าวในปัจจุบันดีขึ้นจากในอดีตมาก

ตารางที่ 3.3
จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นของกลุ่มประชากรจำแนกตามปริมาณอาหารและข้าวที่เรือนจำจัดเลี้ยงแต่ละมื้อในอดีตและปัจจุบัน

ปริมาณอาหารและข้าว	อดีต		ปัจจุบัน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เพียงพอ	388	74.6	448	86.2
ไม่เพียงพอ	132	25.4	72	13.8
รวม	**520**	**100**	**520**	**100**

จากตารางที่ 3.3 พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีความเห็นว่าปริมาณอาหารและข้าวในปัจจุบันเพียงพอร้อยละ 86.2 ในปัจจุบันไม่เพียงพอร้อยละ 13.8 ส่วนผู้ต้องขังที่มีความเห็นว่าปริมาณอาหารและข้าวในอดีตเพียงพอมีร้อยละ 74.6 ไม่เพียงพอร้อยละ 25.4 แสดงว่า ปริมาณอาหารและข้าวที่เรือนจำจัดเลี้ยงแต่ละมื้อในปัจจุบันเพียงพอกับความต้องการของผู้ต้องขังมากกว่าในอดีต

ตารางที่ 3.4

จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นของกลุ่มประชากรต่อเมนูการจัดเลี้ยงอาหารในแต่ละเดือน

(N=520)

เมนูการจัดเลี้ยงอาหาร	จำนวน	ร้อยละ
รายการอาหารเป็นไปตามเมนูในแต่ละเดือน		
ใช่	394	75.8
ไม่ใช่	126	24.2
ความเหมาะสมของรายการอาหาร		
เหมาะสม	318	61.2
ไม่เหมาะสม	202	38.8

จากตารางที่ 3.4 พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 75.8 มีความเห็นว่ารายการอาหารที่ทางเรือนจำจัดเลี้ยงไปเป็นตามเมนูในแต่ละเดือนร้อยละ 24.2 มีความเห็นว่ารายการอาหารที่เรือนจำจัดเลี้ยงไม่เป็นไปตามเมนูในแต่ละเดือน แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนมากมีความเห็นว่ารายการอาหารที่เรือนจำจัดเลี้ยงเป็นไปตามเมนูในแต่ละเดือน

ส่วนเรื่องความเหมาะสมของรายการอาหาร พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 61.2 มีความเห็นว่าเหมาะสมร้อยละ 38.8 มีความเห็นว่าไม่เหมาะสม และได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรายการอาหารที่ทางเรือนจำจัดเลี้ยงในแต่ละเดือน ดังต่อไปนี้

1. เมนูอาหารควรสลับหมุนเวียนกันไปเรื่อยๆ หรือหาเมนูใหม่ๆ มาเพิ่มเติม เพราะอาหารบางอย่างซ้ำกันหลายวัน หรืออาหารส่วนใหญ่เป็นปลา ควรเปลี่ยนจากปลาเป็นอย่างอื่นบ้าง เช่น หมู หรือไก่ 33**

2. เพิ่มปริมาณเนื้อสัตว์ในการประกอบอาหาร เพราะอาหารตามเมนูส่วนใหญ่แทบจะไม่มีเนื้อสัตว์เลย มีแต่น้ำ 14**

3. ควรเพิ่มรายการอาหาร เช่น เพิ่มอาหารเป็นมื้อละ 2 อย่าง เพิ่มอาหารมื้อเย็น เพิ่มอาหารหวานและผลไม้ทุกๆ สัปดาห์ 7

4. ติดป้ายบอกเมนูอาหารให้ครบทุกแดน 2

จากจำนวนความคิดเห็นของผู้ต้องขังเรื่องความเหมาะสมของรายการอาหารที่กล่าวไปข้างต้น แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนมากมีความเห็นว่ารายการอาหารที่ทางเรือนจำจัดเลี้ยงมีความเหมาะสม

นอกจากนี้ผู้ต้องขังยังให้ข้อเสนอแนะในการจัดเลี้ยงอาหารของทางเรือนจำ ดังต่อไปนี้

1. ควรเปลี่ยนแปลงรายการอาหารอยู่บ่อยๆ ในแต่ละมื้อ หรือทุกๆ เดือน ซึ่งควรจะมีอาหารที่แปลกใหม่เข้ามาบ้างจะได้ไม่เบื่อ เพราะที่ผ่านมารายการอาหารจะซ้ำๆ กัน และไม่ค่อยมีคุณภาพ เช่น มีแต่ปลาทูควรจะเปลี่ยนจากปลาทูเป็นอย่างอื่นบ้าง ไม่ควรเอาผักต้มกับปลาเพราะก้างเยอะกินผักไม่ได้ บางมื้อมีแต่แตงกวาแก่ๆ หรือสลับข้าวแดงเป็นข้าวขาวบ้าง เป็นต้น 97**

2. ควรปรับปรุงเรื่องรสชาติอาหาร 76**

3. การจัดเลี้ยงในปัจจุบันอาหารเหมาะสมดี เจ้าหน้าที่ดูแลดีทุกอย่าง การจัดเลี้ยงอาหารดีขึ้นกว่าแต่ก่อนมากๆ จัดว่าอยู่ในเกณฑ์เยี่ยมทั้งปริมาณอาหารและรสชาติ ซึ่งถ้าดีกว่านี้คงไม่ใช่คุก 56**

4. เพิ่มของหวานและผลไม้ให้มากขึ้นตามความเหมาะสม เช่น ทุกวัน หรืออย่างน้อยอาทิตย์ละ 2 - 3 ครั้ง 38**

5. ควรปรับปรุงเรื่องความสะอาด 35**

6. ต้องการให้ปรับปรุงอาหารให้มีคุณภาพ และคุณค่าทางโภชนาการมากขึ้น 32**

7. อาหารที่ใช้เนื้อสัตว์เป็นส่วนประกอบ อยากให้เปลี่ยนจากปลาเป็นเนื้อสัตว์ชนิดอื่นบ้าง 27

8. เพื่อให้ถูกสุขลักษณะควรแยกถ้วยอาหารหนึ่งคนต่อหนึ่งถ้วย ใช้ช้อนกลาง หรือใช้ถาดหลุมแจกตามรายบุคคล 22

9. ควรแจกอาหารในปริมาณที่เท่ากัน เนื่องจากบางครั้งได้กับข้าวน้อยมากมีแต่น้ำ จึงควรจัดปริมาณอาหารให้มากขึ้นกว่าเดิม หรือเพิ่มอาหารเป็น 2 อย่าง 21

10. ควรให้ผู้ต้องขังกินอาหารเร็วกว่านี้ หรือไม่ก็นำอาหารมาช้าหน่อย เพราะว่าผู้ต้องขังจะได้กินขณะที่อาหารยังร้อนๆ ไม่เย็นเหมือนที่ผ่านมา 6

11. อื่นๆ คือ ควรเพิ่มสถานที่ในการรับประทานอาหารให้กว้างกว่านี้ เวลาอาบน้ำกับการเข้ารับประทานอาหารควรห่างกันประมาณ 30 นาที อยากให้ขยายเวลาทานข้าวเพิ่มเพราะเดิมเวลาน้อยเกินไป และควรจัดรายการอาหารเป็นอาหารประจำถิ่น หรืออาหารพื้นเมือง

3.3 ความคิดเห็นของผู้ต้องขังในการทำงานแรงงานรับจ้างการฝึกวิชาชีพ และการจ่ายเงินปันผล

ตารางที่ 3.5

จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นของกลุ่มประชากรจำแนกตามการคัดเลือกผู้ต้องขัง เข้าโรงงานฝึกวิชาชีพ

(N=520)

การคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าโรงงานฝึกวิชาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
การคัดเลือกตามความสนใจและความถนัด		
มาก	133	25.6
ปานกลาง	303	58.3
น้อย	84	16.2
หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขัง		
ไม่ทราบ	371	71.3
ทราบ	149	28.7

จากตารางที่ 3.5 พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 58.3 มีความเห็นว่าการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าโรงงานฝึกวิชาชีพคัดเลือกตามความสนใจและความถนัดในระดับปานกลางร้อยละ 25.6 มีความเห็นว่าคัดเลือกตามความสนใจและความถนัดในระดับมาก และร้อยละ 16.2 มีความเห็นว่าคัดเลือกตามความสนใจและความถนัดในระดับน้อย แสดงว่าการเลือกผู้ต้องขังเข้าสู่โรงงานฝึกวิชาชีพคัดเลือกตามความสนใจและความถนัดในระดับปานกลางมากที่สุด

ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าโรงงานฝึกวิชาชีพ พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 71.3 ไม่ทราบหลักเกณฑ์การคัดเลือกร้อยละ 28.7 ทราบหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก และผู้ต้องขังบอกถึงความเข้าใจในหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าโรงงานฝึกวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกตามความถนัด ความรู้ ความสามารถของผู้ต้องขัง 50**
2. ต้องเป็นผู้ต้องขังเด็ดขาด 32**
3. คัดเลือกตามความสมัครใจ ความสนใจ และความต้องการของผู้ต้องขังในการเรียนรู้ 21**
4. จำแนกผู้ต้องขังตามคดีหรือโทษ 10
5. คัดเลือกรูปร่าง สภาพร่างกาย อายุ และลักษณะที่น่าจะเหมาะสมกับงานที่จะส่งไป 4
6. ดูที่รอยสัก 1

จากจำนวนผู้ต้องขังที่แสดงความคิดเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าโรงงานฝึกวิชาชีพข้างต้น แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่ไม่ทราบหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าโรงงานฝึกวิชาชีพ

ตารางที่ 3.6

จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นของกลุ่มประชากร

จำแนกตามการจ่ายเงินปันผลแรงงานรับจ้างและการฝึกวิชาชีพ

(N=520)

การจ่ายเงินปันผลแรงงานรับจ้างและการฝึกวิชาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
จำนวนเงินค่าตอบแทนที่จะได้รับ		
ไม่ทราบ	79.4	79.4
ทราบ	20.6	20.6
การรับเงินปันผล		
ครบ	463	89.0
ไม่ครบ	46	8.8
ไม่ทราบว่าครบหรือไม่	11	2.2
การปรับปรุงการจ่ายเงินปันผลในปัจจุบัน		
รวดเร็วขึ้น	145	27.9
เหมือนเดิม	280	53.8
ช้ากว่าเดิม	92	17.7
ไม่ตอบ	3	0.6

จากตารางที่ 3.6 เรื่องการจ่ายเงินปันผลแรงงานรับจ้างและการฝึกวิชาชีพ พบว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 79.4 ไม่ทราบจำนวนเงินค่าตอบแทนที่จะได้รับ มีเพียงร้อยละ 20.6 ที่ทราบจำนวนเงินค่าตอบแทนที่จะได้รับ แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่ไม่ทราบจำนวนเงินที่จะได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนจากแรงงานรับจ้างและการฝึกวิชาชีพ

เรื่องการรับเงินปันผล พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 89 ได้รับเงินปันผลครบตามที่แจ้งไว้ร้อยละ 8.8 ได้รับเงินปันผลไม่ครบตามที่แจ้งไว้ และร้อยละ 2.2 ไม่ทราบว่าได้รับเงินปันผลครบหรือไม่ โดยผู้ต้องขังที่ได้รับเงินปันผลไม่ครบ บอกถึงสาเหตุของการได้รับเงินไม่ครบ ดังต่อไปนี้

1. เป็นงานที่ไม่เคยมีเงินปันผล 13

2. เพราะทุกเดือนปันผลไม่เท่ากัน บางเดือนน้อยบางเดือนมาก ไม่มีรายการแจกแจงเกี่ยวกับต้นทุนและค่าใช้จ่าย 5

จากจำนวนผู้ต้องขังที่แสดงความคิดเห็นการรับเงินปันผล แสดงว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่ได้รับเงินปันผลครบตามที่แจ้งไว้ และมีผู้ต้องขังส่วนหนึ่งได้เสนอว่าเงินที่ได้รับน้อยเกินไป

ส่วนเรื่องการปรับปรุงการจ่ายเงินปันผลในปัจจุบัน พบว่า ผู้ต้องขังร้อยละ 53.8 มีความเห็นว่าเรือนจำมีการปรับปรุงการจ่ายเงินปันผลในอดีตและปัจจุบันเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลงร้อยละ 27.9

มีความเห็นว่ารวดเร็วขึ้นร้อยละ 17.7 มีความเห็นว่าช้ากว่าเดิม และร้อยละ 0.6 ไม่แสดงความคิดเห็น แสดงว่าการปรับปรุงการจ่ายเงินปันผลในอดีตและปัจจุบันของเรือนจำเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ผู้ต้องขังยังให้ข้อเสนอแนะในการทำงานแรงงานรับจ้าง การฝึกวิชาชีพ และการจ่ายเงินปันผลดังต่อไปนี้

1. ต้องการให้เรือนจำจ่ายเงินปันผลเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังที่ไม่มีญาติ เพื่อจะได้ช่วยลดค่าใช้จ่ายจากทางบ้าน เพราะเงินปันผลที่ได้รับอยู่ในเกณฑ์ที่จัดว่าต่ำเกินความน่าจะเป็น ไม่เหมาะสมกับการที่ต้องลงมือทำงานไป ควรจะปรับเงินปันผลให้สูงขึ้นกว่าเดิม หรือน่าจะใช้หลักเกณฑ์ตามค่าแรงข้างนอก หรือกลุ่มแรงงานที่ทำงานหนักควรได้รับค่าแรงมากขึ้น หรือควรรับงานที่ได้ค่าจ้างสูงมาทำ 99**

2. อยากให้ได้เร็วกว่าหลักการหรือกฎเกณฑ์เดิม เช่น งานช่างไม้ได้เงิน 6 เดือน / ครั้ง ทำให้ได้เงินช้า ไป 69**

3. การจ่ายเงินปันผลควรออกทุกเดือน หรือไม่เกิน 3 เดือน / ครั้ง เพราะผู้ต้องขังบางคนไม่มีญาติจะได้มีเงินนำมาซื้อของใช้จ่ายในแต่ละเดือน และช่วยแบ่งเบาภาระญาติพี่น้อง 54**

4. ดีอยู่แล้ว เพราะได้รับเงินปันผลครบตามที่แจ้งไว้ สามารถแบ่งเบารายจ่ายได้มาก การจ่ายเงินรวดเร็วขึ้น แต่ถ้าหากมีรายได้เพิ่มขึ้นก็คงจะดีมาก 46**

5. อยากให้เน้นการฝึกจริงๆ ไม่ใช่เป็นงานที่เจ้าหน้าที่กำหนด หรือบังคับให้ทำ ควรจะเป็นงานที่จะนำไปใช้เป็นอาชีพที่มั่นคงถาวรได้จริงตามความถนัด ความรู้ หรือความสนใจของผู้ต้องขัง ซึ่งอยากให้แรงงานรับจ้างและการฝึกวิชาชีพมีงานหลายๆ อย่างเพิ่ม เพื่อที่ผู้ต้องขังจะได้มีวิชาชีพ ติดตัวออกไปเวลาพ้นโทษ และช่วยให้หางานทำง่ายกว่าเดิม ไม่ต้องว่างงาน 41**

6. การให้เงินปันผลควรดูที่ผลงาน และงานที่ทำ ไม่ควรให้ตามชั้น ทุกคนควรได้เท่ากันหมด คนที่ขยันน่าจะได้เงินปันผลเยอะ 31

7. ควรจ่ายเงินปันผลตามกำหนด 20

8. ควรแจ้งเรื่องเกี่ยวกับยอดงาน และยอดเงินปันผลที่ผู้ต้องขังจะได้รับให้ชัดเจน 11

9. อยากให้มีเวลาทำงานให้มากกว่าเดิม เพราะที่ผ่านมางานเยอะแต่เวลาทำน้อย งานเลยเสร็จช้า ทำให้ได้เงินปันผลช้า 9

10. อยากให้มีเงินปันผลทุกหน่วยงาน เพราะอยู่หน่วยงานวิชาชีพช่างเชื่อม ไม่มีเงินปันผลเลย จึงต้องการให้มีเงินปันผล 5

11. ควรปรับปรุงสถานที่ทำงานให้ดีขึ้น 3

12. ขอให้ยอดงานพอประมาณ งานควรเข้ามาเยอะบ้าง น้อยบ้าง สลับกันไป เพื่อที่ผู้ต้องขังจะได้มีเวลาพักผ่อนบ้าง 2

3.4 ความคิดเห็นของผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานร้านค้าสงเคราะห์ และระบบการฝากเงิน

ตารางที่ 3.7

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการดำเนินงานร้านค้าสงเคราะห์

(N=520)

การดำเนินการร้านค้าสงเคราะห์	จำนวน	ร้อยละ
ราคาของสินค้าเทียบกับร้านค้าภายนอก		
เทียบเท่า	313	60.2
แพงกว่า	200	38.5
ถูกกว่า	7	1.3
ความสะดวกในการซื้อสินค้า		
สะดวก	298	57.3
ไม่สะดวก	222	42.7
มีป้ายแสดงราคาสินค้าติดชัดเจน		
ใช่	492	82.5
ไม่ใช่	91	17.5
ความหลากหลายของสินค้า		
หลากหลาย	251	48.3
ไม่หลากหลาย	269	51.7

จากตารางที่ 3.7 พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 60.2 มีความเห็นว่าราคาของสินค้าเทียบเท่ากับร้านค้าภายนอกร้อยละ 38.5 มีความเห็นว่าแพงกว่าร้านค้าภายนอก และร้อยละ 1.3 มีความเห็นว่าถูกกว่าร้านค้าภายนอก แสดงว่า ราคาสินค้าในร้านสงเคราะห์ได้มาตรฐานเทียบเท่ากับร้านค้าภายนอก

เรื่องความสะดวกในการซื้อสินค้า พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 57.3 มีความเห็นว่ามีความสะดวกในการซื้อสินค้า และร้อยละ 42.7 มีความเห็นว่าไม่สะดวกในการซื้อสินค้าเพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

1. สินค้ามีไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขังที่ต้องการซื้อ ทำให้ต้องแย่งกันซื้อหรือต่อคิวยาว ประกอบกับสินค้าบางอย่างที่ต้องการไม่มีขาย 107**

2. ระยะเวลาในการเปิดขายมีน้อย เปิดขายเป็นเวลาทำให้ไม่สามารถซื้อสินค้าได้ 38**

3. สถานที่ซื้อสินค้าคับแคบเกินไป มีจุดซื้ออยู่จุดเดียว 17

4. เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการขายในร้านสงเคราะห์มีน้อย 10

5. บางคนไม่เข้าแถวและแซงคิวกันซื้อไม่เป็นระเบียบ 9

6. มีผู้ต้องขังบางคนทำตัวเป็นพ่อค้า ถูกพ่อค้าคนกลางตัดหน้าตัดยอดไปขายเอง และขายเกินราคาปกติ 5

7. เจ้าหน้าที่หรือผู้ต้องขังที่ไปช่วยขายไม่ค่อยให้บริการ และพูดจาไม่ดี 4

8. ขายสินค้าราคาแพง 2

เรื่องการติดป้ายแสดงราคาสินค้า พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 82.5 มีความเห็นว่าสินค้ามีป้ายติดชัดเจน มีเพียงร้อยละ 17.5 มีความเห็นว่าสินค้าไม่มีป้ายติด แสดงว่าสินค้าส่วนใหญ่ในร้านค้าสงเคราะห์มีป้ายแสดงราคาสินค้าติดชัดเจน

ส่วนเรื่องความหลากหลายของสินค้า พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 51.7 มีความเห็นว่าสินค้าไม่มีความหลากหลายร้อยละ 48.3 มีความเห็นว่าสินค้ามีความหลากหลาย ซึ่งผู้ต้องขังได้เสนอแนะว่าควรนำสินค้ามาจำหน่ายเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. เพิ่มสินค้าอุปโภคบริโภคให้หลากหลาย และนำสินค้าใหม่ๆ มาจำหน่าย 49*

2. ยารักษาโรค ยาปฐมพยาบาลเบื้องต้น ยาแก้ปวด ยาหอม 34*

3. ของใช้ส่วนตัว เช่น เสื้อผ้า กางเกงใน ชุดชั้นใน ยาสีฟันหลอดใหญ่ แชมพู น้ำยาปรับผ้านุ่ม มีดโกนหนวด รองเท้า ชุดกีฬา ซองจดหมาย แสตมป์ บุหรี่ 32*

4. อาหารหวาน เช่น ขนมขบเคี้ยวห่อละ 5 บาท ขนมที่ราคาถูก หรือลูกอม แยม ขนมปัง ไอศกรีม 25

5. อาหาร เช่น ผักกาดกระป๋อง อาหารเจ ผักและผลไม้ อาหารเสริมสุขภาพจำพวกนมสดแคลเซียมสูง ฯลฯ 20

6. เครื่องสำอางค์บางชนิด เช่น ครีมล้างหน้า ครีมกันแดด โลชั่นทาผิว 14

7. เครื่องดื่ม เช่น กาแฟ คอฟฟี่เมท น้ำตาล นม น้ำหวาน น้ำอัดลม (ใหญ่) 12

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังได้ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานร้านค้าสงเคราะห์ และระบบการฝากเงินดังต่อไปนี้

<u>การดำเนินงานร้านสงเคราะห์</u>

1. ปัจจุบันทางร้านค้าสงเคราะห์ทำงานเป็นระบบมากขึ้น ให้บริการดี รวดเร็ว สะดวกดีมาก 94**

2. ควรนำสินค้าอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายให้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขัง โดยเพิ่มรายการสินค้าและปริมาณสินค้าให้มากขึ้น และสั่งซื้อสินค้ามาขายให้รวดเร็วขึ้น 71**

3. ควรปรับปรุงการให้บริการให้ดีกว่านี้ เพราะการให้บริการบางอย่างยังช้า และอยากให้มีความสะดวกมากขึ้นกว่านี้ เช่น เพิ่มเวลาในการเปิดให้บริการร้านค้าสงเคราะห์ เปิดขายตลอดวัน ควรเปลี่ยนเวลาเปิด - ปิดให้ตรงกับเวลาที่สะดวกกับทุกคน ขยายร้านค้าสงเคราะห์ให้ใหญ่ขึ้น เพิ่มช่องคิดเงิน หรือเข้าแถวซื้อให้เป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น 64**

4. ควรปรับปรุงการให้บริการของพนักงานขายให้พูดจาสุภาพ และอยากให้เจ้าหน้าที่มาดูแลในเรื่องอาหารในตอนเช้าเพราะมีการกักตุนอาหารดีๆ ให้พรรคพวก และปราบพ่อค้าเถื่อนให้หมดไป 8

5. สินค้าที่นำมาจำหน่ายควรมีคุณภาพ เน้นเรื่องความสะอาดมากขึ้น และราคาสินค้าควรถูกลง เช่น กับข้าวขายฝากที่ร้านสงเคราะห์ควรที่จะทำให้เหมาะสมกับราคา 8

6. อื่นๆ คือ ควรจัดให้มีใบสั่งซื้อสินค้าวางเสนอขายไว้ตามโรงงาน เพื่อจะได้สั่งซื้อได้ และทำให้ทราบความต้องการของผู้ต้องขังในการซื้อสินค้า และน่าจะให้ใช้เงินซื้อของในร้านสงเคราะห์ได้มากกว่า 200 บาทขึ้นไป 2

<u>ระบบการฝากเงิน</u>

1. การให้บริการดีอยู่แล้ว 42**

2. ระบบการฝากเงินควรที่จะต้องรวดเร็วและตรวจสอบได้ตลอดเวลา 25**

3. ระบบการใช้เงินวันต่อวันทำให้เวลาใช้เงินไม่เพียงพอ จึงต้องการให้ยืดระยะเวลาการใช้เงินอาจเพิ่มเป็นใช้ได้ 2 - 3 วัน เพราะบางวันมีคูปองแต่ของที่ร้านไม่มีตามต้องการ ก็ทำให้ใช้เงินไปโดยเปล่าประโยชน์สิ่งของที่ต้องการก็ไม่ได้ตามความต้องการ 19**

4. ควรปรับปรุงระบบการฝากเงินทางธนาณัติเพราะช้ามาก บางครั้งญาติส่งมา 2-3 เดือน และบางครั้งญาติส่งมาก็ไม่ได้รับและไม่ตีกลับ หรือกว่าจะได้ใช้เงินก็ 2 - 3 วัน 7

5. การฝากเงินควรติดประกาศเวลาญาตินำเงินเข้าให้ และควรจะให้รู้ว่าผู้ฝากเงินเป็นใคร 3

6. ควรที่จะมีการให้เขียนรายการเบิกสินค้าตามรายการของร้านค้า เพื่อที่จะได้ไม่เสียคูปองที่เบิกมา 2

7. อื่นๆ เรือนจำน่าจะอนุญาตให้บุคคลอื่นฝากเงินให้ได้ เพราะบางครั้งญาติก็ไม่สามารถมาฝากเงินให้ได้ และไม่ควรให้มีการเบิกคูปองหรือจ่ายเป็นเงินสด เพราะเป็นส่วนหนึ่งที่เอื้ออำนวยในการเล่นการพนัน ควรใช้ตัดยอดจากบัญชีเงินฝากไปเรื่อยๆ จะช่วยป้องกันการเล่นการพนันได้ในระดับหนึ่ง 2

<u>3.5 ความคิดเห็นของผู้ต้องขังต่อการเกิดทุจริตในเรือนจำ</u>

<u>ตารางที่ 3.8</u>

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการเกิดทุจริตในเรือนจำ

การเกิดทุจริตในเรือนจำ	จำนวน	ร้อยละ
ผู้ต้องขังเคยจ่ายเงินและให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่		
ไม่เคย	466	89.6
เคย	54	10.4
รวม	**520**	**100**

จากตารางที่ 3.8 พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 89.6 ไม่เคยจ่ายเงินและให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่ มีเพียงร้อยละ 10.4 ที่เคย ในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ช่วยในเรื่องการเจ็บป่วย เช่น ให้เจ้าหน้าที่ช่วยซื้อยารักษาโรคให้ 9**

2. ความสะดวกสบายในเรื่องความเป็นอยู่ในเรือนจำ เช่น การตัดยอดงาน การทำผิดกฎระเบียบของเรือนจำ การคัดจ่ายนอก การย้ายแผนกเข้ากองงาน 7**

3. ช่วยติดต่อญาติในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องคดี 6

4. ฝากซื้อของกินของใช้ในชีวิตประจำวันนอกเรือนจำเนื่องจากในเรือนจำไม่มีจำหน่าย 5

5. อื่นๆ เช่น การย้ายแดน ย้ายเรือนจำ ย้ายเรือนนอน การพักการลงโทษ ฝากชำระเงินค่าลงทะเบียน มสธ. 5

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังได้ให้ข้อเสนอแนะในการจัดมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการป้องกันการทุจริตให้หมดไปจากเรือนจำให้เด็ดขาด จะได้ไม่มีการแสวงผลประโยชน์ภายในเรือนจำ ซึ่งควรมีการตรวจสอบการทุจริตของทุกฝ่ายอยู่บ่อยๆ ทุกเดือน ทุกปี โดยมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดว่าการทำงานของแต่ละคนโปร่งใสแค่ไหน และควรจะทำอย่างเสมอต้นเสมอปลาย หรือตรวจสอบเจ้าหน้าที่เข้าออกในเรือนจำให้มากกว่านี้ 57**

2. สิ่งที่เรือนจำวางไว้ดีอยู่แล้ว ไม่เคยเห็นการทุจริตในเรือนจำ เพราะที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ระดับสูงก็คอยดูแลและตรวจสอบดีอยู่แล้ว ปัญหาทุจริตคงมีไม่มากนัก และเจ้าหน้าที่ทุกคนก็เป็นกันเอง สามารถปรึกษาได้ทุกเรื่อง 29**

3. มีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางอื่นๆ หรือจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบบ่อยๆ หรือมีการตรวจสอบภายในระหว่างเรือนจำ 28**

4. โยกย้ายเจ้าหน้าที่ทุกๆ 1 ปี หรือโยกย้ายเมื่อมีการทุจริต โดยโยกย้ายคนที่ไม่ดี หัวหน้าที่ไม่ดีออกไป จะได้ไม่เป็นหลักให้ผู้ต้องขังที่ชอบสร้างอิทธิพลใช้เป็นช่องทางในการสร้างบารมีเพื่อข่มเหงผู้อื่น หรือมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ในหน่วยงานบ้าง 20

5. เจ้าหน้าที่ควรมีความซื่อตรง มีจิตสำนึกที่ดี และปฏิบัติตามระเบียบที่ทางกรมฯ ตั้งขึ้นไว้อย่างเคร่งครัด ไม่รับสินบน ไม่ใช้เส้น ไม่เรียกร้องประโยชน์จากผู้ต้องขัง และละเว้นจากอบายมุขต่างๆ 17

6. เจ้าหน้าที่ควรดูแลผู้ต้องขังอย่างใกล้ชิด มีความเอาใจใส่ในความเป็นอยู่ ความรู้สึกนึกคิด สิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับ และอื่นๆ และควรปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเสมือนพี่น้อง ไม่อยากให้ใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ คอยรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ต้องขัง 15

7. การปฏิบัติที่ผ่านมาดีอยู่แล้ว 12

8. ในเรื่องตู้เก็บของก็ขอให้ดำเนินการให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ควรนำกุญแจมาขายให้นักโทษใหม่ เพราะว่าของเก่ามีพวกลักขโมยไขกุญแจทำให้ของหายบ่อยครั้ง 12

9. จัดการกับบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ปราบปรามผู้ต้องขังที่หาผลประโยชน์ในเรือนจำไม่ว่าจะเป็นปล่อยเงินกู้ ค้าขาย ไม่ควรแบ่งพรรคแบ่งพวกผู้ต้องขังและไม่ควรมอบอำนาจให้กับผู้ต้องขังเพียงคนเดียว เพื่อไม่ให้ผู้ต้องขังด้วยกันมีอำนาจเหนือผู้ต้องขังอื่น และเจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรสนิทสนมกับผู้ต้องขังมากจนเกินไป 10

10. ควรมีการอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องศีลธรรมตลอดทุก 6 เดือน 8

11. เพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่เพราะถ้ามีปัจจัยครบก็ไม่มีการทุจริตเกิดขึ้น 8

12. จัดให้มีผู้ต้องขังคอยดูแล สอดส่องเรื่องการทุจริต 5

13. เพิ่มบทลงโทษผู้ที่ทุจริตให้รุนแรง และหนักขึ้น 5

4. สรุปผลการศึกษาจากญาติผู้ต้องขัง

4.1 ข้อมูลส่วนบุคคล (ปัจจัยภูมิหลังของญาติผู้ต้องขัง)

ตารางที่ 4.1

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล

(N = 250)

ปัจจัยภูมิหลัง	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	96	38.4
หญิง	154	61.6
อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี	43	17.2
21 – 30 ปี	110	44
31 – 40 ปี	50	20
41 – 50 ปี	32	12.8
51 ปีขึ้นไป	15	6
ระดับการศึกษา		
ประถมศึกษา	52	20.8
มัธยมศึกษา	84	33.6
ปวช. / ปวส.	74	29.6
ปริญญาตรี	40	16

(N = 250)

ปัจจัยภูมิหลัง	จำนวน	ร้อยละ
อาชีพ		
ข้าราชการ	8	3.2
เกษตรกรรม	32	12.8
รับจ้างทั่วไป	66	26.4
ค้าขาย / ธุรกิจส่วนตัว	76	30.4
อื่นๆ	68	27.2
-นักศึกษา		
-พนักงานรัฐวิสาหกิจ		
-แม่บ้าน		
ความถี่ในการเยี่ยมผู้ต้องขัง		
นานๆ ครั้ง	110	44
ทุกสัปดาห์	125	50
อื่นๆ เช่น ทุกวัน แล้วแต่โอกาส	15	6

จากตารางที่ 4.1 พบว่า ญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 61.1 เป็นเพศหญิง และร้อยละ 38.4 เป็นเพศชายร้อยละ 44 มีอายุระหว่าง 21-30 ปี รองลงมาร้อยละ 20 มีอายุระหว่าง 31-40 ปีร้อยละ 17.2 มีอายุต่ำกว่า 20 ปีร้อยละ 12.8 มีอายุระหว่าง 41-50 ปี ส่วนกลุ่มที่มีอายุ 51 ปีขึ้นไป มีร้อยละ 1.5 แสดงว่าญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มวัยผู้ใหญ่ตอนต้นมากที่สุด

ญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 33.6 รองลงมาร้อยละ 29.6 จบระดับ ปวช. / ปวส. ร้อยละ 20.8 จบระดับประถมศึกษา ส่วนกลุ่มที่จบปริญญาตรีมีร้อยละ 16 แสดงว่าญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษามากที่สุด และพบว่าญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 30.4 ประกอบอาชีพค้าขาย / ธุรกิจส่วนตัว รองลงมาร้อยละ 27.2 เป็นนักศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ และแม่บ้านร้อยละ 26.4 ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปร้อยละ 12.8 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และร้อยละ 3.2 เป็นข้าราชการ แสดงว่าญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย / ธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด

ส่วนเรื่องความถี่ในการเยี่ยมผู้ต้องขัง พบว่า ญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 50 มาเยี่ยมทุกสัปดาห์ ร้อยละ 44 มาเยี่ยมนานๆ ครั้ง และร้อยละ 6 มาเยี่ยมทุกวัน หรือแล้วแต่โอกาส แสดงว่าญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่มาเยี่ยมทุกสัปดาห์

ตารางที่ 4.2

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตามการเกิดทุจริตในเรือนจำ

(N=250)

การเกิดการทุจริตในเรือนจำ	**จำนวน**	**ร้อยละ**
การจ่ายเงินหรือให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขัง		
ไม่เคย	238	95.2
เคย	12	4.8
การเคยพบเห็นหรือได้ยินจากผู้อื่นเรื่องการเกิดทุจริตในเรือนจำ		
ไม่เคย	228	91.2
เคย	22	8.8

จากตารางที่ 4.2 พบว่า ญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 95.2 ไม่เคยจ่ายเงินหรือให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขัง มีเพียงร้อยละ 4.8 ที่เคยกระทำการดังกล่าว ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การฝากซื้ออาหาร เครื่องใช้ทั่วไปที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน 6

2. เพื่อความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตในเรือนจำของผู้ต้องขัง เช่น การคัดจ่ายนอก 2

3. ฝากเงินเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในเรือนจำของผู้ต้องขัง 2

ส่วนเรื่องการเคยพบเห็นหรือได้ยินจากผู้อื่นเรื่องการเกิดทุจริตในเรือนจำ พบว่า ญาติส่วนใหญ่ร้อยละ 91.2 ตอบว่าไม่เคย มีเพียงร้อยละ 8.8 ที่ตอบว่าเคยได้ยินเรื่องการเกิดทุจริตในเรือนจำจากสื่อต่างๆ ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ญาติผู้ต้องขังอื่นบอกเล่าว่ามีการทุจริตในเรือนจำ เช่น ถ้าจ่ายเงินแล้วผู้ต้องขังไม่ต้องย้ายเรือนจำ จ่ายเงินแล้วผู้ต้องขังจะได้รับความสะดวกสบาย 14

2. ผู้ต้องขังบอกเล่าให้ฟัง เช่น ช่วยให้ผู้ต้องขังไม่ต้องย้ายเรือนจำ 2

3. จากสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ เช่น กรณีชูวิทย์ข้าวผัดจานละ 5,000 บาท

ตารางที่ 4.3

จำนวนและร้อยละของกลุ่มประชากรจำแนกตาม

การจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านของกรมราชทัณฑ์

(N=250)

การจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน	**จำนวน**	**ร้อยละ**
ทราบเรื่องกรมราชทัณฑ์จัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน เพื่อป้องกันการทุจริต		
ไม่ทราบ	211	84.4
ทราบ	39	15.6
มาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านจะช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้หรือไม่		
ได้	100	40
ไม่แน่ใจ	140	56
ไม่ได้	10	4

จากตารางที่ 4.3 พบว่า ญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 84.4 ไม่ทราบเรื่องที่กรมราชทัณฑ์จัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน และร้อยละ 15.6 ทราบเรื่องดังกล่าว จากสื่อต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ทราบจากเรือนจำ 13
2. ทราบจากโทรทัศน์ ป้ายประกาศ 9
3. ทราบจากแหล่งข่าวต่างๆ (หนังสือพิมพ์) 6
4. ทราบจากผู้ต้องขัง 2
5. ทราบจากเพื่อน 1

และพบว่าญาติส่วนใหญ่ร้อยละ 56 ไม่แน่ใจว่ามาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านจะช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้ร้อยละ 40 มีความเห็นว่ามาตรการดังกล่าวสามารถช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้ มีเพียงร้อยละ 4 ที่มีความเห็นว่ามาตรการดังกล่าวไม่สามารถช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1. การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ทำให้ไม่ทราบเรื่องการจัดทำมาตรฐานดังกล่าว 4
2. กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง จึงไม่สามารถควบคุมได้ทุกพื้นที่ 2
3. ถ้าผู้ต้องขังมีเงินก็สามารถซื้อความสะดวกสบายได้ทุกอย่าง 2

ฉะนั้น ในการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านของกรมราชทัณฑ์จึงต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ญาติผู้ต้องขังทราบมากขึ้น เพราะมีจำนวนญาติผู้ต้องขังที่ทราบว่ากรมราชทัณฑ์ได้จัดทำมาตรการดังกล่าวเป็นจำนวนน้อย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ญาติว่ากรมราชทัณฑ์ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการในการป้องกันการเกิดทุจริตอยู่อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ญาติผู้ต้องขังได้ให้ข้อเสนอแนะในการจัดมาตรการป้องกันการเกิดทุจริตในเรือนจำดังต่อไปนี้

1. เรือนจำได้ดำเนินการอย่างโปร่งใสทุกประการ มีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้นเมื่อเทียบกับ 1 - 2 ปีที่ผ่านมา ขอให้เจ้าหน้าที่และส่วนที่เกี่ยวข้องมีการพัฒนาที่ดีต่อไป 11**

2. ควรติดตามสอดส่องพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลอย่างเข้มงวด 8

3. เจ้าหน้าที่ควรมีความยุติธรรมกับผู้ต้องขัง และดูแลผู้ต้องขังอย่างทั่วถึง 6

4. เรือนจำควรเข้มงวดกวดขัน หาแนวทางป้องกันการเกิดการทุจริต และจัดกิจกรรมทุกอย่างให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เช่น การตรวจเข้มในการฝากสิ่งของให้ผู้ต้องขัง และตรวจค้นผู้ต้องขังอย่างเข้มงวด 5

5. ส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ควรเข้าตรวจสอบเรือนจำบ่อยๆ จะได้เกิดการตื่นตัว 3

6. ญาติผู้ต้องขังต้องไม่ให้ความร่วมมือ ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน 3

7. ควรลงโทษผู้กระทำผิดขั้นรุนแรงที่สุด 3

8. จัดกิจกรรมและอบรมเจ้าหน้าที่ด้านการส่งเสริมจริยธรรม ธรรมะบ่อยๆ 3

9. เจ้าหน้าที่ควรมีจิตสำนึกที่ดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อนำไปสู่ความโปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและผู้ต้องขัง 3

10. ให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ในเรือนจำ 2

11. ทุกฝ่ายควรร่วมมือกันป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตขึ้น 1

****

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง "มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ" เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งประชากรที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขัง และญาติผู้ต้องขัง ในเรือนจำ / ทัณฑสถานเป้าหมายจำนวน 6 แห่ง ประกอบด้วย เรือนจำพิเศษธนบุรี เรือนจำกลางสมุทรปราการ เรือนจำกลางขอนแก่น เรือนจำกลางเชียงใหม่ ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ และเรือนจำกลางนครศรีธรรมราช ทั้งนี้มีการสุ่มตัวอย่างของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม แบ่งออกเป็น เจ้าหน้าที่ จำนวน 573 คน ผู้ต้องขัง จำนวน 520 คน และญาติผู้ต้องขัง จำนวน 250 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน1,343 คน ซึ่งคณะวิจัยได้สรุปผลการศึกษาจากการศึกษาวิจัยเอกสารและการศึกษาวิจัยภาคสนาม ซึ่งกล่าวมาในบทที่ 4 โดยการนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

จากการศึกษาสถานการณ์สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการเรือนจำ / ทัณฑสถาน พบว่า มีจำนวนข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการทั้งหมดของกรมราชทัณฑ์ จำนวน 11,288 คน ซึ่งจากสถิติในปี พ.ศ. 2547 มีเพียงร้อยละ 0.6 ที่ถูกร้องเรียนและเมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ส่วนใหญ่พบว่าเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาไม่มีมูลความผิดเป็นจำนวนมากกว่า และมีเรื่องร้องเรียนที่มีมูลความผิดจริงและดำเนินการทางวินัยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนสถิติข้าราชการกระทำผิดวินัย แยกตามระดับ (ซี) ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547 พบว่า ข้าราชการที่มีการกระทำผิดวินัยมากที่สุด คือข้าราชการในระดับ (ซี) 5 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดวินัยส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มข้าราชการระดับกลาง

และในระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547 มีจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ในความผิดฐานนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำมากที่สุด รวมจำนวน 4 ราย รองลงมาคือ กรณีเรียกรับเงินผู้ต้องขังและเกี่ยวข้องกับยาเสพติด มีจำนวนเท่ากัน คือ จำนวน 3 ราย ส่วนการยักยอกเงินผู้ต้องขัง และกรณีทุจริตมีจำนวนเท่ากัน คือ 2 ราย

2. ทัศนะต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ

1.) ข้าราชการราชทัณฑ์ จำนวน 573 คน พบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศชายร้อยละ 88.0 มีอายุระหว่าง 41 – 50 ปีร้อยละ 42.6 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีร้อยละ 55.7 และส่วนใหญ่สมรสแล้วร้อยละ 79.1 จึงมีภาระรับผิดชอบคนในครอบครัว ถึงร้อยละ 89.0 ซึ่งมีภาระการอยู่เวรประมาณ 6 - 10 ครั้ง ต่อเดือน ถึงร้อยละ 40.7 และ 11 - 15 ครั้งร้อยละ 31.8 นับว่ามีความตรากตรำในการทำงานหนัก ทำให้มีปัญหาครอบครัวถึงร้อยละ 37.2 เนื่องจากไม่มีเวลาให้ครอบครัว รวมทั้งมีภาระหนี้สินร้อยละ 74.0 โดยส่วนใหญ่มีจำนวนหนี้สิน ประมาณ 100,000 – 500,000 บาทร้อยละ 39.1 รวมทั้งมีภาระรับผิดชอบสมาชิกในครอบครัวถึงร้อยละ 89 สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่มีปัญหาทางการเงิน นอกจากนั้นยังยอมรับว่าการทำหน้าที่ผู้คุมในเรือนจำเป็นงานที่ต้องตรากตรำในการทำงาน แต่ได้รับผลตอบแทนน้อยไม่คุ้มค่า

จากการศึกษาถึงทัศนะของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ 88.70% ทราบว่ามีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ โดยส่วนใหญ่เห็นว่าก่อนมีการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส เรือนจำประสบปัญหาการถูกร้องเรียน ถึงร้อยละ 53.4 ซึ่งเชื่อว่ามาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้านจะสามารถแก้ไขการเกิดทุจริตได้ ถึงร้อยละ 72.4 และจากการวัดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระดับดี ถึงร้อยละ 49.6 และเห็นว่ามาตรฐานความโปร่งใสฯ ดังกล่าวจะสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.62 และเป็นการส่งเสริมให้สังคมภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเรือนจำได้ ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.82 นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ยังพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินงานตามมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.47 และพร้อมที่จะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกตรวจสอบได้ ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.58 แสดงถึงความพร้อมที่จะปฏิบัติตามเพราะทำให้การปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น การทำงานมีความเป็นระบบและชัดเจนมากขึ้น โดยยอมรับว่ามาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำได้มาก และจะทำให้ปัญหาการร้องเรียนลดลง ทำให้ทำงานสะดวก

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในเรือนจำ

จากการจัดอันดับความสำคัญของปัจจัยที่ช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบพบว่า การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับข้าราชการเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นลำดับแรก คิดเป็นร้อยละ 28.1 รองลงมา คือกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมร้อยละ 22.9 และการฝึกอบรมสร้างค่านิยม จิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับข้าราชการราชทัณฑ์ เป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอันดับที่ 3 คิดเป็นร้อยละ 18.4 ส่วนคุณสมบัติของข้าราชการราชทัณฑ์ที่จะสามารถปฏิบัติงานได้ดีและมีประสิทธิภาพ พบว่าการมีความ

ซื่อสัตย์สุจริต และมีวินัยในตนเอง คิดเป็นร้อยละ 41.1 รองลงมา คือการมีจิตสำนึกและมีคุณธรรม คิดเป็นร้อยละ 39.1 และร้อยละ 16.0 คือ การมีครอบครัวที่ดี อบอุ่น และมั่นคง

รูปแบบของการพัฒนาบุคลากรด้านจริยธรรม ที่สำคัญเป็นอันดับแรกคือ การที่ผู้นำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นเป็นตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 32.6 รองลงมาคือการปลูกจิตสำนึกส่งเสริมเจ้าหน้าที่ให้มีคุณธรรม คิดเป็นร้อยละ 29.3 อันดับที่ 3 ได้แก่การยกย่องให้รางวัลผู้ที่ทำดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจทำงานร้อยละ 17.2 อันดับที่ 4 ได้แก่ การจัดกิจกรรมเสริมสร้างจริยธรรมให้กับข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 10.1 และอันดับที่ 5 ได้แก่ การให้ข้าราชการเข้าค่ายฝึกอบรมคุณธรรมจริยธรรมร้อยละ 9.9

ส่วนความต้องการของเจ้าหน้าที่ในการจัดสวัสดิการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน อันดับแรก ได้แก่ การเพิ่มค่าตอบแทนให้สูงขึ้น คิดเป็นร้อยละ 45.1 อันดับที่ 2 คือความต้องการด้านที่อยู่อาศัย คิดเป็นร้อยละ 17.7 อันดับที่ 3 คือ ด้านความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานร้อยละ 19.3 และอันดับที่ 4 คือ ความต้องการด้านเงินทุนการศึกษาร้อยละ 12.7

การจัดอันดับมาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการต่อจากมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ พบว่า มาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการต่อจากมาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ ได้แก่ มาตรฐานด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 43.4 รองลงมาคือ มาตรฐานด้านการบริหารจัดการ 36.8% และมาตรฐานด้านการรักษาระเบียบวินัย 15%

<u>ข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่เรือนจำ</u>

1. ควรช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการของข้าราชการ ดูแลในเรื่องเกี่ยวกับเงินค่าอาหารทำงานล่วงเวลา เงินเดือน และเงินค่าเสี่ยงภัย ให้มากกว่านี้ เพื่อลดภาระค่าครองชีพในปัจจุบัน / ควรให้สวัสดิการและค่าตอบแทนให้พอกับการครองชีพ / ให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ

2. การปลูกฝังด้านจริยธรรม ความซื่อสัตย์ อุดมการณ์ในการทำงานที่ถูกต้องในการดำรงชีวิต / อบรมบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม / จัดให้มีการอบรมวินัยเจ้าหน้าที่ในเรือนจำทุกเดือนให้รู้ข้อเสียและโทษในการทุจริต

3. ผู้นำ / ผู้บริหารต้องยึดหลักคุณธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี สนับสนุนคนดีเท่านั้น / ผู้บริหารมีความเด็ดขาดสามารถแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

4. ควรมีนโยบายในการให้บำเหน็จรางวัลกับข้าราชการที่มีความประพฤติ ปฏิบัติชอบ มีความซื่อสัตย์สุจริต / ควรมีการประเมินข้าราชการดีเด่นเป็นประจำทุกเดือน และปิดประกาศให้ทราบโดยทั่วกันเพื่อจะได้เป็นกำลังใจให้ปฏิบัติงานอย่างแข็งขันและตั้งใจ / ส่งเสริมคนดี ซื่อสัตย์ คนทำงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

5. เมื่อมีข้าราชการผิดวินัยร้ายแรงควรลงโทษอย่างฉับพลัน และเด็ดขาดด้วยความเป็นธรรม / ควรมีการประกาศให้ทราบว่าใครทุจริต เพื่อไม่ให้เอาเป็นเยี่ยงอย่าง

6. ตรวจสอบ การทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นระยะเพื่อป้องกันการทุจริต / วางระบบงานให้เป็นมาตรฐาน พร้อมตรวจสอบได้ / ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบในจุดที่เห็นว่าล่อแหลม / มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอและจริงจัง

7. จัดให้มีการโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างานขึ้นไป / สับเปลี่ยนหน้าที่เจ้าหน้าที่ทุกๆ 6 เดือนหรือ 1 ปี / สับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต ป้องกันการมีอิทธิพล

8. มีคณะกรรมการจากภายนอกองค์กร / สื่อมวลชนเข้าร่วมตรวจสอบ โดยปฏิบัติให้จริงจังเป็นรูปธรรมหรืออาจให้ญาติผู้ต้องขังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการตรวจสอบ

9. คัดสรรบุคลากร / บรรจุแต่งตั้งบุคลากรโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถจริงๆ ในการปฏิบัติงาน มีความโปร่งใส ไม่ใช่อาศัยเส้นสาย หรือเป็นพวกใคร

10.ทางกรมฯ ต้องให้เรือนจำ ปลูกฝังจิตใต้สำนึกของข้าราชการทุกคน ความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ร่วมมือทำงานกันเป็นทีมไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกกัน

2.) <u>ญาติผู้ต้องขัง</u> จำนวน 250 คน เป็นชาย 96 คน หญิง 154 คน ส่วนใหญ่มาเยี่ยมผู้ต้องขังทุกสัปดาห์ร้อยละ 50 ความคิดเห็นของญาติผู้ต้องขังต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่เรือนจำ พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 95.2 ไม่เคยจ่ายเงินหรือให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขัง มีเพียงร้อยละ 4.8 ที่เคยกระทำการดังกล่าว ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. การฝากซื้ออาหาร เครื่องใช้ทั่วไปที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน

2. เพื่อความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตในเรือนจำของผู้ต้องขัง เช่น การคัดจ่ายนอก

3. ฝากเงินเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในเรือนจำของผู้ต้องขัง

ส่วนเรื่องการเคยพบเห็นหรือได้ยินจากผู้อื่นเรื่องการเกิดทุจริตในเรือนจำ พบว่า ญาติส่วนใหญ่ร้อยละ 91.2 ตอบว่าไม่เคย มีเพียงร้อยละ 8.8 ที่ตอบว่าเคยได้ยินเรื่องการเกิดทุจริตในเรือนจำจากสื่อต่างๆ ในเรื่องดังต่อไปนี้ เช่น ถ้าจ่ายเงินแล้วผู้ต้องขังไม่ต้องย้ายเรือนจำ จ่ายเงินแล้วผู้ต้องขังจะได้รับความสะดวกสบาย ช่วยให้ผู้ต้องขังไม่ต้องย้ายเรือนจำ และเห็นจากสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์

ญาติผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 84.4 ไม่ทราบเรื่องที่กรมราชทัณฑ์จัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้าน และร้อยละ 15.6 ทราบเรื่องดังกล่าว จากเรือนจำ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หรือผู้ต้องขัง และพบว่าญาติส่วนใหญ่ร้อยละ56 ไม่แน่ใจว่ามาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านจะช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้ร้อยละ 40 มีความเห็นว่ามาตรการดังกล่าวสามารถช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้ มีเพียงร้อยละ 4 ที่มีความเห็นว่ามาตรการดังกล่าวไม่สามารถช่วยป้องกันการเกิดทุจริตได้โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1. การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงทำให้ไม่ทราบเรื่องการจัดทำมาตรฐานดังกล่าว

2. กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง จึงไม่สามารถควบคุมได้ทุกพื้นที่

3. ถ้าผู้ต้องขังมีเงินก็สามารถซื้อความสะดวกสบายได้ทุกอย่าง

ฉะนั้น ในการจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ 5 ด้านของกรมราชทัณฑ์จึงต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ญาติผู้ต้องขังทราบมากขึ้น เพราะมีจำนวนญาติผู้ต้องขังที่ทราบว่ากรมราชทัณฑ์ได้จัดทำมาตรการดังกล่าวเป็นจำนวนน้อย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ญาติว่ากรมราชทัณฑ์ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการในการป้องกันการเกิดทุจริตอยู่อย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะในการจัดมาตรการป้องกันการเกิดทุจริตในเรือนจำ

1. เรือนจำได้ดำเนินการอย่างโปร่งใสทุกประการ มีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้นเมื่อเทียบกับ 1 - 2 ปีที่ผ่านมา ควรรักษามาตรฐานในการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่และส่วนที่เกี่ยวข้องมีการพัฒนาที่ดีต่อไป

2. ควรติดตามสอดส่องพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลอย่างเข้มงวด

3. เรือนจำควรเข้มงวดกวดขัน และจัดกิจกรรมทุกอย่างให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เช่น การตรวจเข้มในการฝากสิ่งของให้ผู้ต้องขัง และตรวจค้นผู้ต้องขังอย่างเข้มงวด

4. ส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ควรเข้าตรวจสอบเรือนจำบ่อยๆ จะได้เกิดการตื่นตัว

5. ญาติผู้ต้องขังต้องไม่ให้ความร่วมมือ ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน

6. ควรลงโทษผู้กระทำผิดขั้นรุนแรงที่สุด

7. จัดกิจกรรมและอบรมเจ้าหน้าที่ด้านการส่งเสริมจริยธรรม ธรรมะ

8. เจ้าหน้าที่ควรมีจิตสำนึกที่ดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อนำไปสู่ความโปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและผู้ต้องขัง

9. ให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ในเรือนจำ

3.) <u>ผู้ต้องขัง</u> จำนวน 520 คน ส่วนใหญ่จบมัธยมศึกษา คดียาเสพติด ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำมาแล้ว 1 - 5 ปี ส่วนใหญ่เห็นว่าคุณภาพของอาหารและข้าวที่ทางเรือนจำจัดเลี้ยงปัจจุบันดีขึ้นจากในอดีตร้อยละ 75.4 เมื่อเปรียบเทียบก่อนมีมาตรฐานโปร่งใส ผู้ต้องขังเห็นว่าปริมาณอาหารและข้าวเพียงพอร้อยละ 74.6 หลังจากมีมาตรฐานโปร่งใสแล้วดีขึ้นร้อยละ 86.2 สินค้าในร้านสงเคราะห์ราคาได้มาตรฐานเทียบเท่ากับภายนอกร้อยละ 60.2 และได้รับความสะดวกสบายในการซื้อสินค้าจากร้านสงเคราะห์ร้อยละ 57.3 ในร้านสงเคราะห์มีป้ายแสดงราคาสินค้าชัดเจนร้อยละ 82.5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเคยจ่ายเงินหรือสิ่งของให้เจ้าหน้าที่เพื่อช่วยอำนวยความสะดวก ส่วนใหญ่ร้อยละ 89.6 ไม่เคย ที่เคยร้อยละ 10.4 ในเรื่องให้เจ้าหน้าที่ซื้อยารักษาโรคที่เรือนจำสั่งห้ามนำเข้า ฝากซื้อของกินของใช้ที่ภายในเรือนจำไม่มีหรือ

ช่วยติดต่อญาติให้ ฯลฯ ข้อเสนอแนะให้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่บ้าง มีการตรวจสอบภายในเรือนจำอยู่เสมอๆ และให้เพิ่มเงินเดือน สวัสดิการให้เจ้าหน้าที่

<u>ความคิดเห็นของผู้ต้องขังต่อการเกิดทุจริตในเรือนจำ</u> พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ร้อยละ 89.6 ไม่เคยจ่ายเงินและให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่ มีเพียงร้อยละ 10.4 ที่เคย ในเรื่องต่างๆ เช่น ในเรื่องการเจ็บป่วย เช่น ให้เจ้าหน้าที่ช่วยซื้อยารักษาโรคให้ ความสะดวกสบายในเรื่องความเป็นอยู่ในเรือนจำ เช่น การตัดยอดงาน การทำผิดกฎระเบียบของเรือนจำ การคัดจ่ายนอก การย้ายแผนกเข้ากองงาน ช่วยติดต่อญาติในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องคดี

<u>ข้อเสนอแนะของผู้ต้องขังในการจัดมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ</u>

1. ควรมีการตรวจสอบการทุจริตของทุกฝ่ายอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดว่า การทำงานของแต่ละคนโปร่งใสแค่ไหน และควรจะทำเป็นประจำ

2. มีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภายนอก หรือจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบ หรือมีการตรวจสอบภายในระหว่างเรือนจำ

3. มีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ทุกๆ 1 ปี หรือโยกย้ายเมื่อมีการทุจริต หรือมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ในหน่วยงานบ้าง

4. เจ้าหน้าที่ควรมีความซื่อตรง มีจิตสำนึกที่ดี และปฏิบัติตามระเบียบที่ทางกรมฯ ตั้งขึ้นไว้อย่างเคร่งครัด ไม่รับสินบน ไม่ใช้เส้น ไม่เรียกร้องประโยชน์จากผู้ต้องขัง และละเว้นจากอบายมุขต่างๆ

5. จัดการกับบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ปราบปรามผู้ต้องขังที่หาผลประโยชน์ในเรือนจำ และเจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรสนิทสนมกับผู้ต้องขังมากจนเกินไป

6. เพิ่มบทลงโทษผู้ที่ทุจริตให้รุนแรง และหนักขึ้น

<u>ข้อเสนอแนะของคณะวิจัย</u>

1. กรมราชทัณฑ์ควรจัดระบบการปฏิบัติงานทุกด้านให้มีมาตรฐาน มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน

2. ควรให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการด้านการจัดเลี้ยงอาหารของผู้ต้องขัง ซึ่งจะทำให้ไม่ต้องเป็นภาระของเรือนจำ

3. ผู้บริหารควรสร้างความรู้ความเข้าใจและสื่อสารกับคนในองค์กรในเรื่องเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนา ให้กับคนในองค์กรทุกระดับเข้าใจพร้อมให้ความร่วมมือ มีความมุ่งมั่นที่จะเดินหน้าไปด้วยกัน สร้างระบบการทำงานเป็นทีม

4. ควรเน้นการอบรมปลูกฝังสร้างจิตสำนึกเรื่องวินัย จรรยาบรรณ ให้แก่ข้าราชการอย่างจริงจัง

5. ควรให้มีการกำหนดโทษขั้นรุนแรงสำหรับผู้กระทำการทุจริตและยกย่องผู้กระทำความดี

6. ควรมีการสร้างระบบการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่

7. ควรจัดสวัสดิการและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีกิจกรรมที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ในครอบครัวให้มากขึ้น

8. การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรควรพิจารณาจากความรู้ความสามารถ คุณธรรมและจริยธรรม

9. เรือนจำควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ต้องขังทราบในเรื่องเงินปันผลและติดประกาศเงินปันผลให้ทราบไว้ในโรงงาน

10. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ญาติผู้ต้องขังทราบเรื่องมาตรฐานความโปร่งใส และมาตรการป้องกันการทุจริตในเรือนจำ เพื่อที่ญาติจะได้ทราบข้อเท็จจริง และเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

11. ขอให้กรมราชทัณฑ์ดูแลผู้ต้องขังทุกคนอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงเท่าเทียมกัน

****

การกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

นำเสนอโดย

พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์

ต่อยศ วงศ์สุนทร

สุภีร์ รัตนนาคินทร์

อุทิศ บัวศรี

คำนำ

การศึกษาทางวิชาการเรื่องการกำหนดห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 นี้ เป็นการศึกษาวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสำนักงานกิจการยุติธรรมร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และมีความมุ่งหมายให้ใช้ส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 เรื่องกระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้นำผลการศึกษาเรื่องนี้เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาของผู้แทนจากภาคส่วนราชการและภาคประชาชน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 ซึ่งปรากฏว่าผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้ให้ความสนใจและได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ นักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงขอขอบคุณผู้เข้าร่วมสัมมนา รศ. ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนทำให้การศึกษาวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้นำความคิดเห็นที่มีคุณค่านี้ไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นตามความคิดเห็นของท่านทั้งหลายต่อไป

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทที่ 1 บทนำ1:4:1

1. หลักการและเหตุผล 1:4:1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา 1:4:5
3. ขอบเขตของการศึกษา 1:4:5
4. วิธีดำเนินการศึกษา 1:4:5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 1:4:6

บทที่ 2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 1:4:7

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 1:4:7
2. ความสำคัญของการกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 1:4:10

บทที่ 3 การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 1:4:24

1. หลักการและแนวคิดในการกำหนดตำแหน่ง 1:4:24
2. การกำหนดตำแหน่งในปัจจุบัน 1:4:29

บทที่ 4 ผลการศึกษา 1:4:30

1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1:4:30
2. รูปแบบและกลไกที่นำมาใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม 1:4:31
3. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ควรห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 1:4:33
4. ความเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา 1:4:34

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ **1:4:43**

1. สรุป 1:4:43
2. ข้อเสนอแนะ 1:4:47

บรรณานุกรม **1:4:51**

บทที่ 1
บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน และที่เห็นได้ชัดก็คือ การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่ได้ประกาศและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งความหมายของคำว่าทุจริตหรือคอร์รัปชันที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุด คือ "การใช้อำนาจรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว" (Gray Kanfmann.1988 ; Jayawickrama 1988 ; Bardhan 1997)[1] รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ โดยเมื่อได้รับการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งแล้วจะต้องมีมาตรการป้องกันการทุจริตไว้ก่อนและขณะใช้อำนาจ โดยเฉพาะมาตรการให้จัดทำประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และมาตรการกำหนดให้การกระทำทุกอย่างต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ดังนี้[2]

1.1 การมีประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน

เพื่อป้องกันการทุจริตจะต้องวางกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดล่วงหน้าว่าสิ่งใดทำไม่ได้หรือไม่ควรทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษหรือถูกประณาม ทั้งนี้โดยกำหนดกติกาล่วงหน้าใน 2 รูปแบบ คือ

1) การบังคับให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ (มาตรา 77) ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 191)

2) การบังคับให้ต้องกำหนดการห้ามผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ของตำแหน่งหน้าที่ ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง [มาตรา 331(2)]

3) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีรับสัมปทานหรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ (มาตรา 110, มาตรา 128, และมาตรา 208) และห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน บริษัทเกินจำนวนที่กำหนด หากเกินต้องโอนให้บริษัทจัดการทรัพย์เพื่อผู้อื่น (blind trust) บริหารแทน (มาตรา 209)

---

[1] นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, การคอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์ในการต่อต้าน-คอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์ (สำนักงานก.พ., 2543) หน้า 30

[2] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กาพรวมของรัฐธรรมนูญ (สถาบันพระปกเกล้า, 2546) หน้า 17-18

1.2 การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่ง

ให้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง (มาตรา 291 – มาตรา 2956) โดยการยื่นบัญชีดังกล่าวต้องยื่นเอกสารพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ภริยา และบุตร รวมทั้งใบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้ด้วย และมีการตรวจสอบการยื่นดังกล่าว 3 ครั้ง เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นตำแหน่ง และเมื่อครบ 1 ปี นับแต่วันพ้นตำแหน่ง และมีบทลงโทษหากจงใจยื่นเท็จหรือปกปิดทรัพย์สิน เมื่อตรวจสอบว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติโดยพิสูจน์ที่มาไม่ได้ก็ให้ดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

1.3 การใช้หลักโปร่งใสในการใช้อำนาจ

อำนาจที่ปกปิดย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจที่มิชอบได้ง่ายจึงต้องกำหนดมาตรการให้การใช้อำนาจทุกระดับโปร่งใสและประชาชนตรวจสอบได้ ดังนี้

1) การเปิดเผยการดำเนินกิจการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มาของรายได้และรายจ่าย รวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง [มาตรา 328(5)(56)(7)]

2) การตรวจสอบและประกาศผลตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน [มาตรา 3256(56)]

3) การประกาศให้ประชาชนทราบถึงทรัพย์สิน หนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ภริยา และบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ และการเสียภาษี และให้มีการตรวจสอบ (มาตรา 291 และมาตรา 293 วรรคสอง)

4) การให้บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 1556 วรรคสาม และมาตรา 191)

5) การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผยและต้องเขียนคำวินิจฉัยทุกคน โดยเฉพาะในศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 2567) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 311)

6) การให้วุฒิสภาพิจารณาเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยเปิดเผย [มาตรา 331 (7)]

7) การให้สิทธิประชาชนในการทราบข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น (มาตรา 58 – มาตรา 560) รวมทั้งสิทธิในการขอให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 70) และตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 756)

8) การให้องค์กรประชาชนมีส่วนตรวจสอบการใช้อำนาจก่อนสั่งการในบางเรื่อง เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม (มาตรา 556 วรรคสอง) เรื่องคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 57) เรื่องประชาพิจารณ์ (มาตรา 59)

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นได้มีบทบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 24956 พระราชบัญญัติสภาตำบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นกระทำการซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นกับประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้มีสิทธิลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และห้ามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นกระทำ

ผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 9, 11, 3511, 356, 37, 37/1, 44/3) นอกจากนั้นยังกำหนดให้การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณจะกระทำมิได้ (มาตรา 55/1)

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไว้ในมาตรา 15, 18 ทวิ, 19, 48 เบญจ, 48 นว, 48 จตุทศ, 48 ปัญจทศ, 48 โสฬส, และ 562 จัตวา

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 47 ทวิ, 47 ตรี, 58/1, 58/4, 64, 64/1, 64/2, และมาตรา 87

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำแก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากระทำ หากฝ่าฝืนมีผลทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง (มาตรา 18, 19) และกำหนดห้ามนายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยาหรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น หากฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา

49, 50, 51) แต่ไม่ได้ห้ามเลขานุการของเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา หรือที่ปรึกษาแต่อย่างใด (มาตรา 52)

สำหรับเรื่องงบประมาณได้กำหนดให้ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเมืองพัทยา การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ (มาตรา 75)

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 กำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น หากมีกรณีดังกล่าวสมาชิกต้องสิ้นสุดลง (มาตรา 2, 23) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัท ซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการค้าตามปกติ ต้องไม่เป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญากับกรุงเทพมหานคร หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นเว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 51, 52, 58) แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้นำมาบังคับใช้กับสมาชิกภาพกรุงเทพมหานคร รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้การพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณจะกระทำมิได้

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญา หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีรับสัมปทาน หรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ อันมีลักษณะผูกขาดตัดตอนและเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจหรือเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับ

ดูแล ควบคุม ตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้นำมาใช้กับคู่สมรส และบังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม[3] หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[4] เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา[5] ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการดังกล่าว[6]

เนื่องจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายจำเป็นต้องกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม และในครั้งนี้จะได้ศึกษาเฉพาะตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นว่าตำแหน่งใดสมควรจะได้กำหนดเพิ่มเติม ก่อนที่จะได้ศึกษาตำแหน่งต่างๆ ในโอกาสต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการในการกำหนดตำแหน่งซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการกับหน่วยงานของรัฐ

2.2 เพื่อเสนอตำแหน่งทางการเมืองที่ควรกำหนดเพิ่มเติม

2.3 เพื่อได้แนวทางในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหลือต่อไป

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตศึกษาเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังไม่รวมเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ

4. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสารโดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ และเสนอร่างผลการศึกษาเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุปและนำไปจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

---

3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 100 และ 101

4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 122

5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 100 วรรคสอง

6 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ได้แนวคิดและหลักการในการกำหนดตำแหน่งที่ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

5.2 สามารถกำหนดตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการกับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม

5.3 ได้ร่างประกาศกำหนดตำแหน่งที่สมควรกำหนดเพิ่มเติม

5.4 ได้แนวคิดและหลักการเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

บทที่ 2
มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยได้ดำเนินการมาเป็นเวลานาน รูปแบบและวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผู้มีอำนาจรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยนำมาใช้มีลักษณะเป็นประการใดเป็นเรื่องที่สามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยซึ่งมีวิวัฒนาการมาตามลำดับและมีความต่อเนื่อง ล่าสุดผู้มีอำนาจรัฐนัยว่าเป็นความประสงค์ของประชาชนก็ได้นำเอาเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

ส่วนที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในหมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหมวดที่มีบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ออกจากตำแหน่ง และว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนอกเหนือจากเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงแล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ยังได้บัญญัติให้การปฏิบัติบางเรื่องบางกรณีให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบการทุจริตด้วย นอกจากจะเกี่ยวกับเรื่องที่ว่านั้นแล้ว รัฐธรรมนูญนี้ยังได้บัญญัติให้บทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบการทุจริตจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังดำรงตามเวลาที่กำหนดด้วย

สิ่งที่เป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงอาจพิจารณาได้ตามลำดับ ดังนี้

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีภารกิจหรือหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 ด้านป้องกันการทุจริต

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 มาตรา19 (8) และ (10) ดังนี้[7]

1) ด้านระบบ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) ด้านตัวบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.2 ด้านปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการไต่สวนที่พนักงานสอบสวนส่งให้ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การสอบสวนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

1.3 ด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ การร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นของแผ่นดิน และดำเนินการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ

1.4 การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม 2 ลักษณะ ดังนี้

1.4.1 การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ดำเนินกิจการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

---

7 รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2546

1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ทั้งให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความในมาตรา 101 ยังให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมิใช่บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.4.2 การห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะเป็นการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา การห้ามในลักษณะดังกล่าวกฎหมายให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 ดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

- รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ ซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
- รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

2. ความสำคัญของการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบการทุจริต จะต้องมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังดำรงตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด (มาตรา 331)

2.1 ทั่วไป

จากการศึกษาของ สุวรรณา ตุลยวศินพงศ์[8] เกี่ยวกับลักษณะของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน จากผลการศึกษาในอดีตได้ชี้ให้เห็นว่าการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตน (private interest) กับผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

---

8 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม, หน้า 2-2 - 2-8

ประการแรก มีผลประโยชน์ส่วนตัว (private or person interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ เป็นของตนเองหรือของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เช่น บุคคลในครอบครัว เพื่อนร่วมวิชาชีพหรือร่วมรุ่นสถาบันการศึกษา

ประการที่สอง มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ (public or official duty and responsibility) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะ หน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานซึ่งต้องมีความเป็นกลางโดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม

ประการที่สาม มีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (interfering with objective judgment) คือ สภาพความขัดแย้งดังกล่าว ได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้เกิดการตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพ หรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

สำหรับรูปแบบการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น Kenneth Kernaghan และ John Langford ได้แบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ

1) **การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ** (accepting benefits) เช่น การรับของขวัญ การรับค่าสนับสนุนการเดินทางไปประชุมในต่างประเทศ การรับเงินบริจาคสร้างสำนักงาน การรับของแถมจากผู้รับจ้างหรือผู้ขาย

2) **การทำธุรกิจกับตนเอง** (self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (contracts) คือ เป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสาธารณะเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด

3) **การทำงานหลังจากออกพ้นจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ**หรือหลังเกษียณ (post – employment) หมายถึงกรณีที่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ลาออกจากหน่วยงานของรัฐแล้วไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน

4) **การทำงานพิเศษ** (outside – employment or moonlighting) เป็นกรณีที่ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ประกอบกิจการหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการของเอกชนที่มีลักษณะเหมือนกับงานที่ตนปฏิบัติอยู่ในหน่วยงานที่ตนสังกัด

5) **การรู้ข้อมูลภายใน** (inside information) เป็นกรณีที่ผู้ที่มีตำแหน่งทางราชการใช้ประโยชน์จากการที่ตนได้ล่วงรู้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น การรู้ข้อมูลเรื่องรัฐจะออกกฎหมายเวนคืนที่ดินในบริเวณใดแล้วไปซื้อที่ดินที่ใกล้หรืออยู่ติดบริเวณนั้น

6) **การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว** (using your employer's property for private advantage)

7) **การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง** (pork – barreling)

ส่วนกลไกที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหามีน้อยที่สุดโดยการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น

1) การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (qualification and disqualification from office) เช่น การไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสัมปทานหรือสัญญาต่าง ๆ กับรัฐ

2) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ (disclosure of personal interests) เช่น การแจ้งทรัพย์สินหรือจำนวนหุ้นก่อนจะเข้าดำรงตำแหน่ง

3) การกำหนดจรรยาบรรณ (code of conduct) เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำสำหรับข้าราชการให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน

4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังจากพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ราชการ (post-office employment restrictions) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับของทางราชการที่ตนทราบไปใช้ประโยชน์ส่วนตนภายหลังที่ตัวเองพ้นจากตำแหน่งทางราชการแล้ว

2.2 การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่รัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะมีสาระสำคัญอยู่ 2 ลักษณะ คือ ให้เป็นการห้าม**ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐกระทำการที่ตนต้องรับผิดชอบ และเป็นการห้ามทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังดำรงตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด

สำหรับการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น มีกรณีที่น่าจะพิจารณาในเบื้องแรกว่า **"ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง"** หมายถึงบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้าง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" เช่น บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ

มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ที่ได้ให้คำนิยามของคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หมายความว่า

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า **"ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง"** อย่างน้อยแล้วจะประกอบด้วยผู้ดำรงเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ คือ

1) นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201)

2) รัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีไม่เกินสามสิบห้าคนมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201)

3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน (มาตรา 98)

4) สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน (มาตรา 121)

5) ข้าราชการการเมืองอื่น จะมีผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างอาจจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ คือ

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการการเมืองดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (11) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (16) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง(20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

ตามมาตรา 61 ตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองมี ดังนี้ 1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา 2) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา 3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา 4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร5) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา 6) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร 7) เลขานุการประธานรัฐสภา 8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา 9) เลขานุการประธานวุฒิสภา 10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร 11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา 12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร 13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 70) และให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 71) คือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 7) ในส่วนของ**สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ประกอบด้วย**สมาชิก**องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมาย

ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 9) และให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น**ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน** (มาตรา 17) และให้**นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 35) กับให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ตั้ง**รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้ง**เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 35/3) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 39)

2) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี (มาตรา 14) สำหรับสภาเทศบาลประกอบด้วย**สมาชิก**ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ สภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน สภาเทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน และสภาเทศบาลนครประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบคน (มาตรา 15) กับมี**ประธานสภา**คนหนึ่ง **รองประธานสภา**คนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ส่วน**นายกเทศมนตรี**มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 48 ทวิ) อาจแต่งตั้ง**รองนายกเทศมนตรี** และอาจแต่งตั้ง**ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี**คนหนึ่ง **เลขานุการนายกเทศมนตรี** ตามจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 48 อัฏฐ) ให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาลและจัดแบ่งส่วนราชการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

3) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 9) สำหรับสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วย**สมาชิก**ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง (มาตรา 10) สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกเป็น**ประธานสภากรุงเทพมหานคร**คนหนึ่งและ**รองประธานสภากรุงเทพมหานคร**ไม่เกินสองคน (มาตรา 25) กับให้มี**เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร**หนึ่งคน และ**เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร**ไม่เกินจำนวนรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 44) ให้**ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภา**

กรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (มาตรา 58)

ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขตประกอบด้วย**สมาชิก**ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 71) และให้เลือกสมาชิกเป็น**ประธานสภาเขต**คนหนึ่ง และ**รองประธานสภาเขต**คนหนึ่ง (มาตรา 74)

4) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา (มาตรา 8) สำหรับสภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย**สมาชิก** (มาตรา 9) สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็น**ประธานสภาเมืองพัทยา**และ**รองประธานสภาเมืองพัทยา** (มาตรา 22) ประธานสภาเมืองพัทยาอาจแต่งตั้ง**เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยา**เพื่อช่วยเหลือกิจการที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 27) กับให้**ปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา** (มาตรา 28)

นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งของราษฎร (มาตรา 41) นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้ง**รองนายกเมืองพัทยา** (มาตรา 46) **เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา** (มาตรา 48) นายกเมืองพัทยาเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา (มาตรา 54)

5) องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติ คือ

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การส่วนตำบล (มาตรา 44) สำหรับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย**สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**จำนวนหมู่บ้านละสองคนซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎร (มาตรา 45) ให้สภาองค์การบริหารตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น**ประธานสภา**และ**รองประธานสภา**คนหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48) และเป็น**เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล** หนึ่งคน (มาตรา 57) **ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 58) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้ง**รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล** และอาจแต่งตั้ง**เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล**ได้ (มาตรา 58/3) ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย (มาตรา 60)

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีบทบัญญัติที่เป็นการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะต่าง ๆ ไว้ด้วย เช่น

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว (มาตรา 110 และมาตรา 128)

2) รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา 110 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็มิได้ด้วย (มาตรา 208)

3) รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นให้ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว (มาตรา 209)

2.3 การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น

ปัจจุบันมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดให้มีกลไกหรือมีบทกำหนดโทษในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ผู้กระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่น

1) กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ คือ

- ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง (มาตรา47ทวิ)

- สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ (มาตรา 47 ตรี)

- ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง (มาตรา 58/1)

- รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 58/1 (มาตรา 58/4)

- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2 (มาตรา 64)

- นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องไม่ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ (มาตรา 64/2)

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้คือ

- สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ (มาตรา 18 ทวิ)

- สมาชิกสภาพของสมาชิกเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ (มาตรา 19)

- บุคคลผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง (มาตรา 48 เบญจ)

- รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ (มาตรา 48 นว)

- นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ (มาตรา 48 จตุทศ)

- นายเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ (มาตรา 48 ปัญจทศ)

- รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ (มาตรา 48 โสฬส)

2) รัฐวิสาหกิจ เช่น

1) พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 22 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้านครหลวง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้านครหลวงหรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดในกิจการเช่นว่านั้นหรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินกิจการ โดยการมอบหมายของการไฟฟ้านครหลวงในกิจการตามมาตรา 13 (10) หรือ

(2) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

มาตรา 28 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็น **ผู้ว่าการ** หรือถ้าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้านครหลวง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้านครหลวง หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดในกิจการเช่นว่านั้นหรือเป็น ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินกิจการ โดยการมอบหมายของการไฟฟ้านครหลวงในกิจการตามมาตรา 13 (10)

ฯลฯ

2) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 22 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็น**ประธานกรรมการหรือกรรมการ**

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้เพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น หรือ

(2) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

มาตรา 28 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็น**ผู้ว่าการ** หรือถ้าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น

ฯลฯ

3) พระราชบัญญัติการประนครหลวง พ.ศ. 2510 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 22 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็น**ประธานกรรมการหรือกรรมการ**

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการประปานครหลวงหรือในกิจการที่กระทำให้แก่การประปานครหลวง ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้เพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น หรือ

(2) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

มาตรา 28 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็น**ผู้ว่าการ** หรือถ้าเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการประปานครหลวง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การประปานครหลวง ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น

ฯลฯ

4) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 8 ตรี ผู้บริหารนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

(8) ไม่เป็นผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจอื่น หรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร

ฯลฯ

(12) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

3) กฎหมายอื่น เช่น

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติให้

- กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม และไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ (มาตรา 11)

- กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม และไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ (มาตรา 11 และมาตรา 50)

2.3.2 กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ผู้กระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมต้องเป็นความผิดวินัย เช่น

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

2). คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 เรื่องการปฏิบัติตนของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร สั่ง ณ วันที่ 21 ตุลาคม 2519

5. ห้ามเป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัท ห้างร้านของเอกชน ซึ่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าเป็นการยอมให้บริษัทห้างร้านของเอกชนเหล่านั้นอาศัยชื่อของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

ในกรณีดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้วในวันที่มีคำสั่งนี้ ให้ถอนตัวออกจากตำแหน่งดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งนี้

2.3.3 กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ผู้กระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมต้องเป็นความผิดอาญา เช่น

1) ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 152 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1706/2535 นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลและเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้เข้าทำสัญญาซื้อขายกับห้างฯ ดังกล่าว ซึ่งปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ และราคาที่ซื้อก็ต่ำกว่าราคาที่ตั้งงบประมาณไว้ แสดงว่านายกเทศมนตรีทำไปตามหน้าที่ ไม่ได้หวังผลประโยชน์อื่นใด ถือไม่ได้ว่าเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้รับ เนื่องจากการทำสัญญานั้น

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

มาตรา 9 ผู้ใดเป็นพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

มาตรา 122 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในกรณีที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

4) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติให้

- ให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 19)

- ให้กรรมการกิจการโทรคมคมนาคมแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 19 ประกอบมาตรา 50)

โดยสรุป ตามที่กล่าวมาตามลำดับจะเห็นได้ว่าการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ จะมีลักษณะที่สำคัญ คือ ผู้ที่ต้องห้ามกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมองค์กรที่ตนสังกัด และได้กำหนดรูปแบบของการห้ามเข้าเป็นคู่สัญญาหรือการมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด และส่วนใหญ่จะเป็นการห้ามในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น ๆ มิได้เป็นการห้ามภายหลังจากการพ้นตำแหน่งในองค์การนั้นแล้ว ในขณะเดียวกันจะเป็นการกำหนดแก้ไขปัญหาการกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่าง

ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในลักษณะเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (qualification and disqualification from office) ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือการป้องกันการทุจริตประการหนึ่งที่กฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้นำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวได้น้อยที่สุด สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีผลทำให้ผู้นั้นขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งอาจมีผลให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาหรือทางวินัยด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป

บทที่ 3

การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1. หลักการและแนวคิดในการกำหนดตำแหน่ง

ในส่วนของการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะกรณีของการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องห้ามกระทำการตามมาตรานี้ จะมีสาระสำคัญที่สมควรได้พิจารณา คือ

1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามคำว่า **ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** หมายความว่า 1) นายกรัฐมนตรี 2) รัฐมนตรี 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) สมาชิกวุฒิสภา 5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก 1) และ 2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง 6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา 7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร 9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 291 ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้ว แต่จะมีความแตกต่างกันบ้างในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เพราะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้มากำหนดและแยกเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร กับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ซึ่งเฉพาะในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นและ

สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดแล้ว จะทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีสภาพเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามกฎหมายนี้ แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกับรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาของท้องถิ่นไม่มีว่าจะมีรายได้มากน้อยเพียงใดก็มีสภาพเป็นเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

1.2 ข้อกำหนดในการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามบทบัญญัติเรื่องการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการหรือแนวทางสำหรับประกอบการพิจารณาการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการต่าง ๆ ไว้ คือ

1.2.1 คุณลักษณะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องห้ามดำเนินการในแต่ละกิจการ

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ได้ คือ

1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดคุณลักษณะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะอยู่ในขอบเขตที่จะต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 ไว้ คือ

1) ตามมาตรา 100 (1) กรณีการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ และมาตรา 100 (2) กรณีการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดีในหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การให้คำนึงถึงการมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ตนสังกัดตามความในมาตรา 100 (1) (2) ดังกล่าว เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การของรัฐต่าง ๆ ด้วยว่ากฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีอำนาจในลักษณะดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เช่น

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้**นายกรัฐมนตรี**ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินกับการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้**รองนายกรัฐมนตรี**กำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง ทบวง (มาตรา 11) หรือได้บัญญัติให้**รัฐมนตรีว่าการกระทรวง**เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงและจะให้มี**รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง**เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ (มาตรา 20)

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติให้**นายกเมืองพัทยา**เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา (มาตรา 54)

2) กรณีการรับสัมปทาน การคงไว้ซึ่งสัมปทาน การเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนจากหรือกับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 100 (3) นั้น ไม่มีการกำหนดในลักษณะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แต่อย่างใด ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งใดต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แล้วอย่อมมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งนั้น ๆ ต้องห้ามรับสัมปทาน การคงไว้ซึ่งสัมปทาน การเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนจากหรือกับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 100 (3) นี้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงเรื่องการมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 100 (1) และ (2) และขณะเดียวกัน การห้ามตามกรณีนี้มีลักษณะเป็นการห้าม

กระทำการทั่วราชอาณาจักรไม่จำกัดว่าเป็นพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เช่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 บัญญัติให้หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น (มาตรา 6) และมีอำนาจและหน้าที่ให้และเพิกถอนสัมปทานการเก็บรังนก กำกับดูแลการเก็บรังนกของผู้รับสัมปทานให้เป็นไปตามสัมปทานและตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 7) ดังนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แล้วย่อมมีผลทำให้หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นนั้นต้องห้ามรับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นทั่วราชอาณาจักรไทย ไม่จำกัดเฉพาะเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจกำกับดูแลการให้สัมปทานรังนกอีแอ่นเท่านั้น

3) กรณีการเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชนตามมาตรา 100(4) เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติสำหรับใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด หรือปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบธุรกิจเอกชน เช่น

- พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ในกรณี**รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง**เห็นว่าบริษัทใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมบริษัทหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของบริษัทนั้นให้บริษัทต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา 57)

- พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 บัญญัติให้**รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์**มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย (มาตรา 6) รวมทั้งการตั้งเป็นสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ (มาตรา 7) และการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เป็นต้น

1.2.2 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องห้ามกระทำกิจการที่กำหนดในขณะที่เป็นและขณะที่พ้นจากการเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีนี้เป็นไปตามความประสงค์หรือเจตนาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งและหลังดำรงตำแหน่งตามเวลาที่กำหนดดังกล่าวแล้วในตอนต้น ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติไว้ว่าให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมิใช่บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมีความแตกต่างจากกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมที่ได้บัญญัติให้การกระทำเป็นความผิดเฉพาะในขณะที่ดำรงตำแหน่งเท่านั้น

1.2.3 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องห้ามกระทำกิจการที่กำหนดมีผลบังคับใช้กับคู่สมรสด้วย

ในกรณีนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่าให้นำบทบัญญัติที่ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดด้วย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะแตกต่างกับกฎหมายอื่นที่บทบัญญัติตามกฎหมายนั้น ๆ มีผลบังคับเฉพาะตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเช่นกัน

1.2.4 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องห้ามกระทำกิจการที่กำหนดเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา

ดังกล่าวในตอนต้นแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นกรณีที่เป็นการกระทำความผิดของคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการดังกล่าวก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีความผิด (มาตรา 122)

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 100 เป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญานั้นเป็นหลักการอันเดียวกันที่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 ที่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้นเป็นความผิดและต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ได้บัญญัติ ไว้ในลักษณะเดียวกัน แต่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1706/2535 ได้วินิจฉัยว่าหากเป็นคู่สัญญาโดยทำไปตามหน้าที่ไม่ได้หวังผลประโยชน์อื่นใด ไม่ผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152

2. การกำหนดตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ในการพิจารณากำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ให้กำหนดตำแหน่งของ**นายกรัฐมนตรี**และ**รัฐมนตรี** และให้ประกาศนี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 13 ก วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544) เป็นต้นไป

ตามประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว จึงมีผลบังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีตำแหน่งเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมิได้ประกาศกำหนดเป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สรุป การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แม้ว่าการห้ามดำเนินกิจการจะมีลักษณะเป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในกิจการตามลักษณะต่าง ๆ ที่กฎหมายนี้กำหนดซึ่งมีลักษณะเหมือนกับบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวในตอนต้นแล้ว แต่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำกิจการตามที่กฎหมายกำหนดภายหลังที่ตนเองพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การห้ามมีผลบังคับถึงคู่สมรส และการห้ามมีผลทำให้ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญาด้วย ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นตำแหน่งต้องห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีตำแหน่งอย่างอื่นยังไม่มีการประกาศกำหนด

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นความผิดและเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งก็ดี เป็นความผิดทางวินัยก็ดี หรือเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาก็ดี รวมทั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะได้ความปรากฏ ดังนี้

1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามที่กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" เช่น บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

มาตรา 308 ในกรณีที่**นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น**ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ฯลฯ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" อย่างน้อยแล้วจะประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ในส่วนของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นอาจไม่มีปัญหามากนักเพราะตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดตำแหน่งเหล่านี้ไว้ชัดเจนแล้วว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดอย่างไร แต่ในกรณีของ "ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ" เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาว่าตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับว่ามีตำแหน่งใดและระดับใดเป็นตำแหน่งของผู้บริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2. รูปแบบและกลไกที่นำมาใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมโดยเฉพาะการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำกิจการในลักษณะต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการห้ามตามที่ได้บัญญัติในกฎหมายของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ การห้ามตาม กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะกับผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การห้ามตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งมีผลบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลบังคับใช้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดทำธุรกิจ เป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัดซึ่งในฐานะที่ตนเป็นผู้บริหารและมีอำนาจการบังคับบัญชา การกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบหน่วยงานนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายเกี่ยวข้องบัญญัติ ในเบื้องแรกหากเป็นการกระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมายรัฐวิสาหกิจ กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันจะมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องขาดคุณสมบัติและพ้นจากการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แต่หากเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการจะได้รับโทษทางวินัยสถานใดสถานหนึ่งตามขนาดความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น และหากบุคคลดังกล่าวเหล่านี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและได้กระทำการตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นความผิดก็ต้องรับโทษทางอาญาด้วย

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น รูปแบบของการห้าม เช่น การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารับสัมปทาน

จากรับเข้ามีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ การห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท การคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป การเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว เป็นต้น สำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนจะทำให้ขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่ง

ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวถึงนั้น บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติและจะมีผลบังคับให้เป็นการห้ามเฉพาะกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ส่วนสภาพบังคับตามกฎหมายส่วนใหญ่แล้วจะมีผลเพียงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้นเป็นบุคคลที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและได้กระทำการตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้เป็นความผิด บุคคลผู้กระทำการนั้นย่อมได้รับโทษทางอาญาด้วย และในส่วนของบุคคลที่เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ รวมทั้งพนักงานท้องถิ่น เช่น พนักงานเทศบาลที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลมก็ต้องรับโทษทางวินัยด้วย แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นเรื่องหรือมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมือง จะมีก็แต่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่ต้องรับผิดตามกฎหมายในกรณีได้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่กฎหมายห้ามกระทำ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีตำแหน่งอย่างอื่นไม่มีกฎหมายบัญญัติในลักษณะเป็นการห้ามดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 นอกจากจะมีการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายกำหนดต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะยังผลให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่งแล้ว กฎหมายนี้ยังได้บัญญัติผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนอกจากจะมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายนี้กำหนดต้องรับผิดทั้งในขณะและหลังการดำรงตำแหน่งตามเวลาที่กฎหมายแล้ว ยังต้องรับผิดหรือรับโทษทางอาญาและกฎหมายให้มีผลบังคับถึงคู่สมรสด้วย

สำหรับการห้ามการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติ

ในลักษณะเป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด และบัญญัติให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาสถานเดียว แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ก็ได้กำหนดเงื่อนไขหรือกำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะเข้ามีส่วนได้เสียกับหน่วยงานที่ต้นสังกัดนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบในหน่วยงานที่ตนสังกัด ดังนั้นในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีอำนาจในลักษณะดังกล่าวก็ไม่อาจนำมากำหนดเป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการที่เป็นการมีส่วนได้เสียกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ทั้งนี้ จะเว้นแต่เป็นเรื่องการรับสัมปทานที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบในหน่วยงานที่ตนสังกัด ตามนัยนี้หากมีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งใด ก็ย่อมมีผลเป็นการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ รับสัมปทานและหากฝ่าฝืนก็จะเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา

3. ผู้ตำแหน่งทางการเมืองที่ควรห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามความประสงค์หรือเจตนาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีบทบัญญัติ ในลักษณะเป็นการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งตามเวลาที่กำหนดดังกล่าวแล้ว และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นกัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังได้กล่าวในข้อ 4.1 แล้ว แต่ในปัจจุบันตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 ได้กำหนดห้ามเฉพาะตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีเท่านั้น จึงยังคงมีผู้ดำรงทางการเมืองในตำแหน่งดังต่อไปนี้ ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิได้พิจารณากำหนดให้เป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือ

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกวุฒิสภา

ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ ได้แก่ 1) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี 2) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี 3) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 4) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี 5) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง 6) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 7) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 8) เลขานุการรัฐมนตรี

ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 9) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 10) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 11) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 12) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 13) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 14) เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 15) ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 16) ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 17) เลขานุการสภากรุงเทพกรุงเทพมหานคร 18) เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

- ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้แก่ 1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา 2) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา 3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา 4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร 5) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา 6) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร 7) เลขานุการประธานรัฐสภา 8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา 9) เลขานุการประธานวุฒิสภา 10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร 11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา 12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร 13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- นายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต
- นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ที่ปรึกษา เลขานุการ และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

4. ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา

ในการสัมมนาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง "การกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542" เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 เพื่อร่วมกันพิจารณากำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นสมควรต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งมีผู้ข้าร่วมการสัมมนาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของภาคส่วนราชการและเอกชน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (3 คน) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (3 คน) คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร (1 คน) คณะกรรมาธิการองค์กรอิสระวุฒิสภา (1 คน) คณะกรรมาธิการ ป.ป.ช. สภาผู้แทนราษฎร (1 คน) ผู้บริหาร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้าราชการการเมืองกรุงเทพมหานคร (2 คน) ข้าราชการ

กรุงเทพมหานคร (2คน) ผู้บริหาร สมาชิกสภาเมืองพัทยาและพนักงานเมืองพัทยา (4 คน) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา (2 คน) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา (2 คน) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนครนนทบุรี (2 คน) พนักงานเทศบาลนครนนทบุรี (2 คน) ผู้บริหารสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเมืองบางบัวทอง (4 คน) ผู้บริหารและพนักงานเทศบาลเมืองบางกรวย (2 คน) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางใหญ่ (2 คน) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (2 คน) พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล (2 คน) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2 คน) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (3 คน) สำนักงานศาลปกครอง (2 คน) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2 คน) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2 คน) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (2 คน) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2 คน) สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2 คน) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2 คน) สำนักงานคณะกรรมการอัยการ (2 คน) ธนาคารแห่งประเทศไทย (1 คน) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2 คน) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2 คน) สำนักงานกิจการยุติธรรม (1 คน) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2 คน) เครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (3 คน) นักวิชาการ (1 คน) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (1 คน) สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (1 คน) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (1 คน) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (40 คน)

การสัมมนาได้แบ่งกลุ่มย่อยเป็น 4 กลุ่ม และแต่ละกลุ่มได้รับมอบหมายให้พิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งแยกออกเป็น 4 กลุ่มเช่นกันมีตำแหน่งใดบ้างที่สมควรนำมาพิจารณากำหนดให้เป็นตำแหน่งต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อย่างไร หรือไม่ ผลการพิจารณาของผู้เข้าร่วมสัมมนามีปรากฏ ดังนี้

ก. กลุ่มที่ 1 ซึ่งได้รับมอบหมายให้พิจารณากำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง ผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ(2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ให้รวมถึงสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานครด้วย

ที่ประชุมกลุ่มที่ 1 เห็นว่าแม้การกำหนดตำแหน่งดังกล่าวทั้งหมดจะทำให้มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาเรื่องการควบคุมและการบังคับใช้กฎหมายก็ตาม แต่จะทำให้มีโอกาสตรวจสอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้ ในขณะเดียวกันก็ควรได้พิจารณาด้วยความระมัดระวังเพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของส่วนบุคคลและอาจทำให้มีคนดีเข้าสู่ระบบการเมืองน้อยลง

ที่ประชุมกลุ่มที่ 1 ยังได้พิจารณาและเห็นด้วยว่าควรจะได้กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นทุกตำแหน่ง รวมทั้งตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญด้วย

ข. กลุ่มที่สอง ได้รับมอบหมายให้พิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งที่ประชุมโดยเสียงข้างมากได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดเฉพาะตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้น ที่ประชุมกลุ่มที่สองเห็นสมควรได้กำหนดตำแหน่งของ "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

ค. กลุ่มที่สาม ได้รับมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำอยู่แล้ว นอกจากนั้นผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของเทศบาลด้วย จึงเห็นสมควรกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวทั้งหมด

สำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้น ที่ประชุมกลุ่มที่สามเห็นสมควรได้กำหนดตำแหน่งปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง/สำนัก รวมทั้งให้กำหนดตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง เลขาธิการ อธิบดี และตำแหน่งกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจด้วย

ในที่ประชุมกลุ่มที่สาม ยังมีข้อเสนอแนะด้วยว่า ควรกำหนดตำแหน่งการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มาใช้เป็นมาตรฐานเทียบเคียงการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรจะดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และควรให้ประชาชนผู้อยู่ในฐานะเป็นผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตได้

ง. กลุ่มที่ 4 ได้รับมอบหมายให้พิจารณาการกำหนดตำแหน่งของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในที่สุดที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นสมควรกำหนดผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด เพราะเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งสามารถมีส่วนได้เสียและมีโอกาสกระทำการทุจริตได้พอ ๆ กัน

ในส่วนของการพิจารณากำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้น กลุ่มที่ 4 เห็นว่าในเบื้องแรกควรได้พิจารณาเป็นกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและผู้ปฏิบัติ แต่จะกำหนดตำแหน่งใดบ้างนั้นควรจะได้พิจารณาและศึกษาในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องด้วย

เมื่อพิจารณาในภาพรวมจากความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อกรณีที่ว่าสมควรได้พิจารณากำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดบ้าง เป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ในที่ประชุมกลุ่มของผู้เข้าร่วมสัมมนาได้กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

(1) กลุ่มข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

(2) กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา

(3) กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 1) ผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด รวมทั้งสมาชิกสภาเขต 2) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเมืองพัทยาทั้งหมด 3) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เฉพาะตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด และ 5) ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

ตามความเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาดังกล่าวมีกรณีที่น่าจะพิจารณาบางประการ คือ

(1) กรณีของกลุ่มข้าราชการการเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้**ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษา**เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (มาตรา 58) ด้วยเหตุนี้จึงมีผลทำให้ในส่วนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็นข้าราชการการเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งตามกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย การบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย (มาตรา 49) ส่วนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย (มาตรา 55) จะทำให้ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นด้วย โดยนัยนี้จึงอาจมีกรณีที่จะต้องพิจารณาด้วยว่าในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ และเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายกำหนดนั้นจะมีความเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็น "ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร" ด้วยหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ในเบื้องแรกนี้ การพิจารณากำหนดให้ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงเป็นเรื่องที่สามารถพิจารณากำหนดได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้มีตำแหน่งเหล่านี้มีความเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็น "ผู้บริหารท้องถิ่น" หรือไม่

ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่ง เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่ประธานสภากรุงเทพมหานครเห็นสมควร (มาตรา 28 และ มาตรา 58) และเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้เป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะเป็น "สมาชิกสภาท้องถิ่น"

สำหรับตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานครจะสามารถพิจารณาได้หรือไม่ว่าปลัดกรุงเทพมหานครเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในฐานะที่เป็น "ผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ" เพราะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยอนุโลม (มาตรา 8) และตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 10 – 11 เป็นตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูงในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือระดับกระทรวง โดยเหตุนี้ปลัดการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญนั้นจึงเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครตามนัยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครบัญญัติ แต่สำหรับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนดังกล่าวในตอนต้นแล้วว่าให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับปลัดกรุงเทพมหานครนั้นกฎหมายได้บัญญัติไว้แต่เพียงให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร (มาตรา 64) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างของกรุงเทพมหานครรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 65)

(2) กรณีของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีบทบัญญัติในลักษณะที่คล้ายกัน ดังนี้

1) ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งนอกเหนือจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นอื่น เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้บัญญัติให้**นายกองค์การบริหารส่วนตำบล**มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 58) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา 59) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้ง**รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล**ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย และอาจแต่งตั้ง**เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล**คนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น "ผู้บริหาร" ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ได้

กล่าวมาแล้วในตอนต้น แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะมิใช่ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพราะตามพระราชบัญญัตินี้ในเฉพาะส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นแล้วได้บัญญัติให้"ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ให้หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดและตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท โดยเหตุนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท จึงไม่เป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ แต่ไม่ว่าจะเป็นหรือไม่เป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามกฎหมายนี้ได้บัญญัติให้ทั้ง "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" และ "ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ย่อมมีผลบังคับแก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาทด้วยในฐานะเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในลักษณะหนึ่ง

2) สมาชิกสภาท้องถิ่น ในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 45) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา 46) และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48) กับให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็น**เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล** (มาตรา 57)

ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้เลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงอาจมีหรือไม่มีความเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในลักษณะเดียวกับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลที่กล่าวมาแล้ว และในฐานะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในข่ายที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถกำหนดให้เป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ทุกกรณี

สรุป เมื่อพิจารณาในภาพรวมของบทบัญญัติตามกฎหมาย ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ แล้ว ส่วนใหญ่จะมีรูปแบบของการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติเข้ามีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะในหน่วยงานที่ตนสังกัด การห้ามรับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมปทาน การห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น การเป็นผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้างในธุรกิจเอกชน ส่วนกลไกที่กฎหมายเหล่านี้กำหนดให้มีสภาพบังคับส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่จะมีบางกรณีที่ทำให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญาได้หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและได้กระทำการอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติตามกฎหมายเหล่านี้มีผลบังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่ง และในขณะเดียวกันก็มีผลบังคับในลักษณะเป็นการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งดำเนินกิจการเฉพาะบางกิจการตามแต่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนด และเป็นการห้ามเฉพาะในขณะผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น สำหรับในส่วนของการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น แม้จะได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องห้ามดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ทั้งหมด รวมทั้งสามารถห้ามได้ทั้งในขณะและหลังจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการห้ามรวมถึงคู่สมรส ซึ่งมีผลทำให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาก็ตาม แต่กฎหมายนี้ก็ได้บัญญัติในลักษณะเป็นเงื่อนไขไว้ด้วย คือ การห้ามในบางกรณีโดยเฉพาะการห้ามในลักษณะการเข้ามีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานราชการ จะสามารถห้ามได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบหน่วยงานราชการนั้น ๆ เท่านั้น ในขณะเดียวกันการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการหรือมีตำแหน่งใด ๆ ในธุรกิจเอกชน การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการดังกล่าว ก็จะมีผลเป็นการห้ามเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หน่วยงานสังกัดของตนที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกิจเอกชนนั้นเท่านั้นด้วย นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมาย เช่น การกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีเรื่องที่จะต้องพิจารณาเช่นกันว่าผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแล้วหมายถึงบุคคลระดับใดบ้าง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการนำมาพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งใดบ้างที่สมควรนำมาพิจารณากำหนดให้เป็นผู้ต้องห้าม

ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และสมารถนำมากำหนดได้หรือไม่ มีปัญหาอย่างไร

บทที่ 5
สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่ง เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประสงค์จะให้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้มีการนำเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมมาบัญญัติไว้ในหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบหนึ่งเป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 100 ส่วนรูปแบบหนึ่งเป็นการบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 103

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมทั้ง 2 รูปแบบ ตามที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว จะมีการบังคับใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเหมือนกัน คือ มีผลบังคับใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในขณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถึงสองปี ทั้งยังได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาด้วย แต่ก็มีสิ่งที่แตกต่างกัน คือ ในกรณีของการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามมาตรา 100 นั้นจะมีผลบังคับถึงคู่สมรสด้วย แต่ในส่วนของการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อันมิควรได้ตามมาตรา 103 นั้น เป็นการห้ามเฉพาะตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

นอกเหนือจากตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว เรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมยังมีบัญญัติไว้กฎหมายอื่น ๆ ด้วย คือ ทั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย กฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ รวมทั้งประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งได้มีบทบัญญัติในเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบเหมือนกับที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต แต่จะมีความแตกต่างกันบ้างเกี่ยวกับกลไกที่นำมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้ได้กระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น กล่าวคือกฎหมายส่วนใหญ่ยกเว้นกฎหมายที่มีบทบัญญัติลงโทษทางอาญา จะบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำหรือเคยกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนดต้องพ้นจากการเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่นั้นหรือจะดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นไม่ได้ตามแต่กรณี แต่สำหรับกลไกหรือมาตรการที่นำมาใช้บังคับหรือควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น คือ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญา

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณากำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 100 ของกฎหมายนี้บัญญัติไว้ และที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ประกาศกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วมีเพียง 2 ตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งมีผลทำให้ในขณะดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งไม่ถึงสองปีต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะดังนี้

1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

ทั้งให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ประกาศกำหนดไปแล้ว ถือได้ว่าเป็นตำแหน่งของ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ประเภทหนึ่งตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกอบด้วย 1) นายกรัฐมนตรี 2) รัฐมนตรี 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) สมาชิกวุฒิสภา 5) ข้าราชการการเมืองอื่น 6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเหตุนี้จึงยังมี "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ที่เหลือ รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมิได้ประกาศกำหนดตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะดังกล่าวข้างต้น

ในเฉพาะส่วนของการพิจารณากำหนดให้ตำแหน่งของ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ใดให้เป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น มีกรณีที่สมควรที่จะได้พิจารณาด้วย คือ

1) คุณลักษณะตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องห้ามดำเนินการในแต่ละกิจการ จะต้องอยู่ภายในกรอบหรือขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย คือ ตามมาตรา 100 (1) กรณีการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ และมาตรา 100 (2) กรณีการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องเป็นกรณีที่ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีในองค์กรของรัฐนั้น ๆ การให้คำนึงถึงการมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ตนสังกัดตามความในมาตรา 100 (1) (2) ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ด้วย เช่น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในทางบริหารราชการราชการของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ เป็นต้น

ในกรณีการรับสัมปทาน การคงไว้ซึ่งสัมปทาน การเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนจากหรือกับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 100 (3) นั้น ไม่มีความปรากฏในลักษณะเป็นการกำหนดให้จ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แต่อย่างใด ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งใดต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แล้วย่อมมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งนั้น ๆ ต้องห้ามรับสัมปทาน การคงไว้ซึ่งสัมปทาน การเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนจากหรือกับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 100 (3) นี้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงเรื่องการมีอำนาจ

กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 100 (1) และ (2) และขณะเดียวกันการห้ามตามกรณีนี้มีลักษณะเป็นการห้ามกระทำการทั่วราชอาณาจักร ไม่จำกัดว่าต้องเป็นพื้นที่ใด

ประการสุดท้าย กรณีการเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชน ตามมาตรา 100 (4) เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติสำหรับใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบธุรกิจเอกชน การห้ามดำเนินกิจการในลักษณะนี้ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบการประกอบธุรกิจของเอกชนแต่ละประเภท เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร การขนส่ง การสื่อสาร การบริการ การศึกษา การอุตสาหกรรม อาวุธยุทธภัณฑ์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายเหล่านี้อาจจะไม่มีบทบัญญัติให้ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" บางประเภท เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับ ควบคุมดูแลธุรกิจเอกชน แต่โดยทั่วไปแล้วกฎหมายเหล่านี้จะกำหนดไว้ชัดเจนว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใด รวมทั้งการบัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเหล่านี้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประสงค์ห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น หมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ซึ่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้ให้คำนิยามของคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ไว้ในลักษณะเดียวกัน ยกเว้นเฉพาะ "ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น" ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติในลักษณะมีการจำกัดเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น "ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด" โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งถึงปัจจุบันนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ประกาศกำหนด เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท โดยเหตุนี้จะมีเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ดังกล่าวเท่านั้นที่จะเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามกฎหมายนี้ ส่วนผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำกว่าห้าสิบล้านจะมิ ใช่ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามความหมายของกฎหมายนี้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ให้คำนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" มีความหมายรวมถึง "ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ด้วย ดังนั้นไม่ว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามกฎหมายนี้หรือไม่ ก็จะไม่มีผลเป็นการห้ามมิให้นำตำแหน่งดังกล่าวมาพิจารณากำหนดให้เป็นตำแหน่งต้องห้ามดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามมาตรา 100 ที่กล่าวไว้ข้างต้นแต่อย่างใด การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติ

ในลักษณะเป็นการแยกให้มีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นผลเกี่ยวเนื่องกับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากทำให้มีผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากด้วย หากจะมีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายบางเรื่อง เช่น การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินจะทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ได้ยากและอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาตามมาด้วย โดยเหตุนี้การจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 จึงต้องพิจารณาด้วยว่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาหรือไม่ อย่างไรด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

การห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น โดยทั่วไปแล้วมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวอยู่แล้ว แต่รัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ยังมีความประสงค์หรือเจตนาที่ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องห้ามดำเนินกิจการในลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมด้วย และจนถึงในปัจจุบันที่ได้มีการศึกษาเรื่องนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ประกาศกำหนดไปแล้ว 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ ตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้ว โดยเหตุนี้จึงยังคงมีตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยังไม่มีการประกาศกำหนด คือ

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) สมาชิกวุฒิสภา

(3) ข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ ได้แก่

1) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
2) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
3) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
4) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
5) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
6) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
7) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

8) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

9) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

10) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

11) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

12) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

13) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

14) เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

15) ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

16) ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

17) เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

18) เลขนุการประธานสภากรุงเทพมหานคร

19) เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

20) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา

21) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา

22) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา

23) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร

24) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา

25) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร

26) เลขานุการประธานรัฐสภา

27) เลขานุการรองประธานรัฐสภา

28) เลขานุการประธานวุฒิสภา

29) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร

30) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา

31) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

32) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบด้วย

1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4) เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6) นายกเทศมนตรี

7) รองนายกเทศมนตรี

8) ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

9) เลขานุการนายกเทศมนตรี

10) สมาชิกสภาเทศบาล

11) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

12) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

13) เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

14) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

15) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

16) สมาชิกสภาเขต

17) นายกเมืองพัทยา

18) รองนายกเมืองพัทยา

19) ที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา

20) เลขานุการนายกเมืองพัทยา และ

21) สมาชิกสภาเมืองพัทยา

ในการสัมมนาผลการศึกษา เรื่อง การกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินกิจการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 วันที่ 13 มิถุนายน 2548 ได้พิจารณาแล้วโดยเสียงข้างมากเห็นสมควรกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวทั้งหมดเป็นตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แต่ก็มีความเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาอีกส่วนหนึ่งที่เป็นเสียงข้างน้อยมีความเห็นว่าในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรได้พิจารณากำหนดเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ไม่ว่าความเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาจะเห็นสมควรให้กำหนดตำแหน่งเป็นประการใด ผู้เข้าร่วมสัมมนายังมีความเห็นร่วมกันอีกว่านอกเหนือจากการตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ควรกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งรวมถึงกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีด้วย กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมด้วยเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเห็นสมควรได้พิจารณากำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ นอกเหนือจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวด้วย และที่สำคัญ คือ เมื่อมีการประกาศกำหนดตำแหน่งทั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นไปแล้ว

จะต้องพิจารณากำหนดให้มีมาตรการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

บรรณานุกรม

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, การคอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์ในการต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์, สำนักงาน ก.พ., 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 .

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม.

ความขัดแย้งกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests):
ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ

นำเสนอโดย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คำนำ

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และรัฐบาลได้ดำเนินการ หลายประการซึ่งรวมถึงการปฏิรูปราชการโดยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และการส่งเสริมให้ข้าราชการมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพมุ่งประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก ปัญหาที่สำคัญอันหนึ่งคือการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่จะปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ โดยการใช้อำนาจ และตำแหน่งทางราชการเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและธุรกิจใด ธุรกิจหนึ่งเหนือผลประโยชน์ส่วนรวม

รัฐบาลโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายเร่งด่วน 3 ประการ คือ การแก้ไขปัญหาความยากจน ยาเสพติด และการทุจริตคอร์รัปชัน ในส่วนของการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐหลายประการ กล่าวคือการส่งเสริมจริยธรรมแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกับคณะกรรมการ ป.ท. ในปี 2544 และได้ขยายการดำเนินการเสริมสร้างจริยธรรม:รวมพลังสร้างชุมชนเข้มแข็งป้องกันทุจริต ในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ครอบคลุมทุกจังหวัด โดยดำเนินการนำร่องใน 5 จังหวัดคือ ชัยนาท เชียงใหม่ ภูเก็ต ขอนแก่น และนราธิวาส นอกจากนี้ ยังดำเนินการเพื่อสร้างองค์ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งรวมถึงการวิจัยเกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทางจริยธรรมและเป็นสาเหตุที่สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย

การวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ศึกษาข้อมูลในเชิงวิชาการ นิยามและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมที่ปรากฏทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- ศึกษารูปแบบต่างๆของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
- รวบรวมและพัฒนากรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
- ส่งเสริมและปลูกฝังวัฒนธรรมความประพฤติที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยที่หัวข้อเรื่อง "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม" ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและขอบเขตกว้าง ควรแบ่งการวิจัยเป็น 2 ส่วน เพื่อให้การศึกษาข้อมูลสามารถครอบคลุมเนื้อหาและกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้ สำนักงาน ก.พ. จึงได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว โดยครอบคลุมกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งในระดับปฏิบัติและระดับนโยบายตามลำดับ ซึ่งส่งผล

ให้งานวิจัยดังกล่าวได้ข้อมูลในเชิงลึกและกว้าง และขณะนี้การวิจัยได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จเรียบร้อยแล้ว

เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) ให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ตลอดจนสร้างความตระหนักในสังคมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. จึงกำหนดจัดการสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย เรื่อง "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม" ขึ้น ในวันที่ 4 กรกฎาคม 2546 โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาจะประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรภาคประชาชน และผู้สนใจทั่วไป

ในการนี้จึงได้จัดทำเอกสารผลการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) ฉบับนี้ขึ้น โดยเป็นการผนวกผลการวิจัยจากทั้งสองสถาบัน ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ โดย ดร. ไพโรจน์ ภัทรนรากุล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

- คำนิยาม ความหมาย องค์ประกอบ ขอบข่ายและรูปแบบของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
- กรอบแนวคิดในการวิจัย แบบแผนการวิจัย 5 กลุ่มวิชาชีพ
- ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมกับคอร์รัปชัน
- สังคมไทยกับการตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
- ผลการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในสังคมไทย
- ผลการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
- กรณีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจำแนกตามกลุ่มวิชาชีพ
- ข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ 2 การวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดย ผศ. ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

- การศึกษาความหมาย ลักษณะ รูปแบบ กลไกการแก้ปัญหา (Best Practices) และประสิทธิผลของการใช้เครื่องมือ/กลไกการแก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต

- กรอบการศึกษา-แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ
- ผลการศึกษาในกรณีต่างๆ
    - กรณีนวนิยายไทย พ.ศ. 2475 - หลัง พ.ศ. 2516
    - กรณี ส.ป.ก. 4–01
    - กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - กรณีคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ
    - กรณีการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)
    - กรณีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)
    - กรณีธนาคารกรุงเทพพานิชยการ
    - บทสังเคราะห์ผลการศึกษา

สำนักงาน ก.พ. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการวิจัยนี้จะเป็นการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) เพื่อการเรียนรู้ของสังคมไทย และการสัมมนาครั้งนี้จะก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความตระหนักในสังคม ร่วมกันหามาตรการในการป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และส่งเสริมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความประพฤติที่ดีงามและมีจิตสำนึกที่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตน ตลอดจนเกิดการเรียนรู้จากกรณีศึกษาต่างๆ และนำไปใช้ในการรณรงค์และส่งเสริมจริยธรรมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ 1 ความขัดแย้งกันระหว่าง	1 : 5 : 1
ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) :	
ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1 : 5 : 1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1 : 5 : 1
3. ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย	1 : 5 : 2
4. กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย	1 : 5 : 8
5. แบบแผนการศึกษาวิจัย	1 : 5 : 11
ผลการศึกษา	1 : 5 : 12
ประเด็นที่ 1 ความรู้ความเข้าใจเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน	
และผลประโยชน์ส่วนรวมในสังคมไทย	1 : 5 : 12
นิยามความหมายและองค์ประกอบของ Conflict of Interests	1 : 5 : 12
องค์ประกอบของ Conflict of Interests	1 : 5 : 15
ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของ Conflict of Interests กับการคอร์รัปชัน	1 : 5 : 16
สังคมไทยกับการตระหนักถึงปัญหา Conflict of Interests	1 : 5 : 16
หน่วยงานของรัฐที่มีปัญหาหรือมีโอกาสเกิด Conflict of Interests	1 : 5 : 17
ผลกระทบและมาตรการแก้ไขปัญหา Conflict of Interests	1 : 5 : 19
ประเด็นที่ 2 ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่าง	1 : 5 : 22
ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม	
ความคิดเห็นของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่าง	1 : 5 : 22
ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม	
ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนและปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้ง	1 : 5 : 28
แห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลแระโยชน์ส่วนรวม	
ประเด็นที่ 3 กรณีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและ	1 : 5 : 34
ผลประโยชน์ส่วนรวมจำแนกตามกลุ่มวิชาชีพ	
ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม	1 : 5 : 34
กลุ่มวิชาชีพตรวจสอบ ประเมินราคาภาษีและจัดซื้อจัดจ้าง	

ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม 1 : 5 : 34
กลุ่มวิชาชีพอิสระ
ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม 1 : 5 : 34
กลุ่มวิชาชีพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม
ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม 1 : 5 : 34
กลุ่มวิชาชีพวิชาการ
ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม 1 : 5 : 35
กลุ่มวิชาชีพหน่วยงานท้องถิ่น
ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม 1 : 5 : 35
กลุ่มวิชาชีพอื่นๆ
ผลสรุปและข้อเสนอแนะ 1 : 5 : 36
บรรณานุกรม
บทที่ 2 เรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม 1 : 5 : 46
1. การศึกษาลักษณะรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน 1 : 5 : 46
และประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต
1.1 นิยาม์ของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน 1: 5 : 46
และผลประโยชน์ส่วนรวม
1.2 รูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว 1: 5 : 49
และผลประโยชน์ส่วนรวม
1.3 กลไกการแก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน 1: 5 : 50
และผลประโยชน์ส่วนรวม
1.4 ประสิทธิผลของการใช้เครื่องมือ/กลไกในการป้องกัน 1: 5 : 57
ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
2. วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา 1: 5 : 61
3. สรุปและบทสังเคราะห์ผลการศึกษา 1: 5 : 64
3.1 ผลการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 7 กรณี
3.2 บทสังเคราะห์ผลการศึกษา

บทที่ 1
ความขัดแย้งกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests):
ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับหลายมิติ ทั้งมิติด้านสังคม การเมืองและการบริหาร ที่สำคัญสะท้อนถึงวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารที่ด้อยพัฒนา หากข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่จะปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ มีการใช้อำนาจทางราชการโดยมิชอบในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่ม พรรค พวกพ้อง เหนือผลประโยชน์ส่วนรวม ย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันราชการและสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น การศึกษาปัญหาและแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา เพื่อนำมาสู่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม การสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐต่อการทำงานเพื่อส่วนรวมโดยยึดถือหลักจริยธรรมและผลประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติราชการจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามที่จะสังเคราะห์องค์ความรู้และศึกษาถึงรูปแบบที่ปรากฏทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติจากกรณีศึกษา โดยจะเป็นการศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบเพื่อนำมาสู่การสร้างความรู้ความเข้าใจและแนวทางในการป้องกันปัญหา ตลอดจนการเสนอแนะมาตรการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐตระหนักถึงการทำหน้าที่โดยยึดถือปรัชญาและคุณค่าในการปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตน การวิจัยจะมุ่งแสวงหาคำตอบที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปบริหารภาครัฐในภาพรวมในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมที่สอดคล้องกับระบบบริหารภาครัฐที่มุ่งหวัง โดยเฉพาะจริยธรรมการบริหารและแนวทางเสริมสร้างจิตสำนึกในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบแนวคิดและกำหนดแนวทางในการส่งเสริมวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมที่ดีในการจัดการภาครัฐ เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาข้อมูลในเชิงวิชาการและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

2.2 เพื่อสำรวจความคิดเห็นและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ประโยชน์ส่วนรวม

2.3 เพื่อรวบรวมและพัฒนากรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

2.4 เพื่อเสนอตัวแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทาง/มาตรการส่งเสริมและป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

3. ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

โครงการศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย มีจุดเน้นคือการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ โดยมีหน่วยในการศึกษาวิจัย (Unit of Analysis) คือกลุ่มวิชาชีพราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การและหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามในการศึกษามีการศึกษาวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบและสภาพแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรท้องถิ่น ภาคเอกชน สาธารณชน ตลอดจนฐานข้อมูลจากสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องและสนใจในปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

การศึกษาวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้

3.1 ศึกษานิยาม ความหมายและปัจจัยที่มาแห่งความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

3.2 ศึกษารูปแบบและลักษณะของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

3.3 ศึกษาถึงกระบวนการ ความสัมพันธ์ของคนในองค์การ ปฏิสัมพันธ์และสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

3.4 ศึกษาถึงผลกระทบและมาตรการในการป้องกันปัญหาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบริหารงานในองค์การภาครัฐ

3.5 ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างและรณรงค์ให้เกิดความตระหนักในการใช้บทบาทและตำแหน่งหน้าที่และมาตรการนโยบายในการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง

3.6 จัดทำแนวทางหรือคู่มือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยเน้นมาตรการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางระบบมาตรฐานด้านวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ

การศึกษาเรื่องนี้ มีข้อจำกัดหลายประการ *ประการแรก* เนื่องจากเนื้อหาสาระของเรื่องที่วิจัยเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความอ่อนไหวต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานและผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับข้อมูลประกอบการศึกษา *ประการที่สอง* โดยเนื้อหา

ของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย ความรู้ความเข้าใจของนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปยังมีอย่างจำกัดรวมถึงมีมุมมองความเข้าใจที่แตกต่าง *ประการที่สาม* ในการศึกษาอาจพาดพิงหรือกระทบต่อตัวบุคคล ซึ่งส่งผลให้ผู้ให้ข้อมูลหลักรู้สึกไม่สะดวกใจในการให้ข้อมูลซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องใช้นามสมมติ เพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ให้ข้อมูล *ประการที่สี่* ในบางสถานการณ์ผู้ให้ข้อมูลไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัยของตนเองและเกรงว่าจะมีผลกระทบด้านลบต่อองค์กร ผู้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน ทำให้ผู้ให้ข้อมูลหลีกเลี่ยงที่จะพูดถึงปัญญาลึกๆ ที่จะกระทบหน่วยงานในภาพรวม

นิยามคำหลัก

ความขัดแย้ง (Conflict) สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอย เป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิด แนวทางปฏิบัติ หรือผลประโยชน์

ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interests) เป็นผลตอบแทนที่บุคคลได้รับ โดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆเพื่อสนองความต้องการทั้งหลาย (เพ็ญศรี วายวานนท์, 2527:154)

ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หมายถึงสิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่บุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะ ยังหมายรวมถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบหรือความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ คำอื่นที่มีความหมายถึงความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ได้แก่ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และรวมถึงคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คอร์รัปชันสีเทา

วิชาชีพ (Profession) หมายถึงงานที่ต้องอาศัยทักษะความชำนาญและความรู้ความสามารถในการปฏิบัติ เช่น วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพครู

จรรยาบรรณ (Etiquette) มีความหมายครอบคลุมถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพภาระงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 214-215) จรรยาบรรณ เป็นแบบมาตรฐานและหลักแห่งความดีที่สามารถแนะนำและถ่ายทอดไปสู่ผู้อื่น มาตรฐานแห่งความดีเป็นแบบอย่างที่ถูกต้อง สร้างขึ้นโดยบุคคล กลุ่มสังคม หรือกลุ่มอาชีพหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติของสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ (Carter, V. Good, 1973:110)

จรรยาบรรณวิชาชีพ (Professional Etiquette) หมายถึง กฎเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติสำหรับวิชาชีพ เป็นสิ่งที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติภายในซึ่งสังคมหรือวงการของบุคคลในอาชีพใดอาชีพหนึ่งยอมรับว่าเป็นความประพฤติที่ดีที่ชอบ โดยกำหนดว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ชอบ การกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ผิด หรือสิ่งใดพึงปฏิบัติและสิ่งใดพึงละเว้น (อาลัย อิงคะวณิช, 2523: 33)

ความหมายและองค์ประกอบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

ความหมายของคำ Conflict of Interests ตามพจนานุกรมของ Longman Dictionary of Contemporary (Third Edition) (1995:281) อธิบายว่าหมายถึง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตนหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น ส่วน MacMilan English Dictionary for Advanced Learners (2002:290) ให้ความหมาย Conflict of Interests(s) ไว้ 2 ความหมายคือ 1) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือ 2) สถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่น ส่วนความหมายตามพจนานุกรมแหล่งอื่นๆ ครอบคลุมความหมายที่เสริมกัน ได้แก่

- ความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ของส่วนรวม ของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ (Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Terms, Seventh Edition, p. 92)
- สถานการณ์ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง (The Random House Dictionary of English Language, Random House, 1968, p. 282)
- การเป็นปฏิปักษ์อันมิอาจลงรอยกันได้ ระหว่างหน้าที่กับผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ(Mellinkoff's Dictionary of American Legal Usage, West Publishing, 1992, p.104-105)

แคทซ์ และคาน (Katz & Kahn, 1978:623) กล่าวว่า ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง "สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง" ซึ่งตามความหมายนี้มีความสอดคล้องมากขึ้น ส่วน ไมเคิล แม็คโดนัลด์ (Michael McDonald) ให้นิยามความหมาย คำว่า "Conflict of Interest" ไปในทิศทางเดียวกันแต่ย้ำว่า ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม นั่นหมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่นเจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือวิชาชีพหนึ่งใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา "a situation in which a person, such as a public official, an employee, or a professional, has a private or personal interest sufficient to appear to influence the objective exercise of his or her official duties." (http://www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict.htm และ http://www.google.com)

ขอบข่ายและองค์ประกอบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

เคนเนท เคอร์นักฮาน (Kenneth Kernaghan, 1990: 114-118) ได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่อยู่ในขอบข่ายของ Conflict of Interests มี 8 ประเภท ดังนี้

- การรับสินบน การยอมรับเงินที่ผิดกฎหมาย หรือการยอมรับคุณค่าอื่นๆเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการจากข้าราชการที่ได้มีการกระทำตามหน้าที่ ผู้ให้สินบนมีเจตนาที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และผู้รับมีเจตนายินยอมที่กระทำตาม ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นๆ ในการที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เขาได้ทำไปเพื่อตนเอง
- การใช้อิทธิพลส่วนตัว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน การใช้อิทธิพลในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้ามีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจทางด้านนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ เช่น การวางแผนพัฒนาที่ดินซึ่งพนักงานเป็นเจ้าของอยู่ หรือฝากเด็กเรียนในโรงเรียนของรัฐโดยพนักงานมีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์ สิ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งกัน
- การใช้ข้อมูลลับ เจ้าหน้าที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของทางการ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นได้ใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่นๆ โดยปรกติแล้วผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่ที่จะรักษาความลับนั้นไว้
- การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน ข้าราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับหน้าที่การงานไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงต่องานที่รับผิดชอบอยู่ ผลประโยชน์ขัดกันนี้แสดงให้เห็นขอบเขตที่ว่าเจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตนเองในการตัดสินใจในประโยชน์ที่จะได้รับประเด็นนี้เหมือนกับการใช้อิทธิพลส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์นั้นเอง
- การรับของขวัญ การยอมรับของขวัญและความสะดวกสบายที่อาจส่งอิทธิพลต่อพนักงานให้มีอคติต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ ประเด็นนี้ในความเข้าใจทั่วไปอาจมองว่าเป็นเรื่องสินบน ซึ่งการรับของขวัญทำกันในหลายรูปแบบ เช่น การลดราคาของที่ซื้อ การมอบตั๋วหนัง ตั๋วพาหนะเดินทาง การเลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนการให้ความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ ลักษณะของขวัญที่ให้นี้ไม่ได้ต้องการที่จะให้ แต่อาจมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดการเอนเอียงในการกระทำบางอย่างอันเนื่องมาจากการให้นั้น
- การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานตนเอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของผลประโยชน์ขัดกันในตำแหน่งหน้าที่ สถานการณ์ขัดแย้งนี้รวมถึงการใช้ตำแหน่ง สถานภาพ

การทำงานสาธารณะ ในการที่จะเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชน หรือเป็นเจ้าของเอง ตลอดจนการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐในการทำงานภายนอก

- อดีตพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน โดยการว่าจ้างนี้เกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบริษัทนั้นๆ อยู่ ในประเด็นนี้ในสหรัฐอเมริกา เรียกการกระทำเช่นนี้ว่า Revolving Door ซึ่งการกระทำนี้ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเนื่องมาจากบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งใดในสาธารณะมาก่อนมักจะรู้ข้อมูลความลับ ตลอดจนขั้นตอนวิธีการทำงาน อิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ ความสนิทสนมคุ้นเคย ความเกรงใจจะมีต่อบริษัทที่ตนทำงานอยู่
- การเกี่ยวพันทางเครือญาติ สถานการณ์ที่บุคคลสาธารณะอาจอยู่ในตำแหน่งที่อาจทำสิ่งที่ต้องการให้แก่ญาติ หากคิดในประเด็นของผลประโยชน์ขัดแย้งกัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์พิเศษที่มีการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพราะมูลเหตุจูงใจคล้ายกับเรื่องที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลที่จะให้ได้รับการส่งเสริม ได้รับรางวัลจากการทำสัญญา หรือการอื่นใด ซึ่งญาติของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น

ไมเคิล แม็คโดนัลด์ (Michael McDonald) มองว่าConflict of Interests มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ *ประการแรก* มีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลประโยชน์ทางการเงิน *ประการที่สอง* เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ *ประการที่สาม* เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐ และย้ำว่าเป็นประเด็นการขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เขาได้อ้างอิงงานของของ เคน เคอร์นักฮาน และ จอน ลางฟอร์ด (Ken Kernaghan and John Langford) นักรัฐศาสตร์ชาวแคนาดา ในหนังสือเรื่อง The Responsible Public Servant และได้ประมวลการกระทำที่อยู่ในข่ายConflict of Interests ได้แก่

- *การหาประโยชน์ให้ตนเอง* (Self dealing) ได้แก่ การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐหรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน
- *รับผลประโยชน์* (Accepting benefits) คือการรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วไปรับไม้กอล์ฟจากร้านค้าเป็นต้น
- *ใช้อิทธิพล* (Influence pedding) เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม
- *ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน* (Using employer's property for private advantage) ได้แก่ การใช้รถราชการ หรือใช้คอมพิวเตอร์ของราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

- *ใช้ข้อมูลลับของราชการ* (Using confidential information) เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนนแล้วรีบชิงไปซื้อที่ดักหน้าไว้ก่อน
- *รับงานนอก* (Outside employment or moonlighting) ได้แก่ การเปิดบริษัทหากินซ้อนบริษัทที่ตนเองทำงาน เช่น เป็นพนักงานขายแอบเอาสินค้าตัวเองมาขายแข่ง หรือ เช่น นักบัญชีที่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้ราชการ
- *ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง* (Post-employment) เป็นการไปทำงานให้ผู้อื่นหลังออกจากงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่ชอบธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารชาติไปช่วยธนาคารเอกชนหลังเกษียณ

เราอาจพิจารณาขอบข่ายและองค์ประกอบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) *ปัจจัยส่วนบุคคล* เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ ทัศนคติและพฤติกรรมส่วนบุคคล 2) *ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ* ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าครองชีพ รายได้และหนี้สิน 3) *ปัจจัยด้านสังคม* ได้แก่ค่านิยมในสังคม กรอบด้านศีลธรรมและจริยธรรม ระบบอุปถัมภ์ สถานะตำแหน่งทางสังคมที่เอื้ออำนวย ตลอดจนแบบแผนตัวอย่างของผู้บังคับบัญชา 4) *ปัจจัยด้านกฎหมาย* ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนและช่องว่างของกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ 5) *ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม* ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ ความคาดหวังและธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

- การหาประโยชน์ให้ตนเอง
- การรับผลประโยชน์จากการที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่
- การใช้อิทธิพลเรียกผลตอบแทน
- การใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง
- การรับงานนอก แล้วส่งผลต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่ง และเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท
- การให้ของขวัญ ของกำนัล เพื่อหวังความก้าวหน้า
- การให้ทิปพนักงานโรงแรมเพื่อหวังบริการที่ดีกว่าลูกค้ารายอื่น
- การช่วยญาติมิตรให้ได้งานในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ
- การซื้อขายตำแหน่ง การจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลื่อนระดับ ตำแหน่ง หรือความดีความชอบพิเศษ

กล่าวโดยสรุป ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นการคอร์รัปชันประเภทหนึ่ง เนื่องจากเป็นการแสวงผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และละเมิดต่อจริยธรรม ในสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ทับซ้อนเข้ามา ส่งผลให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ

ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและความเป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ทำให้ผลประโยชน์หลัก (Primary interest) ขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องเสียไป ซึ่งผลประโยชน์ที่เสียไปอาจเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพการบริการ ความเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนคุณค่าอื่นๆที่ดีงาม รวมถึงโอกาสในอนาคต

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม จัดอยู่ในกลุ่มทุจริตสีเทา (gray area of corruption) (Anechioco and Jacobs, 1996: 45-62) เป็นปัญหาทางจริยธรรมและเกี่ยวข้องกับค่านิยมของคนในสังคม ในการประเมินคุณค่าความประพฤติของบุคคลในแต่ละสังคมอาจให้คุณค่าที่แตกต่างกัน บางสังคมอาจไม่เห็นว่าเป็นการทุจริต หรือทุจริตที่ไม่รุนแรง ในขณะที่สังคมที่มีอารยะ (Civilized society) รับไม่ได้กับพฤติกรรมที่เป็นการละเมิดทางจริยธรรม

4. กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย (Conceptual Framework) ได้เสนอในแผนภาพที่ 1 โดยกรอบแนวคิดในการศึกษาอยู่ภายใต้บริบทของการปฏิรูประบบราชการ การศึกษาเน้นหนักการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม โดยมีกรอบการมองปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ ครอบคลุม 4 ด้านหลัก คือ

4.1 มองปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะองค์รวม (Holistic Approach) โดยมีจุดสนใจอยู่ที่ระบบวัฒนธรรมและค่านิยมที่ให้ความสำคัญเรื่องประโยชน์สาธารณะ มองระบบการจัดการที่เชื่อมโยงค่านิยมส่วนบุคคล ค่านิยมขององค์การและค่านิยมในสังคม โดยมีผลลัพธ์สุดท้ายที่มุ่งหวังจากการจัดบริหารภาครัฐคือ ประโยชน์สาธารณะ และความผาสุขของประชาชนซึ่งเกี่ยวโยงถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม

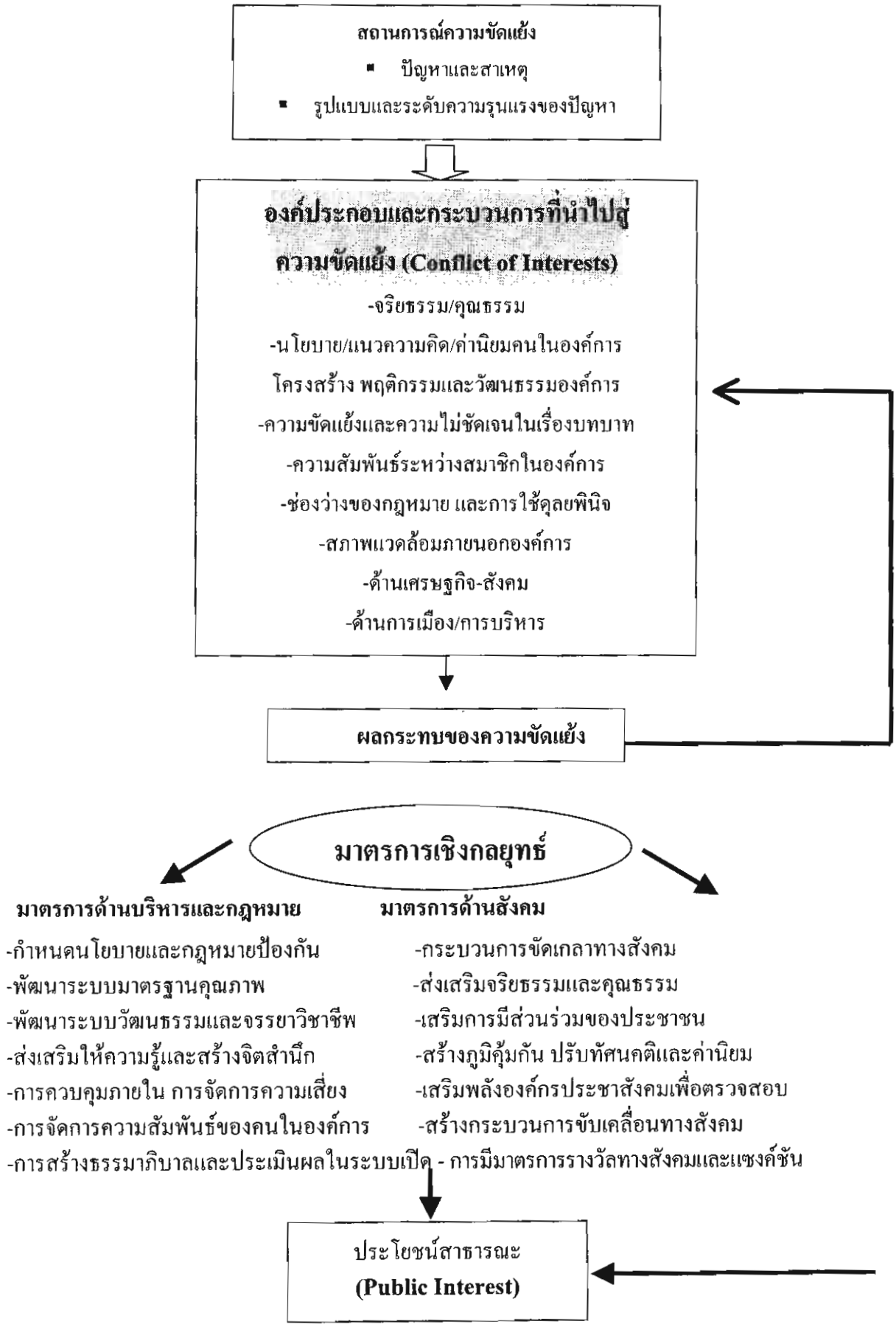
4.2 วิเคราะห์ความเชื่อมโยง (Linkages) ระหว่างปัจจัยกำหนดความขัดแย้ง กับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ ศึกษาวิเคราะห์กลไกการบริหารที่ยึดแนวทางธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยมุ่งพัฒนาระบบการดำเนินงานที่โปร่งใส เปิดกว้างสำหรับการตรวจสอบจากสาธารณะ และรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)

4.3 ในการศึกษาใช้แนวทางกรณีศึกษาประกอบซึ่งมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders Analysis) โดยให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติหรือตัวละครหลัก (Key Actors) ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับมิติการมีส่วนร่วมของประชน โดยเฉพาะปฏิสัมพันธ์ การรับรู้ ความคาดหวังของประชาชน ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อกรณีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

4.4 องค์ประกอบที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของการศึกษาในเรื่องนี้ คือมุ่งเสนอแนวทางและมาตรการเชิงกลยุทธ์ที่สร้างสรรค์และนำไปสู่การแก้ไขและป้องกันปัญหา การมีกลไกนโยบายและมาตรการ

ทางกฎหมายที่จำเป็น กลไกทางสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนแนวทางการรณรงค์ให้ความรู้และการสร้างความเข้าใจ การยกระดับจิตสำนึกของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

แผนภาพที่ 1: กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย (Conceptual Framework)



5. แบบแผนการศึกษาวิจัย (Research Design)

ในการศึกษาวิจัยอาศัยแนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ หน่วยของการวิเคราะห์ หน่วยในการศึกษาวิจัย (Unit of Analysis) เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติ ซึ่งในการศึกษาได้จำแนกออกเป็นกลุ่มวิชาชีพหลัก 5 กลุ่ม คือ

- *กลุ่มที่ 1* เป็นกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน การจัดเก็บภาษี ได้แก่ นักบัญชี ผู้ตรวจสอบ เจ้าหน้าที่สรรพากร เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง และเจ้าหน้าที่การเงินและงบประมาณ
- *กลุ่มที่ 2* เป็นกลุ่มวิชาชีพเฉพาะซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มวิชาชีพที่ขาดแคลน หายาก และหรือเป็นวิชาชีพอิสระ *เช่น แพทย์ เภสัชกร วิศวกร สถาปนิก นักออกแบบ ช่างโยธา*
- *กลุ่มที่ 3* เป็นกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับวิชาการและการศึกษา ได้แก่ ครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และ ที่ปรึกษา
- *กลุ่มที่ 4* เป็นวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหรือเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ นิติกร เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวน และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์
- *กลุ่มที่ 5* เป็นกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลทั้งในระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ในการศึกษาวิจัย อาศัยเทคนิคในการศึกษาหลายรูปแบบ ได้แก่ *การศึกษาวิจัยเอกสาร*และการค้นคว้าจากเว็บไซท์ต่างๆ ***การประชุมปรึกษาหารือร่วมกับที่ปรึกษา*** รวมถึงการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนองค์กรที่สนใจปัญหาที่ทำการวิจัย ***การสัมภาษณ์ระดับลึก*** (In-depth Interview) สัมภาษณ์ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ (Key Informants) นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ***การทำสนทนากลุ่ม*** (Focus Group Discussion) เพื่อรับทราบแนวคิดจากบุคลากรของภาครัฐและภาคเอกชน **การประชุมและการปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการ** เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นตัวแทนวิชาชีพราชการ

นอกจากนี้ **มี*การศึกษาดูงานภาคสนาม*** (Study Visit) เป็นการศึกษาดูงานหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ เน้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการที่ดี ***ศึกษาข้อมูลจากแบบสอบถาม*** (Questionnaire Survey) ในการสอบถามได้กลุ่มตัวอย่างที่สมบูรณ์จากผู้ตอบแบบสอบถาม 580 ชุด จำแนกเป็นแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 305 ชุด และแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนจำนวน 275 ชุด

ผลการศึกษา

ประเด็นที่ 1 ความรู้ความเข้าใจเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในสังคมไทย

จากการสังเคราะห์จากผลการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview) นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีบทบาทสำคัญ (Key Informants) จำนวน 32 ท่าน การจัดทำประชุมกลุ่มสนทนา ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ 4 ครั้งซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มสนทนารวม 45 ท่าน ตลอดจนการสังเคราะห์จากผลการศึกษาดูงานหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนตุลาคม 2545 เนื้อหาที่นำเสนอครอบคลุมประเด็นหลัก คือ นิยาม ความหมายและองค์ประกอบของ Conflict of Interests ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของConflict of Interests กับคอร์รัปชัน ผลกระทบและมาตรการแก้ไขปัญหา Conflict of Interests

นิยาม ความหมายและองค์ประกอบของ Conflict of Interests

ความหมายของConflict of Interests[1]

ในทัศนะของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ มองว่าความหมายของคำว่า "Conflict of Interests" ที่เป็น ที่ยอมรับในทางวิชาการมีปัญหาเนื่องจากมีขอบเขตที่กว้าง ดังนั้นความหมายจึงขึ้นกับมุมมอง เรื่องของผลประโยชน์มี 2 ส่วน คือผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตน การพิจารณาว่าเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์หรือไม่ต้องดูว่าไปริดรอนผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่อย่างไร ดังนั้น ความหมายจึงอยู่ที่บริบท (Context) ในขณะที่หลายท่านมองว่า Conflict of Interests เป็นเรื่องสากล กล่าวคือ มองผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในแง่ที่ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ควรจะดำรงตำแหน่งในลักษณะผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน เช่น คนที่เป็นผู้พิพากษาก็ไม่ควรจะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทเพราะสมมติบริษัทที่ตนเองถือหุ้นเกิดต้องคดีเป็นความกันจะต้องมาตัดสินคดีนั้นก็จะเป็นผลประโยชน์ที่ ขัดแย้งกัน

การให้คำนิยามความหมายของConflict of Interests อาจพิจารณาใน 2 ลักษณะคือความหมายอย่างแคบ และความหมายอย่างกว้าง ในความหมายอย่างแคบเกี่ยวข้องกับความพยายามทางกฎหมายในการสร้างมาตรการใหม่ๆ สร้างระบบหรือสถาบันใหม่ๆ ขึ้นมาคอยสอดส่องดูแล เพราะฉะนั้นใครจะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะทำอะไรมาจะต้องทำความเข้าใจเรื่องกรรมสิทธิ จัดการเรื่องกิจกรรมธุรกิจของตนเคลียร์อะไรต่ออะไรอย่างน้อยในแง่ของทางการ (Official) หรือในแง่ของรูปแบบทางการ (Formal) หากทำให้มันถูกต้องแล้วปัญหาในความหมายอย่างแคบจะไม่รุนแรง

---

[1] คำในภาษาอังกฤษ อาจมีความหมายหลายนัย ซึ่งความเห็นของนักกฎหมาย อาทิ ศาสตราจารย์วิทิต มันตราภรณ์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มองว่าหากเขียน Conflicts of Interest น่าจะหมายถึงการเผชิญหน้าที่น่าสนใจ และเห็นว่าConflict of Interests มีความหมายถึงการเผชิญหน้าของผลประโยชน์หลายๆอย่างซึ่งจะสอดคล้องกับความหมายของหัวข้อที่ศึกษา อย่างไรก็ตามจากการทบทวนวรรณกรรม พบว่ามีการเขียนหลายแบบ มีทั้ง ๑) Conflicts of Interest ๒)Conflict of Interest และ ๓)Conflict of Interests รูปแบบที่ ๓พบบ่อยในงานวิชาการ ในรายงานการศึกษานี้ผู้เขียนขอใช้Conflict of Interests ซึ่งเป็นคำทั่วไปที่ใช้ในความหมายความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

ส่วนในความหมายอย่างกว้าง Conflict of Interests เป็นขอบข่ายเหมือนกับคอร์รัปชัน อันนี้ในระดับนโยบายมีปัญหามาก หากติดตามดูการอภิปรายในสภาจะเห็นว่า ในการตัดสินใจบางเรื่อง หรือการดำเนินนโยบายต่างๆเมื่อมองมองภาพรวมเห็นว่าเป็นการเอื้อให้แก่กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มธุรกิจ และลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์มีตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ในบางกระทรวงที่คิดว่าไม่น่าจะมีอะไร เช่น กระทรวงศึกษาธิการพบว่า โรงเรียนหลายแห่งกลายเป็นแหล่งทำมาหากินขนาดใหญ่จากการจัดซื้อจัดจ้างในการปลูกอาคาร จัดซื้ออุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์การกีฬาที่ซื้อไปแจกชาวบ้านก็มีคนมาเขียนโครงการให้เครื่องคอมพิวเตอร์ แม้กระทั่งนม อาหารกลางวันของเด็ก ซึ่งไม่น่าเชื่อว่ามองไปทางไหนก็มีแต่ผลประโยชน์ทั้งนั้น กระทรวงที่ไม่น่าจะมีปัญหาอย่างกระทรวงสาธารณสุขก็มีปัญหาเรื่องกรณียาแพง หน่วยงานมักมีปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างถึงแม้เราจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้วก็ยังมีการแสวงประโยชน์จากท้องถิ่น ยังมีปัญหาอยู่และแนวโน้มจะเป็นลักษณะเครือข่าย (network) ในอดีตสภาท้องถิ่นเขาเรียกสภารับเหมาเดี๋ยวนี้ก็ยังเป็นอย่างนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็ยังมีปัญหาอยู่

จากมุมมองของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ สามารถสรุปประเด็นหลักเกี่ยวกับความหมายและองค์ประกอบของConflict of Interests ดังนี้

- Conflict of Interests มีระดับตั้งแต่อ่อนไปหาแก่คือเป็นเรื่องของจริยธรรม จรรยาบรรณซึ่งไม่ควรประพฤติปฏิบัติ โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่จากการทำงานไปแสวงประโยชน์ส่วนตนหรือมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งขัดแย้งกับประโยชน์องค์กรที่สังกัดอยู่ ส่วนอย่างเข้ม คือการทุจริตประพฤติมิชอบโดยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ เป็นลักษณะของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน กระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน เรียกรับเงินซึ่งเป็นการทำผิดวินัยผิดกฎหมายอาญา ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์บางอย่างทางเศรษฐกิจต่อบุคคลคนหนึ่งบุคคลใดหรือเครือญาติก็จะเป็นConflict of Interests อย่างเข้ม
- Conflict of Interests อาจจำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ*ระดับนโยบาย*ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจรัฐ คือรัฐบาลซึ่งหมายถึงนักการเมือง และ*ระดับปฏิบัติ*ซึ่งเป็นข้าราชการระดับซี 11 ลงมาในฐานะผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ การเมืองของเรายังไม่พัฒนายังล้าหลังและยังขาดความเป็นประชาธิปไตยระบบตัวแทนในบ้านเรามีตัวแทนแต่ตัวแทนไม่ได้ใช้อำนาจรัฐเพื่อปวงชนและอำนาจรัฐถูกใช้ในลักษณะConflict of Interests ดังมีกรณีนักการเมืองที่เข้าไปมีอำนาจรัฐ เข้าไปปกป้องธุรกิจหลักของตนเอง เริ่มจากการที่นักการเมืองเข้าสู่อำนาจรัฐโดยใช้การซื้อเสียง ผลที่ตามมาคือการใช้อำนาจรัฐกับอำนาจเงินที่มีไปครอบงำหรือชี้นำข้าราชการที่เป็นระดับเครื่องมือกลไกการปฏิบัติ
- มองว่า Conflict of Interests ของข้าราชการในระดับกลางและระดับล่างมีปัญหาน้อยเพราะไม่ค่อยมีโอกาสที่จะไปสัมผัสกับการเมือง เพราะฉะนั้นขึ้นอยู่กับสายงานสายไหน ตำแหน่งหน้าที่อะไร แต่โดยบทบาทก็อาจพบได้โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในสายงานจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถึงแม้ว่าระเบียบพัสดุ ที่ออกมาค่อนข้างจะรัดกุม แต่คนก็พยายามที่จะไปละเมิดโดยอาจใช้วิธีพิเศษ หรือหนทาง

อื่นใดให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ เป็นเรื่องส่วนบุคคลและจุดยืนในการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์หรือไม่ บางคนพอใจในตำแหน่งที่ไม่มีผลประโยชน์ ขณะที่หลายคนทนไม่ได้จะพยายามวิ่งเต้นเพื่อให้ตนเองเข้าไปอยู่จุดที่มีอำนาจ มีผลประโยชน์

- Conflict of Interests อาจอธิบายได้โดยทฤษฎีตัวแทนหน่วยงาน (Agency Theory) และความขัดแย้งอาจเป็นเรื่องของการละเมิด ซึ่งมีหลายรูปแบบคือแบบละเอียดอ่อนอยู่ในพื้นที่สีเทาอ่อน หรือสีเทากลาง สีเทาเข้ม หรือสีดำ เช่น นาย ก ไก่ ทำงานไม่เต็มที่เพราะคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของตัวเอง ความสะดวกสบายและไม่ได้เกิดประโยชน์สูงสุดของเจ้าของบริษัทหรือผู้ถือหุ้น จนกระทั่งการเกียจคร้านไม่ทำงานหรือลงไปจนถึงคอร์รัปชัน หรือปล้นบริษัท
- Conflict of Interests เป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งในเชิงบทบาท ในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เอางานของหน่วยงานไปให้แก่บริษัทอื่นๆซึ่งอย่างน้อยที่สุดมันก็ไม่เป็นธรรม เพราะแทนที่จะทำอย่างตรงไปตรงมาหน่วยงานอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า ถึงแม้ว่าอาจจะวางตัวอย่างเที่ยงธรรมไม่เข้าข้างธุรกิจของตัวเองเลย เพียงแต่ว่าการที่นั่งอยู่ที่นั้นมันก็เป็นบทบาทที่วางตัวลำบาก ผู้คนจะมองหรือมีความสงสัยในเรื่องความโปร่งใสว่าเจ้าหน้าที่จะมีผลประโยชน์หรือไม่
- ความขัดแย้งในตำแหน่งหน้าที่ (Position) เช่นในตอนกลางวันเป็นหัวหน้าสั่งการให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ในตอนเย็นกลับกลายเป็นลูกน้องของผู้รับเหมา ทำให้มีประเด็นคำถามว่าในตอนเช้าอีกวันเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะกล้าทำหน้าที่ได้เต็มที่หรือไม่ ขณะที่เจ้าหน้าที่ได้รับเงินค่าจ้างจากผู้รับเหมาซึ่งโดยหน้าที่ต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้รับเหมาอย่างเต็มที่ หากไปรับเงินจากผู้รับเหมามาด้วยซึ่งบอกว่าเป็นนอกเวลา หรือกรณีภาคเอกชนทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตโปรดิวเซอร์รายการหนึ่ง ผลิตรายการโทรทัศน์ให้บริษัท แล้วไปมีบริษัทหรือไปตั้งรายการของตัวเองแล้วผลิตรายการลักษณะเดียวกันอย่างนี้บริษัทห้ามถือว่าเป็น Conflict of Interests ชัดเจน
- นอกจากนี้มองว่า Conflict of Interests เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนย่อยกับส่วนรวม เพราะบางกรณีไม่ได้เป็นผลประโยชน์ของตนเสียทีเดียว บางกรณีส่วนตนก็เป็นส่วนขององค์กรกับผลประโยชน์สาธารณะ บางทีเป็นผลประโยชน์ของคนหมู่มากกับคนหมู่น้อย ซึ่งคนๆนั้นจะต้องไปทำหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ระหว่างสองด้านนี้

สำหรับความหมายของConflict of Interests มีความหลากหลาย ดังนี้

"ผลประโยชน์ทับซ้อน"

"การขัดกันแห่งผลประโยชน์"

"การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย"

"การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมจากการดำรงตำแหน่งสาธารณะ"

"สถานะใดสถานะหนึ่งซึ่งบุคคลหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งไปมีบทบาทเหนือบุคคลหรือองค์กรอีกองค์กรหนึ่ง ในขณะที่ทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน"

"การที่ผู้ที่ต้องตัดสินใจมีประโยชน์หลายทางซึ่งขัดกัน"

"สถานการณ์ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะเข้าไปมีผลประโยชน์ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม พวก ธุรกิจของตัวเองซึ่งขัดกันกับประโยชน์ส่วนรวม"

"การมีผลประโยชน์ร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตัดสินใจในโครงการที่ตัวเองอาจจะกลายเป็นผลประโยชน์ของส่วนตัวหรือพวกพ้องได้"

"ความขัดแย้งของผลประโยชน์จากการที่บุคคลคนหนึ่งมีหน้าที่ทำอย่างหนึ่ง แต่ว่าต้องไปปฏิบัติหน้าที่อีกแบบหนึ่ง เอาผลประโยชน์ส่วนตัวของตัวเองหรือของพวกพ้อง เพื่อนฝูง ญาติพี่น้องไปพัวพันในการตัดสินใจในการกระทำอีกสิ่งหนึ่ง ภารกิจหนึ่ง ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ตัวเองและเป็นการเสียประโยชน์ในภารกิจของทางการ"

"เป็นเรื่องของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แล้วจำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์กับตัวเอง"

"กรณีที่บุคคลที่เป็นข้าราชการมีประโยชน์ได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นประโยชน์ในแง่ของทรัพย์สินเงินทอง หรืออาจรวมถึงประโยชน์อื่นที่นอกเหนือไปกว่าทรัพย์สินเงินทอง ทำให้การตัดสินใจในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นกลางเพียงพอ"

องค์ประกอบของ Conflict of Interests

การพิจารณาองค์ประกอบของ Conflict of Interests อาจประยุกต์แนวคิดของทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายสถานะ อาจเป็นเรื่องเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์และเรื่องของการเมือง ในกลุ่มข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานภาครัฐ มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ 2) มีการดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ 3) บทบาทของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหา Conflict of Interests ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่เกี่ยวกับกับอำนาจหน้าที่ การดำรงตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจ ความขัดแย้งมีทั้งระดับนโยบายซึ่งบุคคลในฐานะตัดสินใจเชิงนโยบายแล้วมีผลประโยชน์ทับซ้อนแก่ตนเอง กลุ่ม หรือพวกพ้อง และระดับปฏิบัติซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงประโยชน์ มีปัจจัยหรือสาเหตุจาก ผลประโยชน์ อำนาจและทรัพย์สินเงินทอง การไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนของข้าราชการว่าทำอะไรได้หรือทำอะไรไม่ได้ เป็นกรณีที่ขาดกฎเกณฑ์ที่จะดูแลผู้บริโภค การขาดมาตรฐานหรือกติกาการแข่งขัน การให้การบริการ การขาดมาตรการพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ รวมถึงโครงสร้างของระบบการเมือง มีการแทรกแซงของนักธุรกิจการเมืองซึ่งส่งผลต่อความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ระหว่างส่วนต่างๆของสังคม

องค์ประกอบของความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม โดยพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) *ปัจจัยส่วนบุคคล* เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ ทัศนคติและพฤติกรรมส่วนบุคคล 2) *ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ* ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าครองชีพ รายได้และหนี้สิน 3) *ปัจจัยด้านสังคม* ได้แก่ค่านิยมใน

สังคม กรอบด้านศีลธรรมและจริยธรรม ระบบอุปถัมภ์ สถานะตำแหน่งทางสังคมที่เอื้ออำนวย ตลอดจนแบบแผนตัวอย่างของผู้บังคับบัญชา 4) *ปัจจัยด้านกฎหมาย* ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนและช่องว่างของกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ 5) *ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม* ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ ความคาดหวังและธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของ Conflict of Interests กับคอร์รัปชัน

- ทัศนะของนักวิชาการที่มองเรื่องนี้ มีมุมมองหลากหลายคือมองว่า Conflict of Interests ในสาระแล้วถือว่าอยู่ในบริบทของคอร์รัปชัน โดย Conflict of Interests เป็นรูปแบบหนึ่งของคอร์รัปชัน เพราะฉะนั้นมันจึงเชื่อมโยงเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ว่าระดับหรือขนาด (scale) หรือขอบเขต (scope) ของมันต่างกัน
- คอร์รัปชันมีความหมายกว้างซึ่งอาจจะไม่ใช่เรื่องของผลประโยชน์ที่ปรากฏเท่านั้น อาจจะเป็นเรื่องของความพยายามที่จะไปแสวงหาผลประโยชน์ในด้านอื่น จะมี Conflict หรือไม่ไม่ทราบ บางทีอาจไปเอาประโยชน์มา อาจเป็นการเรียกร้องเอาผลประโยชน์ทางการเงิน เอาเวลา เอาของหลวงเอาอะไรไปใช้
- มีความเห็นพ้องกันว่า Conflict of Interests เป็นปัญหาที่นำไปสู่คอร์รัปชันที่รุนแรงขึ้น โดยที่เมื่อมีผลประโยชน์ของกลุ่มและผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง และถ้าบุคคลได้เข้าสู่อำนาจแล้วพยายามที่จะใช้อำนาจเพื่อดูแลผลประโยชน์ส่วนตน ก็จะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตและประพฤติชอบ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม มันจะเชื่อมโยงและแยกไม่ออกจากอำนาจการให้คุณให้โทษ การใช้อำนาจมีทั้งที่เป็นทางการ (formal) และที่ไม่เป็นทางการ (informal)
- ในสังคมไทย การใช้อำนาจที่เป็นทางการมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการทางกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์การปฏิบัติ และส่วนที่ไม่เป็นทางการเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล Conflict of Interests จึงขยายไปถึงเรื่องครอบครัว ดังนั้น สำหรับตำแหน่งบริหารที่สามารถตัดสินใจนโยบายที่จะเอื้อต่อธุรกิจ ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของคู่สมรส และคนในเครือญาติ

สังคมไทยกับการตระหนักถึงปัญหา Conflict of Interests

ผลจากการประชุมสนทนากลุ่ม ได้ข้อสรุปความเห็นในประเด็น ดังนี้

- ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มมีทัศนะว่า ภาพรวมคนไทยสนใจปัญหาเรื่องConflict of Interests น้อยมากเพราะมองว่าเรื่องนี้เป็นค่านิยมตะวันตก บางคนอาจจะคิดว่าไม่ผิดอะไรเลยก็ได้ เพราะค่านิยมของคนไทยเราไม่เคยตั้งข้อสงสัย หรือประนอมอะไรต่ออะไร มองว่าเรื่องลักษณะนี้เป็นเรื่องธรรมดา เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ขัดแย้งกันยังคงอยู่ต่อไป ตราบที่อำนาจและบทบาทหน้าที่ยังเอื้อให้ทำได้ ประเด็นที่น่าสนใจคือ เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของผู้อื่นที่ต้องติดตาม ในลักษณะที่ว่า "*คุณก็ต้องพิสูจน์มาว่าผมใช้อำนาจหน้าที่ในทาง มิชอบ* (abuses) *หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพราะว่าคนไทยมักจะยึดหลักกฎหมายมากกว่า ยึดหลัก* Conflict of Interests"

- ความตระหนักในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ชัดเจน สังคมไทยในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ในด้านความรักชาติ ความผูกพันกับชาติ ผลประโยชน์ของชาติเรามีระดับที่น้อยไป วัฒนธรรมการหล่อหลอม ทั้งทางเศรษฐกิจ ค่านิยม ความเชื่อของคนไทยในเรื่องส่วนรวมยังไม่เข้มข้น
- มองว่า ปัญหา Conflict of Interests เป็นปัญหาเร่งด่วนของสังคมไทย บางกรณีเช่น กรณีปัญหาที่ดินลำพูนที่มีกลุ่มบุคคลเข้าไปรุกที่ดินส่วนบุคคล เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แนวโน้มในสังคมไทยจะตระหนักเรื่องนี้หรือไม่ ขึ้นกับกระแสความสนใจของสังคม คนไทยไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ การศึกษาหรือการดำเนินการในเรื่องนี้ยังขาดความชัดเจน คือจะไม่มีความผิดและไม่มีใครสนใจขุดคุ้ยมันออกมาในเรื่องนี้ ทำให้สังคมและประชาชนทั่วไปไม่ทราบว่ามันรุนแรงแค่ไหน การทุจริตคอร์รัปชันมันมีมากและเรื่องนี้ก็อยู่ใน Package ของคอร์รัปชันอยู่ในกระแสเดียวกัน
- การรับรู้ของคนทั่วๆไปในสังคมอาจจะยังไม่เห็นเรื่องนี้ชัดเจนนัก เพราะว่าเวลาพูดความขัดแย้งของผลประโยชน์ รูปธรรมไม่ได้ออกมาเหมือนกับการโกงทุจริตคอร์รัปชัน ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ที่เอื้อไม่ได้เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรง มีการผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนหรือผ่านเครือข่ายที่ซับซ้อน และผลประโยชน์ที่ได้อาจไม่ได้เป็นทรัพย์สมบัติที่จับต้องได้ เช่น ที่มีการพูดถึงช่วงหลัง คือคอร์รัปชันในเชิงนโยบาย มีการเอื้อหลายทอดถึงประโยชน์ที่มองเห็น เพราะฉะนั้นระยะสั้นคนก็ไม่รู้สึกว่าโกงหรือทุจริต ในอีกแง่มุมหนึ่งมองว่า Conflict of Interests กลายเป็นช่องทางให้ทุจริตคอร์รัปชันโดยชอบธรรม
- มีความเห็นเป็นทิศทางเดียวกันว่าConflict of Interests เป็นปัญหาที่รุนแรงและมีความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย มีความสัมพันธ์กันในระบบเพื่อน รุ่น ครอบครัว ญาติ พวกพ้อง ทำให้ภาพรวมกลายเป็นเรื่องที่ทุกคนรู้จักกันหมดอาจกลายเป็นพวกพ้องเดียวกัน แต่สังคมไทยก็ไม่ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้มากนักจะตระหนักเวลาที่มีกรณีมีผลกระทบเกิดขึ้น ประเด็นที่สำคัญคือ ที่ผ่านมาเส้นแบ่งตรงนี้ไม่ค่อยชัดเจนเป็นเหตุให้ข้าราชการและนักการเมืองที่เคยเป็นข้าราชการหรือเป็นข้าราชการอยู่ในขณะนั้นก็มักจะใช้สถานะของความเป็นข้าราชการสถานะของนักการเมืองไปแสวงหาประโยชน์จากหน่วยงานของตน

หน่วยงานของรัฐที่มีปัญหาหรือมีโอกาสเกิดConflict of Interests

- ประเด็นนี้ ยังไม่สามารถสรุปได้แน่ชัดนัก เมื่อก่อนนี้จะเป็นหน่วยงานตำรวจที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ว่าตอนนี้มันเป็นทุกหน่วยงานแล้ว อย่างหน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุขซึ่งไม่น่าจะเป็นก็เป็นไปแล้ว และสาเหตุที่เป็นก็คือธุรกิจการเมืองมีการซื้อตำแหน่งซื้อทุกกรม แต่ว่าไม่เท่ากันทุกตำแหน่งแล้วแต่ผลประโยชน์ เพราะฉะนั้นการที่เราจะชี้ว่าหน่วยงานนี้มีปัญหามากน้อยกว่ากันคงยาก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา หน่วยงานที่มีปัญหาConflict of Interests จากกลุ่มวิชาชีพราชการ 5 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มวิชาชีพที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบ เช่น เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่สรรพากร เจ้าหน้าที่ศุลกากร สรรพสามิต

2. กลุ่มวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ เภสัชกร วิศวกร สถาปนิก ช่างโยธา

3. กลุ่มวิชาชีพวิชาการ เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย ที่ปรึกษา

4. กลุ่มวิชาชีพที่ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ผู้พิพากษา อัยการ

5. กลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองท้องส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อสรุปจากการสัมภาษณ์และการที่ประชุมกลุ่มสนทนา มีมุมมองในแต่ละกลุ่มวิชาชีพ ดังนี้

<u>กลุ่มวิชาชีพตรวจสอบ</u> เช่น กลุ่มผู้ตรวจสอบบัญชี เจ้าหน้าที่สรรพากร ศุลกากร สรรพสามิต กลุ่มนี้อาจเป็นผลมาจาก การใช้ดุลยพินิจ ขาดแนวทางปฏิบัติ หรือมีแนวทางปฏิบัติแต่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืน นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาระบบข้อมูลการตรวจสอบ การขาดระบบข้อมูลที่โปร่งใส การมีระบบบัญชีหลายบัญชียังพบมิการทำบัญชีรับจ้างให้เห็นอยู่เสมอ เนื่องจากกลุ่มนี้ในแง่ของมาตรฐานวิชาชีพไม่เข้มเหมือนของแพทย์กับวิศวกร

<u>กลุ่มวิชาชีพอิสระ</u> อย่างเช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก คิดว่าองค์กรค่อนข้างจะเข้มแข็ง และลักษณะการปฏิบัติที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับผลงาน การควบคุมค่อนข้างดี นานๆจะเกิดกรณี อย่างไรก็ตามหากเกิดทุจริตหรือความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ขึ้นมักจะส่งผลกระทบมีความเสียหายรุนแรงมาก วิศวกรมีบทบาทในการตรวจครอบคลุมภารกิจกว้างขวางหลายขั้นตอน ตั้งแต่ออกแบบจนถึงการก่อสร้าง กลุ่มนี้มีปัญหาปรากฏอยู่ตลอด ระบบตรวจสอบสมาชิกองค์กรยังอ่อนแออยู่

<u>กลุ่มวิชาชีพวิชาการ</u> ไม่ค่อยจะมีผลประโยชน์อะไรมากนอกจากปัญหาการขาดความรับผิดชอบที่จะศึกษา หน่วยงานสายวิชาการ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยมีปัญหาเรื่องConflict of Interests ไม่มาก มหาวิทยาลัยเน้นงานวิชาการ เรื่องของมาตรฐานการเรียนการสอน การบริหาร การวัดผลการศึกษา กิจกรรมนักศึกษาจะบอกว่ามันดีสมบูรณ์ก็คงไม่ได้เพราะมีปัญหาอยู่ที่พื้นที่ทุกด้านแต่ไม่มากมาย อยู่ในระดับที่พอทนไม่ถึงขนาดเลวร้าย เป็นเพียงบางคนที่ไม่ยอมศึกษาหาความรู้ บางคนวัดผลโดยไม่รับผิดชอบมีอคติ หรือส่วนหนึ่งที่นักศึกษาชอบพูดกันมากคือ อาจารย์น้อยแต่ว่าภาระมากทำให้มีเวลาให้กับนักศึกษาน้อยไป คิดว่ามีอยู่เท่านี้ เรื่องผลประโยชน์ตัวเงินหรืออำนาจคิดว่ามีน้อยเนื่องจากมีระเบียบและมีการตรวจสอบที่ค่อนข้างจะใกล้ชิด ไม่ค่อยมีปัญหา

<u>กลุ่มวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม</u> กลุ่มนี้ เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจ และเป็นที่คาดหวังของสังคมว่าการปฏิบัติจะสามารถปลอดจากการมีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ สำหรับผู้พิพากษากรอบมาตรฐานทางด้านวิชาชีพมีพื้นฐานที่เคร่งครัด มีระบบสิ่งจูงใจที่ดีกว่า และมีบรรทัดฐานการปฏิบัติเป็นขนบธรรมเนียมการปฏิบัติในหน่วยงานชัดเจนกว่า อัยการก็มีลักษณะคล้ายกัน กรณีของตำรวจอาจมีความเสี่ยงมากกว่า อย่างไรก็ตามทุกตำแหน่งมีความเสี่ยง ปัจจัยหลักคือเรื่องจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมและจริยธรรมส่วนบุคคล

กลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนี้ไม่ชัดเจนว่าจะจัดเป็นกลุ่มวิชาชีพหรือไม่ แต่เป็นกลุ่มสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นกลุ่มใหญ่และมีบทบาทมากในสังคมการเมืองไทยในอนาคต กลุ่มนี้ยังมีความอ่อนแอในหลายด้าน เช่น องค์ประกอบคุณภาพของคน ระดับการศึกษา ประสบการณ์และความสำนึกในด้านวิชาชีพด้วย ดังนั้น ในแง่ของความเสี่ยงกลุ่มนี้น่าเป็นห่วงที่สุดและที่สำคัญกลุ่มนี้ยังมีโอกาสได้สร้างฐานอำนาจของตัวเอง กลุ่มนักปกครอง กลุ่ม อบต. เป็นกลุ่มที่มี Conflict of Interests มากและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สูง

ความเสี่ยงของวิชาชีพจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นกับปัจจัย 4 ประการ (สัมภาษณ์ ดร.วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์, 19มกราคม 2546)

- ประการแรก วิชาชีพที่ต้องใช้ดุลยพินิจมากยิ่งมีโอกาสเกิดConflict of Interests มากซึ่งจริง ๆ แล้วโดยนิยามทุกวิชาชีพเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจ
- ประการที่สอง ขนาดของความเสียหายอันนี้เป็นเรื่องของผลกระทบ อันสืบเนื่องกับวิชาชีพ เช่น ระหว่างแพทย์กับผู้ตรวจสอบบัญชี ผลความเสียหายไม่จำเป็นต้องเป็นตัวบุคคล อาจเป็นการสูญเสียทรัพย์สินเงินทอง หรือเสียชีวิต
- ประการที่สาม คือการแข่งขัน เป็นการมองแต่ละอาชีพในทางเศรษฐศาสตร์ถ้ามีการแข่งขันอำนาจต่อรองก็จะลดลงไป เหมือนไปหาหมอแล้วไม่มีความสุขเราอาจไปหาหมออื่นเพื่อขอฟังความเห็นทางเลือกที่สอง (Second Opinion) ถ้าเรามีกลไกลักษณะนี้จะช่วยลดConflict of Interests ได้
- ประการที่สี่ ความซับซ้อน (Complexity) ยิ่งมีความซับซ้อนคนเข้าใจน้อยกลายมาเป็นพื้นที่ปิดอันลับสายตาผู้คน การตรวจสอบจะมีน้อย โอกาสที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นควรมี Reverse Complexity เราอาจเขียนเป็นสมการได้ว่า

  ความซับซ้อน (Complexity) แปรผกผันกับ ความโปร่งใส (Transparency)

  หรือ $C \propto 1/T$

  เมื่อ C = Complexity; T = Transparency

ผลกระทบและมาตรการแก้ไขปัญหาConflict of Interests

มองว่าผลกระทบคือเสียต่อมาตรฐานศีลธรรมจรรยา ถ้ามองในแง่เศรษฐศาสตร์ไม่วิตกกังวลเท่าใด เพราะมันคือตลาดมืด (Black Market) ถึงแม้จะมีการจ่ายใต้โต๊ะแต่เงินยังเห็นยังหมุนมือยังทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจอยู่ แต่ถ้าในแง่ของจริยธรรม เป็นเรื่องที่น่าวิตกมาก และที่ชัดเจนคือกระทบต่อการพัฒนาประเทศและผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตาม มีบางท่านมองว่าConflict of Interests ไม่ได้มีผลด้านลบอย่างเดียว การมี Conflict นำไปสู่การถกเถียงพูดคุย การค้นหาสาเหตุทำให้เราทราบถึงปัญหาสาเหตุเชิงโครงสร้าง ทราบถึงเงื่อนไขข้อจำกัดทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจและการบริหารในระบบราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

เผชิญอยู่ ตลอดจนสภาพการปฏิบัติที่มีการปรับลดแก้ไขในสภาพแวดล้อมที่ล้าหลัง เพื่อนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานของระบบราชการและสังคมไทย

สำหรับมาตรการป้องกันแก้ไข ในทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้อง อาจจำแนกออกเป็นมาตรการเร่งด่วนหรือระยะสั้น มาตรการระยะยาว และมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

มาตรการเร่งด่วน/ระยะสั้น ที่จะลดปัญหาConflict of Interests คือ

- สร้างความชัดเจนและลดการใช้ดุลยพินิจ
- ดูแลควบคุมขนาดประโยชน์ ยิ่งประโยชน์มากยิ่งเย้ายวนและจูงใจให้คนเข้าไปแสวงประโยชน์ทำให้เกิดConflict of Interests มาก
- ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน เหมือนโครงสร้างตลาดในทางเศรษฐศาสตร์ พอมีการแข่งขันมากขึ้นความสามารถที่จะฉกฉวยประโยชน์จะได้ยากขึ้น
- ลดความซับซ้อนของระบบ ช่วยลดความผิดพลาดลดการแทรกแซง

มาตรการระยะยาว

- เป็นเรื่องของสังคมและการสร้างจิตสำนึกในแต่ละหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ควรมีการปฏิบัติในระบบเปิด
- มีการดึงเอาบุคคลภายนอกหลายๆ ฝ่ายเป็นกรรมการคอยสอดส่องดูแลอยู่ข้างบน โดยเฉพาะหน่วยจัดซื้อจัดจ้างต้องตรวจสอบให้โปร่งใส โดยตัวแทนจากหลายๆฝ่ายซึ่งเป็นมาตรการที่ป้องกันการกระทำที่แสวงประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง ที่สำคัญต้องมีการตรวจสอบมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

มาตรการเชิงกลยุทธ์ ควรให้ความสำคัญ ในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- การเสริมสร้างระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ การมีมาตรการที่สร้างในองค์การอาจไม่สำเร็จ จึงต้องมีกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization Process) โดยเฉพาะการขัดเกลาคนก่อนที่จะเข้ามาในองค์การ มีการกลั่นกรองเพราะว่าการรับโจรเข้ามาแล้วจะทำให้เป็นพระคงเป็นไปยาก
- จัดระบบการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากรให้เข้าใจเรื่องConflict of Interests
- เน้นการใช้ประโยชน์โดยใช้สื่อสารมวลชนด้วยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ ป้ายประชาสัมพันธ์
- ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เน้นความเข้มแข็งของชุมชนในระดับรากหญ้าเพื่อเป็นพลังในการผลักดัน ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาConflict of Interests ในสังคมไทย
- จำเป็นต้องมีการปลูกฝัง อบรมสั่งสอนตั้งแต่เด็ก มีกระบวนการสรรสร้างความรู้ให้วิถีชีวิตของเด็กใช้หลักเหตุผล หล่อหลอมวิธีคิด และสามารถเชื่อมโยงได้ว่าอะไรคือสาธารณะเป็นกระบวนการหล่อหลอมความคิด

- มีระบบการตรวจสอบที่เข้มงวด ชัดเจน โปร่งใส และจะทำอย่างไรให้กฎหมายวิธีพิจารณาทางการปกครองเคร่งครัด มีการบังคับใช้เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาConflict of Interests อย่างจริงจัง

กล่าวโดยสรุป ในทัศนะของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีบทบาทสำคัญมองว่าความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนร่วมมีขอบเขตกว้างขวางและมีความเชื่อมโยงกับคอร์รัปชัน มีองค์ประกอบเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ การดำรงตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจ ความขัดแย้งมีทั้งระดับนโยบายซึ่งบุคคลในฐานะตัดสินใจเชิงนโยบายแล้วมีผลประโยชน์ทับซ้อนแก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง และระดับปฏิบัติซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงประโยชน์

ปัญหาเรื่องConflict of Interests ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัจจัยหรือสาเหตุจากผลประโยชน์ อำนาจและทรัพย์สินเงินทอง การไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนของข้าราชการ ว่าทำอะไรได้หรือทำอะไรไม่ได้ ในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันในสินค้าและบริการ ขาดกฎเกณฑ์ที่จะดูแลผู้บริโภค การขาดมาตรฐานหรือกติกาการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ ขาดการบังคับใช้ตามกฎหมาย ขาดมาตรการพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบการเมือง มีการแทรกแซงของนักธุรกิจการเมืองซึ่งส่งผลต่อความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ระหว่างส่วนต่างๆของสังคม

ภาพรวมสังคมไทย ความตระหนักในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ชัดเจน เพราะความรักชาติ ความผูกในชาติและผลประโยชน์ของชาติมีระดับที่น้อยไป วัฒนธรรมการหล่อหลอม ทั้งทางเศรษฐกิจ ค่านิยม ความเชื่อของคนไทยในเรื่องส่วนรวมยังไม่เข้มข้น พร้อมทั้ง มองว่าปัญหาConflict of Interests เป็นปัญหาเร่งด่วนของสังคมไทย แนวโน้มในสังคมไทยจะตระหนักเรื่องนี้หรือไม่ ขึ้นกับกระแสความสนใจของสังคม เนื่องจากคนไทยไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ การศึกษาหรือการดำเนินการในเรื่องนี้ยังขาดความชัดเจนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

มองว่า Conflict of Interests กลายเป็นช่องทางให้ทุจริตคอร์รัปชันโดยชอบธรรม และมีความเห็นเป็นทิศทางเดียวกันว่า Conflict of Interests เป็นปัญหาที่รุนแรงและมีความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย เป็นเหตุให้ข้าราชการและนักการเมืองมักจะใช้สถานะของความเป็นข้าราชการ สถานะของนักการเมืองไปแสวงหาประโยชน์จากหน่วยงานของตน มาตรการในการแก้ไขต้องเน้นการสร้างจริยธรรม คุณธรรม สร้างความตระหนัก และการขัดเกลาทางสังคมโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะเข้ามาทำงานในองค์การ ตลอดจนการให้ความรู้ให้การศึกษาแก่เยาวชนเป็นการหล่อหลอมความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

***ประเด็นที่ 2* ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์ส่วนรวม**

<u>ความคิดเห็นของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม</u>

การสำรวจ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 305 ตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐโดยจำแนกเป็นหน่วยงานภาครัฐ 75.1% รัฐวิสาหกิจ 15.4% องค์การอิสระ/องค์การมหาชน 2.0% องค์การรูปแบบอื่น7.5% ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นมีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

ความหมายของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

ตารางที่ 1: ข้อความซึ่งตรงกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (เรียงลำดับ 1 – 7)

รายการ	ลำดับที่							
	1	2	3	4	5	6	7	รวม
	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน
การมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับการเข้าไปจัดสรรผลประโยชน์ส่วนรวม	68 (25.0)	54 (19.9)	52 (19.1)	44 (16.2)	23 (8.5)	28 (10.3)	3 (1.1)	272 (100)
การใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหา ผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง	62 (22.9)	68 (25.1)	51 (18.8)	50 (18.5)	28 (10.3)	8 (3.0)	4 (1.5)	273 (100)
การมีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น เป็นกรรมการของหน่วยงานหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันก็มีกิจการส่วนตัวของตนเองเข้ามารับประมูลงาน	35 (12.9)	42 (15.4)	44 (16.2)	47 (17.3)	59 (21.7)	40 (14.7)	5 (1.8)	272 (100)
การที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่	42 (15.5)	45 (16.6)	65 (24.0)	58 (21.4)	43 (15.9)	16 (5.9)	2 (.7)	271 (100)
เป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ (คอร์รัปชัน)	52 (19.4)	36 (13.4)	26 (9.7)	36 (13.4)	69 (25.7)	41 (15.3)	8 (3.0)	268 (100)
เป็นปัญหาความเสื่อมจริยธรรมและค่านิยมระดับบุคคล	28 (10.3)	22 (8.1)	29 (10.7)	25 (9.2)	40 (14.8)	122 (45.0)	5 (1.8)	271 (100)
อื่น ๆ	4 (3.7)	1 (.9)	0 (.0)	0 (.0)	1 (.9)	3 (2.8)	99 (91.7)	108 (100)

หมายเหตุ:ในวงเล็บคือจำนวนร้อยละ

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (เรียงลำดับ 1–7) พบว่า ภาพรวมข้อความที่ตรงกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มากที่สุดคือ เป็นปัญหาความเสื่อมจริยธรรมและค่านิยมระดับบุคคล น้อยที่สุด คือ การที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ (ตารางที่ 1) เมื่อพิจารณาเฉพาะลำดับที่ 1 สามารถจัดลำดับได้ดังนี้ คือ *การมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับการเข้าไปจัดสรรผลประโยชน์ส่วนรวม* (25.0%) รองลงมาคือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง และเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ (คอร์รัปชัน) 22.9% และ 19.4% ตามลำดับ

องค์ประกอบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์

ตารางที่ 2 องค์ประกอบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมที่พบในสังคมไทย

องค์ประกอบเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม	ไม่เลือกตอบ		เลือกตอบ		รวม		ลำดับ (Rank) 1-8
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
1. ผลประโยชน์	23	7.6	282	92.5	305	100	1
2. จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ	79	25.9	226	74.1	305	100	2
3. การแทรกแซงทางการเมือง	84	27.6	221	72.5	305	100	3
4. ช่องว่างหรือช่องโหว่ของกฎหมาย (Legal loopholes)	87	28.5	218	71.5	305	100	4
5. วัฒนธรรมและค่านิยม	97	31.8	208	68.2	305	100	5
6. ช่องว่างเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่	143	46.9	162	53.1	305	100	6
7. ความแตกต่างในเรื่องบทบาทและภารกิจของสมาชิกในองค์กร	183	60.0	122	40.0	305	100	7
8. อื่น ๆ	281	92.1	24	7.9	305	100	8

พบว่ากลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญในองค์ประกอบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมที่พบเห็นในสังคมไทย โดยองค์ประกอบที่เลือกตอบมากที่สุด คือ เรื่องผลประโยชน์ (92.5%) รองลงมา คือเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ (74.1%) การแทรกแซงทางการเมือง (72.5%) และช่องว่างของกฎหมาย (71.5%) ตามลำดับ ส่วนเรื่องความแตกต่างในเรื่องบทบาทและภารกิจของสมาชิกในองค์กรมีลำดับความสำคัญน้อยที่สุด (40.0%) (ตารางที่ 2)

ระดับการรับรู้/การยอมรับเกี่ยวกับพฤติกรรมความขัดแย้ง

พบว่า ระดับการรับรู้/การยอมรับเกี่ยวกับพฤติกรรมความขัดแย้งส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง คือระดับที่ยอมรับได้หรือเสียหายน้อย ซึ่งพฤติกรรมที่ยอมรับได้หรือเสียหายน้อยที่สุดคือการนำวัสดุครุภัณฑ์ของหน่วยงานมาใช้ส่วนตัว รองลงมา คือ การรับสินบนส่งผลให้มีการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์และการใช้โทรศัพท์ของหน่วยงานในการติดต่อธุรกิจส่วนตัว ตามลำดับ

สำหรับพฤติกรรมที่พบและเป็นปัญหา ตามลำดับความสำคัญ 5 อันดับแรก คือ (ตารางที่ 3)

1. การเพิกเฉยต่อผลประโยชน์ส่วนรวม
2. การเจรจาที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มและพวกพ้อง
3. การนำบุคคลของหน่วยงานมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว
4. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการฝากลูกหลาน ญาติพี่น้องเข้าทำงานในหน่วยงาน
5. การนำข้อมูลของหน่วยทำงานไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ตารางที่ 3 การรับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในองค์กร

พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในองค์กร	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Std.)	ลำดับ (Rank) 1-13
1. การนำวัสดุ ครุภัณฑ์ของหน่วยงานมาใช้ส่วนตัว	301	2.43	2.41	13
2. การใช้โทรศัพท์ของหน่วยงานในการติดต่อธุรกิจ ส่วนตัว	302	2.60	2.32	11
3. การนำรถราชการไปใช้ในการดำเนินธุรกิจส่วนตัว	302	2.61	2.77	10
4. การนำข้อมูลในที่ทำงานไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว	297	2.89	2.50	5
5. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการฝากลูกหลาน ญาติพี่น้องเข้าทำงานในหน่วยงานของตน	302	3.04	2.34	4
6. การรับสินบนส่งผลให้มีการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์	302	2.59	3.14	12
7. การรับงานนอกโดยเบียดบังเวลาราชการจนเกิดความเสียหายต่อองค์กร	301	2.81	2.95	7
8. การลัดคิวให้กับผู้ใช้บริการที่คุ้นเคย	301	2.87	2.11	6
9. การนำบุคลากรของหน่วยงานมาใช้งานเพื่อประโยชน์ส่วนตน	299	3.07	2.61	3
10.การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ผู้ร่วมงานแสวงหาประโยชน์ส่วนตน	300	2.72	2.90	8
11.การเจรจาที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มและพวกพ้อง	296	3.26	2.78	2
12.การมีเจตนาซ่อนเร้นหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงแล้วเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ	301	2.71	3.04	9
13.การเพิกเฉยต่อการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม	301	3.41	2.89	1

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ **เห็นด้วยอย่างยิ่ง** โดยมีคะแนนความคิดเห็นตามลำดับความสำคัญ 5 อันดับแรก คือ 1) ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ทำลายศักยภาพและโอกาสในการบริหารการพัฒนาประเทศโดยรวม 2) ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสังคมไทยขาดการตระหนักในเรื่องประโยชน์สาธารณะ 3) เกิดขึ้นเนื่องจากขาดระบบการตรวจสอบที่ดี 4) เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ และ 5) เจ้าหน้าที่ยิ่งมีตำแหน่งสูงขึ้นยิ่งมีความเสี่ยงเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์สูงขึ้น

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ **เห็นด้วย** เกี่ยวกับข้อความที่ว่าความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เกิดขึ้นเพราะนักการเมืองด้อยพัฒนา รองลงมา คือ ทำลายความสามัคคีใน

องค์การ และ องค์กรที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์มากมักเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมอำนาจนิยม ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ **ไม่เห็นด้วย** เกี่ยวกับประเด็นที่ว่าพนักงาน/เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ รองลงมา คือ COI ส่งผลกระทบเชิงลบน้อยกว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption)

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ **ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง** เกี่ยวกับประเด็นที่ว่าความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ใช่ปัญหาสำคัญเร่งด่วนของสังคมไทยในปัจจุบัน (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

ข้อความ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Std.)	ลำดับ (Rank) 1-19
1. เจ้าหน้าที่/พนักงานของรัฐส่วนใหญ่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม	298	2.93	.75	11
2. เจ้าหน้าที่ยิ่งมีตำแหน่งหน้าที่การงานสูงก็มีโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงเรื่องความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์สูง	299	3.40	.66	5
3. COI เกิดขึ้นเพราะนักการเมืองด้อยพัฒนา	300	3.26	.71	8
4. COI เป็นธรรมชาติของสังคมไทย	297	2.69	.72	13
5. พนักงาน/เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์	298	2.46	.80	15
6. COI เกิดขึ้นเพราะสังคมไทยขาดการตระหนักในเรื่องประโยชน์สาธารณะ	300	3.46	.60	2
7. COI ไม่ใช่ปัญหาสำคัญเร่งด่วนของสังคมไทยในปัจจุบัน	297	1.60	.82	19
8. COI เกิดขึ้นเพราะขาดหลักการบริหารจัดการที่ดี(Good Governance)	299	3.37	.70	6
9. COI เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์	299	3.42	.56	4
10. COI เกิดขึ้นเนื่องจากขาดระบบการตรวจสอบที่ดี	300	3.44	.59	3
11. COI ทำลายความสามัคคีในองค์กร	299	3.18	.67	9
12. COI ส่งผลกระทบเชิงลบน้อยกว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption)	298	2.38	.79	16
13. COI ส่งผลกระทบเชิงลบรุนแรงมากกว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบ(Corruption)	300	2.65	.79	14
14. COI ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ	299	3.35	.58	7
15. COI ทำลายศักยภาพและโอกาสในการบริหารการพัฒนาประเทศโดยรวม	299	3.51	.59	1
16. COI ส่งผลดีในด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน	299	2.03	.92	17
17. องค์กรที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์มากมักเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมอำนาจนิยม	296	3.18	.58	9
18. COI เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของหน่วยงาน	301	2.93	.67	11
19. COI ไม่ส่งผลกระทบต่อตัวท่านแต่อย่างใด	300	1.84	.71	18

รูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์และพฤติกรรมความเสี่ยง

ตารางที่ 5 รูปแบบและพฤติกรรมในองค์กร/หน่วยงาน

รูปแบบพฤติกรรมในองค์กร/หน่วยงาน	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Std.)	ลำดับ (Rank) 1-11
1. การนำวัสดุ ครุภัณฑ์ของหน่วยงานมาใช้ส่วนตัว เช่น ปากกา กระดาษ คอมพิวเตอร์ ฯลฯ	301	2.18	.80	1
2. การนำรถของทางราชการไปใช้ในกิจธุระส่วนตัว	300	1.93	.82	5
3. การนำบุคลากรของหน่วยงานมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน	299	1.79	.67	8
4. การใช้อำนาจหน้าที่หรือสายสัมพันธ์เพื่อฝากคนเข้าทำงานในหน่วยงาน	298	2.16	.92	2
5. การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้บริษัทของตนหรือพรรคพวกได้รับเหมางานจากรัฐ	297	2.00	.84	4
6. การรับสินบนหรือรับของขวัญทั้งที่เป็นประโยชน์ในรูปของเงินและผลประโยชน์ในรูปอื่น ๆ	298	2.07	.89	3
7. การเรียกร้องผลตอบแทนจากการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่เป็น ธรรม	298	1.88	.86	6
8. การซื้อขายตำแหน่ง	298	1.67	.88	11
9. การรับงานนอกโดยเบียดบังเวลาราชการหรืองานองค์กรส่วนรวม	300	1.86	.76	7
10.การใช้ความรู้ ข้อมูล อิทธิพล จากที่ทำงานเดิมมาหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องในที่ทำงานใหม่	298	1.76	.69	9
11.การทำงานหลังเกษียณให้กับหน่วยงานที่มีผลประโยชน์ขัดกันกับหน่วยงาน เดิม เช่น เคยเป็นผู้บริหารภาครัฐแล้วไปทำงานภาคเอกชนใช้อำนาจบารมีเอื้อประโยชน์กับบริษัท ที่ทำอยู่	297	1.72	.76	10

จากตารางที่ 5 พบว่า ในองค์กร/หน่วยงานมีรูปแบบและพฤติกรรมความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ที่พบมาก 5 อันดับแรก คือ 1) การนำวัสดุ ครุภัณฑ์ของหน่วยงานมาใช้ส่วนตัว เช่น ปากกา กระดาษ คอมพิวเตอร์ 2) การใช้อำนาจหน้าที่หรือสายสัมพันธ์เพื่อฝากคนเข้าทำงานในหน่วยงาน 3) การรับสินบนหรือรับของขวัญทั้งที่เป็นประโยชน์ในรูปของเงินและผลประโยชน์ในรูปอื่นๆ 4) การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้บริษัทของตนหรือพรรคพวกได้รับเหมางานจากรัฐ 5) การนำรถยนต์ของราชการไปใช้ในกิจธุระส่วนตัว

ภาพรวมของปัญหาในองค์กรและปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์

ตารางที่ 6 ปัญหาที่สำคัญในองค์กร/หน่วยงานภาครัฐ

ปัญหา	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Std.)	ลำดับ (Rank) 1-12
1. โครงสร้างขององค์กรไม่ชัดเจน	296	2.77	1.81	12
2. ลำดับชั้นการบังคับบัญชามาก การทำงานล่าช้าไม่คล่องตัว	299	3.66	1.94	9
3. การขาดแคลนทรัพยากร (บุคคล งบประมาณ เครื่องมือ ฯลฯ)	298	4.28	2.07	2
4. กฎระเบียบที่เข้มงวดเกินไป ไม่มีความยืดหยุ่น	300	3.73	1.78	7
5. องค์กรไม่ปรับเปลี่ยนตัวเองให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป	298	3.88	2.02	5
6. ระบบข้อมูลบกพร่องขาดความสมบูรณ์	300	4.18	1.89	3
7. การเลือกปฏิบัติ มีมาตรฐานเชิงซ้อน (Double Standard) ใช้อภิสิทธิ์	298	4.06	1.94	4
8. ขาดความสามัคคีของสมาชิกในองค์การ	298	3.69	1.87	8
9. มีปัญหาระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก	299	4.29	2.03	1
10.ความคิดเห็น ทัศนคติ ของสมาชิกในหน่วยงานแตกต่างกันมาก	300	3.66	1.71	9
11.มีวัฒนธรรม ค่านิยมที่ล้าหลังและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน	298	3.75	1.95	6
12.ผู้บริหารระดับสูงขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่	299	3.49	1.95	11

จากตารางที่ 6 กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐแสดงความเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญในหน่วยงานตามระดับความรุนแรงของปัญหามากที่สุดคือ มีปัญหาระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก รองลงมาคือ การขาดแคลนทรัพยากร (บุคคล งบประมาณ เครื่องมือ) ระบบข้อมูลบกพร่องขาดความสมบูรณ์ ปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือการมีมาตรฐานเชิงซ้อน และองค์กรไม่ได้ปรับเปลี่ยนตัวเองให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตามลำดับ

ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

จากตารางที่ 7 ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในความเห็นของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตามลำดับความสำคัญสูงสุด 5 ปัจจัยแรก ได้แก่ การขาดจิตสำนึกสาธารณะ (Public Consciousness) รองลงมาคือการมีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความใกล้ชิดความสนิทสนมคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว การขาดคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขาดระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส และการบริหารที่มีลักษณะรวมอำนาจอยู่ที่คนๆเดียว หน่วยงานเดียว ส่วนการขาดการติดต่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่ดีเป็นปัจจัยหรือสาเหตุของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ที่มีน้ำหนักน้อยที่สุด

ตารางที่ 7 ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม	ไม่เลือกตอบ		เลือกตอบ		รวม		ลำดับ (Rank) 1-21
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
1. ขาดจิตสำนึกสาธารณะ (Public Consciousness)	35	11.5	270	88.5	305	100	1
2. การใช้ระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความใกล้ชิดความสนิทสนมคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว	69	22.6	236	77.4	305	100	2
3. การขาดคุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	79	25.9	226	74.1	305	100	3
4. ขาดระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส	83	27.2	222	72.8	305	100	4
5. การบริหารที่มีลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คน ๆ เดียว หน่วยงาน ๆ เดียว	94	30.8	211	69.2	305	100	5
6. ค่านิยมที่ติดยึดในเรื่องผลประโยชน์ทางการเงิน	96	31.5	209	68.5	305	100	6
7. ระบบผลตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม	97	31.8	208	68.2	305	100	7
8. การแทรกแซงจากกลุ่มอำนาจทางการเมือง	99	32.4	206	67.5	305	100	7
9. การแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลแฝง	117	38.3	188	61.6	305	100	9
10.กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีช่องว่าง	153	50.2	152	49.8	305	100	10
11.การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่ไม่เหมาะสม	161	52.8	144	47.2	305	100	11
12.ขาดการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร	163	53.4	142	46.6	305	100	12
13.ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	168	55.1	137	44.9	305	100	13
14.นโยบายและแนวทางดำเนินงานขององค์การขาดความชัดเจน	168	55.1	137	44.9	305	100	13
15.ความสัมพันธ์ของคนในองค์การไม่ดี มีปัญหาความขัดแย้งในเชิงบทบาทสูง	169	55.4	136	44.6	305	100	15
16.การมีพื้นฐานการศึกษาอบรมที่แตกต่างกัน	177	58.0	128	42.0	305	100	16
17.กฎระเบียบขาดความชัดเจน	179	58.6	126	41.3	305	100	17
18. ค่านิยมและความเชื่อส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน	183	60.0	122	40.0	305	100	18
19.โครงสร้างองค์การไม่ชัดเจน ขาดมาตรฐานการปฏิบัติงาน	188	61.6	117	38.4	305	100	19
20.เป้าหมายองค์การไม่ชัดเจน	212	69.5	93	30.5	305	100	20
21.ขาดการติดต่อสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่ดี	216	70.8	89	29.2	305	100	21

<u>ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนและประชาชนเกี่ยวกับความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม</u>

จากการสอบถามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปซึ่งมีพื้นฐานการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาตรี จำนวน 275 ตัวอย่าง ในจังหวัด ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ในระหว่างเดือน กรกฎาคม ถึง กันยายน 2545 ได้ข้อสรุปจากการวิเคราะห์ผลการศึกษาในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

ภาพรวมของปัญหาในองค์กรและปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าหน่วยงานที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมมากที่สุด คือ หน่วยงาน/องค์กรอิสระจำนวน 108 คน (41.7%) และหน่วยงานข้าราชการตำรวจ จำนวน 105 คน (39.2%) ในกลุ่มที่ผู้ตอบเลือกว่ามีความขัดแย้งอันดับที่ 1 ได้แก่

หน่วยงานข้าราชการตำรวจ ตามด้วยหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานข้าราชการพลเรือน และเมื่อจัดอันดับตามคะแนนเฉลี่ย พบว่าหน่วยงานที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด ตามลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

อันดับที่ 1 หน่วยงานข้าราชการตำรวจ

อันดับที่ 2 หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

อันดับที่ 3 หน่วยงานข้าราชการพลเรือน

อันดับที่ 4 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

อันดับที่ 5 หน่วยงานข้าราชการทหาร

อันดับที่ 6 หน่วยงานข้าราชการตุลาการ

อันดับที่ 7 หน่วยงานข้าราชการครูอาจารย์

อันดับที่ 8 หน่วยงาน/องค์กรอิสระ

อันดับที่ 9 หน่วยงานประเภทอื่นๆ

ตารางที่ 8 การจัดอันดับหน่วยงานที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

รายการ	ลำดับที่									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	รวม
	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	คะแนน Rank
หน่วยงานข้าราชการพลเรือน (n=268)	36 (13.4)	48 (17.9)	58 (21.6)	51 (19.0)	36 (13.4)	12 (4.5)	18 (6.7)	8 (3.0)	1 (.4)	3.59 *3*
หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (n=265)	23 (8.7)	33 (12.5)	45 (17.0)	45 (17.0)	62 (23.4)	35 (13.2)	16 (6.0)	6 (2.3)	- (-)	4.09 *4*
หน่วยงานข้าราชการทหาร (n=264)	17 (6.4)	39 (14.8)	36 (13.6)	54 (20.5)	37 (14.0)	54 (20.5)	13 (4.9)	12 (4.5)	2 (.8)	4.29 5
หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (n=266)	74 (27.6)	59 (22.0)	52 (19.4)	31 (11.6)	16 (6.0)	15 (5.6)	11 (4.1)	9 (3.4)	1 (.4)	2.98 *2*
หน่วยงานข้าราชการตำรวจ (n=266)	105 (39.2)	66 (24.6)	40 (14.9)	26 (9.7)	20 (7.5)	7 (2.6)	3 (1.1)	- (-)	1 (.4)	2.36 *1*
หน่วยงานข้าราชการตุลาการ (n=256)	5 (1.9)	2 (.8)	3 (1.2)	22 (8.5)	24 (9.3)	32 (12.4)	71 (27.5)	83 (32.2)	16 (6.2)	6.07 *6*
หน่วยงานข้าราชการครูอาจารย์ (n=262)	9 (3.4)	11 (4.2)	20 (7.6)	24 (9.1)	55 (20.9)	73 (27..8)	40 (15.2)	27 (10.3)	4 (1.5)	5.44 *7*
หน่วยงาน/องค์กรอิสระ (n=259)	6 (2.3)	19 (7.3)	10 (3.9)	9 (3.5)	8 (3.1)	22 (8.5)	70 (27.0)	108 (41.7)	7 (2.7)	6.55 *8*
หน่วยงานประเภทอื่นๆ (n=67)	3 (3.4)	- (-)	2 (2.3)	5 (5.7)	- (-)	1 (1.1)	5 (5.7)	8 (9.2)	63 (72.4)	8.06 *9*

หมายเหตุ:ในวงเล็บคือจำนวนร้อยละ

ตารางที่ 9 การจัดอันดับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	ลำดับที่					
	1	2	3	4	5	รวม
	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	คะแนนเฉลี่ย *อันดับ*
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	33	20	25	30	15	2.73
(n=123)	(26.8)	(16.3)	(20.3)	(24.4)	(12.2)	*3*
การประปานครหลวง	1	9	9	7	11	3.49
(n=37)	(2.7)	(24.3)	(24.3)	(18.9)	(29.7)	*13*
องค์การสะพานปลา	2	3	8	7	16	3.89
(n-36)	(5.6)	(8.3)	(22.2)	(19.4)	(44.4)	*17*
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง	12	11	9	5	17	3.07
(n=54)	(22.2)	(20.4)	(16.7)	(9.3)	(31.5)	*6*
การท่าเรือแห่งประเทศไทย	32	13	33	16	28	2.96
(n=122)	(26.2)	(10.7)	(27.0)	(13.1)	(23.0)	*4*
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย[2]	19	54	31	27	14	2.74
(n=145)	(13.1)	(37.2)	(21.4)	(18.6)	(9.7)	*2*
องค์การคลังสินค้า	12	5	10	27	10	3.28
(n-64)	(18.8)	(7.8)	(15.6)	(42.2)	(15.6)	*10*
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	81	38	20	22	21	2.25
(n=162)	(44.5)	(20.9)	(11.0)	(12.1)	(11.5)	*1*
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	3	5	12	13	19	3.77
(ธกส.) (n=52)	(5.8)	(9.6)	(23.1)	(25.0)	(36.5)	*16*
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	5	11	14	16	20	3.53
(n=66)	(7.6)	(16.7)	(21.2)	(24.2)	(30.3)	*14*
การประปาส่วนภูมิภาค	4	9	6	13	12	3.45
(n=44)	(9.1)	(20.5)	(13.6)	(29.5)	(27.3)	*12*
องค์การเภสัชกรรม	13	18	24	17	19	3.12
(n=91)	(14.3)	(19.8)	(26.4)	(18.7)	(20.9)	*8*
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร(อตก.)	9	7	10	6	15	3.23
(n=47)	(19.1)	(14.9)	(21.3)	(12.8)	(31.9)	*9*
การรถไฟแห่งประเทศไทย	12	23	20	20	12	2.97
(n=67)	(13.8)	(26.4)	(23.0)	(23.0)	(13.8)	*5*
การสื่อสารแห่งประเทศไทย	16	36	34	26	26	3.07
(n=138)	(11.6)	(26.1)	(24.6)	(18.8)	(18.8)	*6*
องค์การค้าของครุสภา	11	9	7	13	23	3.44
(n=63)	(17.5)	(14.3)	(11.1)	(20.6)	(36.5)	*11*
การนิคมแห่งประเทศไทย	1	2	3	7	5	3.72
(n=18)	(5.6)	(11.1)	(16.7)	(38.9)	(27.8)	*15*

หมายเหตุ:ในวงเล็บคือจำนวนร้อยละ

จากตารางที่ 9 กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาคเอกชน จัดอันดับให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ตามลำดับจากมากไปน้อย 8 อันดับแรกคือ

[2] ปัจจุบัน คือ ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

อันดับที่ 1 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

อันดับที่ 2 บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชัน จำกัด (มหาชน) (องค์การโทรศัพท์เดิม)

อันดับที่ 3 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

อันดับที่ 4 การท่าเรือแห่งประเทศไทย

อันดับที่ 5 การรถไฟแห่งประเทศไทย

อันดับที่ 6 การสื่อสารแห่งประเทศไทย

อันดับที่ 7 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง

อันดับที่ 8 องค์การเภสัชกรรม

ตารางที่ 10 การจัดอันดับกลุ่มอาชีพที่คิดว่ามีความเสี่ยงหรือมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

ลำดับที่	**กลุ่มที่ 1**: วิชาชีพเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยใช้ดุลยพินิจของกฎหมาย		**กลุ่มที่ 2** : วิชาชีพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม		**กลุ่มที่ 3** : วิชาชีพอิสระ		**กลุ่มที่ 4** : วิชาชีพวิชาการ		**กลุ่มที่ 5** : วิชาชีพอื่น ๆ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1	68	**55.7**	39	31.7	6	5.0	1	.8	4	33.3
2	42	15.3	45	**36.6**	18	15.0	19	15.1	-	-
3	4	1.5	30	24.4	51	**42.5**	42	33.3	1	8.3
4	8	2.9	6	4.9	44	36.7	60	**47.6**	-	-
5	-	44.4	3	2.4	1	.8	4	3.2	7	**58.3**
รวม	122	100	123	100	155	100	126	100	12	100
คะแนน	1.60		2.09		2.43		3.37		3.50	
อันดับ	**1**		**2**		**3**		**4**		**5**	

จากตารางที่ 10 กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่ากลุ่มวิชาชีพที่คิดว่ามีความเสี่ยงหรือมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม จาก 5 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุด คือกลุ่มที่ 1 วิชาชีพเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยใช้ดุลยพินิจตามกฎหมาย ตามด้วยกลุ่มที่ 2 วิชาชีพที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม กลุ่มที่ 3 วิชาชีพอิสระ กลุ่มที่ 4 วิชาชีพวิชาการ และกลุ่มที่ 5 วิชาชีพอื่น ๆ

สำหรับการจัดอันดับกระทรวงที่มีปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม พิจารณาจากกลุ่มตัวอย่างที่เลือกอันดับ 1 พบว่า กระทรวงที่คิดว่ามีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม มากที่สุด 5 อันดับแรกคือ กระทรวงมหาดไทย (56.7%)รองลงมาคือ กระทรวงการคลัง (18.9%) กระทรวงคมนาคม (10.9%) กระทรวงพาณิชย์ (5.5%) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (เดิม) (4.7%) ตามลำดับ (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 การจัดอันดับกระทรวงที่คิดว่ามีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม (จัดอันดับ 5 กระทรวงแรก)

กระทรวง	อันดับที่ 1		อันดับที่ 2		อันดับที่ 3		อันดับที่ 4		อันดับที่ 5	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. กระทรวงการคลัง	52	18.9 (2)	33	12.0 (4)	100	36.4 (1)	22	8.0 (3)	12	4.4 (8)
2. การทรวงคมนาคม	30	10.9 (3)	46	16.7 (2)	20	7.3 (4)	100	36.4 (1)	26	9.5 (4)
3. กระทรวง/ทบวงอื่น ๆ	1	.4 (9)	2	.7 (9)	-	-	-	-	6	2.2 (10)
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	3	1.1 (6)	33	12.0 (4)	42	15.3 (3)	52	18.9 (2)	30	10.9 (3)
5. กระทรวงมหาดไทย	156	56.7 (1)	42	15.3 (3)	16	5.8 (5)	16	5.8 (7)	10	3.6 (9)
6. กระทรวงพาณิชย์	15	5.5 (4)	87	31.6 (1)	53	19.3(2)	21	7.6 (4)	16	5.8 (6)
7.กระทรวงศึกษาธิการ	2	.7 (7)	8	2.9 (7)	8	2.9 (9)	13	4.7 (8)	91	33.0 (1)
8. กระทรวงสาธารณสุข	1	.4 (9)	8	2.9 (7)	11	4.0 (7)	21	7.6 (4)	40	14.5 (2)
9. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	13	4.7 (5)	13	4.7 (6)	12	4.4 (6)	21	7.6 (4)	15	5.5 (7)
10.กระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	-	-	1	.4 (11)	4	1.5 (10)	1	.4 (10)	5	1.8 (11)
11.กระทรวงอุตสาหกรรม	2	.7 (7)	2	.7 (9)	9	3.3 (8)	8	2.9 (9)	24	8.7 (5)
รวม	275	100	275	100	275	100	275	100	275	100

เมื่อพิจารณาหน่วยงานระดับกรมพบว่า หน่วยงานระดับกรมในกระทรวงมหาดไทยที่คิดว่ามีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม มากที่สุด คือ กรมการปกครองเดิม ตามมาด้วย กรมราชทัณฑ์ และ กรมการผังเมือง ตามลำดับ

สำหรับหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง พบว่าภาพรวมหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงการคลังที่คิดว่ามีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม มากที่สุด กรมศุลกากร รองลงมาคือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง ตามลำดับ

หน่วยงานระดับกรมในกระทรวงคมนาคมที่คิดว่ามีปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม มากที่สุด คือกรมการขนส่งทางบก รองลงมาคือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมการบินพาณิชย์ กรมเจ้าท่า และกรมอุตุนิยมวิทยา ตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับความหมายของความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มองว่าเป็นปัญหาความเสื่อมจริยธรรมและค่านิยมระดับบุคคล และ การที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ พบว่ากลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเรื่ององค์ประกอบเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตน มากที่สุด คือเรื่องผลประโยชน์ รองลงมาคือเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ การแทรกแซงทางการเมือง และช่องว่างของกฎหมายตามลำดับ

สำหรับพฤติกรรมที่พบและเป็นปัญหา ที่สำคัญ คือการเพิกเฉยต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การเจรจาที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มและพวกพ้อง การนำบุคคลของหน่วยงานมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการฝากลูกหลาน ญาติพี่น้องเข้าทำงานในหน่วยงาน การนำข้อมูลที่ทำงานไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐแสดงความเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญในหน่วยงานตามระดับความรุนแรงของปัญหามากที่สุดคือ มีปัญหาระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก รองลงมา คือ การขาดแคลนทรัพยากรการจัดการ ระบบข้อมูลขาดความสมบูรณ์ ปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือการมีมาตรฐานเชิงซ้อน ส่วนปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมในความเห็นของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตามลำดับความสำคัญสูงสุด 5 ปัจจัยแรก ได้แก่ การขาดจิตสำนึกสาธารณะ (Public Consciousness) รองลงมาคือการมีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความใกล้ชิดความสนิทสนมคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว การขาดคุณธรรม จริยธรรม

กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ากลุ่มวิชาชีพที่คิดว่ามีความเสี่ยงหรือมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม จาก 5 กลุ่ม กลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุด คือกลุ่มวิชาชีพเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยใช้ดุลยพินิจตามกฎหมาย ตามด้วยกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม กลุ่มวิชาชีพอิสระ และกลุ่มวิชาชีพวิชาการ

ประเด็นที่ 3 กรณีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม จำแนกตามกลุ่มวิชาชีพ

ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กลุ่มวิชาชีพตรวจสอบประเมินราคาภาษีและจัดซื้อจัดจ้าง มีกรณี ได้แก่

- กรณีการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ประเมินอากร
- กรณีการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน
- การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต
- การใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน
- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่แสวงประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่ดิน
- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภาษี
- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง
- กรณีการให้ข้อมูลเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง
- กรณีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและส่วนนี้ให้เป็นการเลือกปฏิบัติ

ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม กลุ่มวิชาชีพอิสระ มีกรณี ได้แก่

วิชาชีพวิศวกร

- กรณีการทำงานหลังเกษียณของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง
- กรณีการทำงานหลังเกษียณ (Post-employment)
- กรณีการเปิดเผยข้อมูลวงในของเจ้าหน้าที่ผังเมือง

วิชาชีพแพทย์และสาธารณสุข

- กรณีการจัดซื้อเครื่องมือแพทย์
- กรณีแพทย์รับงานนอก (Outside Employment)
- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์เครือญาติเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- กรณีการเลือกปฏิบัติในการให้บริการตรวจรักษาของหน่วยงานสาธารณสุข

กรณีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม กลุ่มวิชาชีพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม มีกรณี ได้แก่

- กรณีการแสวงประโยชน์เรื่องการขอคืนของกลาง
- กรณีการเรียกรับผลประโยชน์จากคู่ความ เพื่อวิ่งเต้นช่วยเหลือในทางคดีความ
- กรณีความขัดแย้งแห่งของผลประโยชน์ของผู้บังคับบัญชาเวลาไปตรวจงาน
- การใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม กลุ่มวิชาชีพวิชาการ มีกรณี ได้แก่

- กรณีระบบอุปถัมภ์ในกระทรวงศึกษาธิการ

- กรณีสมคบกันใช้อำนาจแสวงประโยชน์
- กรณีการจัดซื้อจัดจ้างในสถานศึกษา
- กรณีการจัดสรรงบประมาณของภาควิชา
- ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์จากการเป็นกรรมการให้ความเห็นทางวิชาการในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA)

ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม กลุ่มวิชาชีพหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีกรณีได้แก่

- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่แสวงประโยชน์ของนายกเทศมนตรี
- กรณีการแสวงหาประโยชน์ในเทศบาลเมือง
- กรณีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ อบต.
- กรณีการติดต่อรับเหมา ประมูลงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต. และอบจ.)
- ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมของนายช่างโยธา เทศบาล
- กรณีการใช้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในการแสวงประโยชน์ส่วนตน
- กรณีการใช้ความสัมพันธ์เพื่อการเอื้อประโยชน์
- กรณีศึกษาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม กลุ่มวิชาชีพอื่นๆ มีกรณี ได้แก่

- กรณีการเกณฑ์คนไปต้อนรับนาย
- การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ในอนาคต (เพื่อลงสมัครเล่นการเมือง)

ในภาพรวม กรณีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมทุกกกลุ่มวิชาชีพ พบว่ารูปแบบความขัดแย้งเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจโดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อำนาจบารมี อำนาจจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ทางวิชาชีพ ในการเรียกรับทรัพย์หรือผลประโยชน์อื่นใด โดยสาเหตุของความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม คือ ช่องว่างของกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานที่ไม่รัดกุม ระบบอุปถัมภ์ ความอ่อนแอของระบบการตรวจสอบ การขาดคุณธรรมจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การ รวมถึงการเข้าใจว่ามีความชอบธรรมที่สามารถจะกระทำได้ ก่อให้เกิดผลเสียหายเกิดทั้งในระดับระดับชาติ องค์การ และปัจเจกบุคคล ส่งผลกระทบต่อโอกาส สิทธิในการดำรงอยู่และการประกอบอาชีพโดยสุจริตของประชาชน ทำลายขวัญกำลังใจและระบบคุณธรรม

สำหรับในกลุ่มวิชาชีพราชการที่ต้องอาศัยดุลพินิจในกรอบของกฎหมาย อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงประโยชน์ส่วนตน กรณีการออกตรวจตามสถานประกอบการของบริษัทมีการใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการ และมีการจ่ายผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่หรือการเรียกประโยชน์จากผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีค่อนข้างมากโดยใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานซึ่งเจ้าพนักงานมีการใช้อำนาจแสวงประโยชน์จากผู้ประกอบการในลักษณะต่างตอบแทน เช่น ให้ผู้รับเหมาไป

ซ่อมบ้านเจ้าหน้าที่และบ้านญาติ ไปจ่ายค่าใช้จ่ายบางรายการของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกหรือใช้ดุลพินิจให้เป็นคุณแก่ผู้ประกอบการ ส่งผลให้ประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย

โอกาสที่จะเกิดปัญหาขึ้นกับจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การ สภาพบรรยากาศในการทำงาน และที่สำคัญคือความสัมพันธ์ในเชิงบทบาท ความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการใช้อำนาจ การจัดการความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างผู้ร่วมงาน การมีกลไกในการตรวจสอบการทำงาน ตลอดจนการมีผู้บังคับบัญชาที่ดีที่เป็นแบบอย่างการประพฤติปฏิบัติ เป็นผู้คอยกระตุ้นเตือน ขัดเกลา อบรบรม นิเทศดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา จะช่วยเป็นเกราะหรือเป็นภูมิคุ้มกันแก่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างน้อยการปลุกตื่นและเกิดสำนึกใหม่นับเป็นบทหนึ่งที่จะช่วยกันเสริมสร้างพฤติกรรมที่ลดการแสวงประโยชน์ส่วนตนในหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ ระบบราชการจำเป็นต้องมีกลไกที่จะสร้างและรักษาคนดี และต้องทำควบคู่ไปกับการสร้างจิตสำนึกใหม่ การยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมและสร้างวัฒนธรรมใหม่ของเจ้าหน้าที่ มาตรการแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ได้แก่ การแก้ไขกฎระเบียบเพื่อลดช่องทางที่ก่อให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ที่มิ พึงได้และนำมาปฏิบัติโดยเคร่งครัด กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมโดยมีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ปรับเงินเดือนให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถความรับผิดชอบต่อหน้าที่ สร้างวัฒนธรรมในการเคารพต่อจรรยาบรรณวิชาชีพ การลงโทษทางสังคมซึ่งประชาชนมีสำนึกร่วมส่งเสริมให้มีองค์กรกลางที่เข้มแข็งในการควบคุมกำกับ การประเมินผลในระบบเปิด การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ปลูกฝังจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรม การเชิดชูคนดีเพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่เยาวชน สร้างแรงจูงในให้คนเป็นคนดี

สรุปและเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

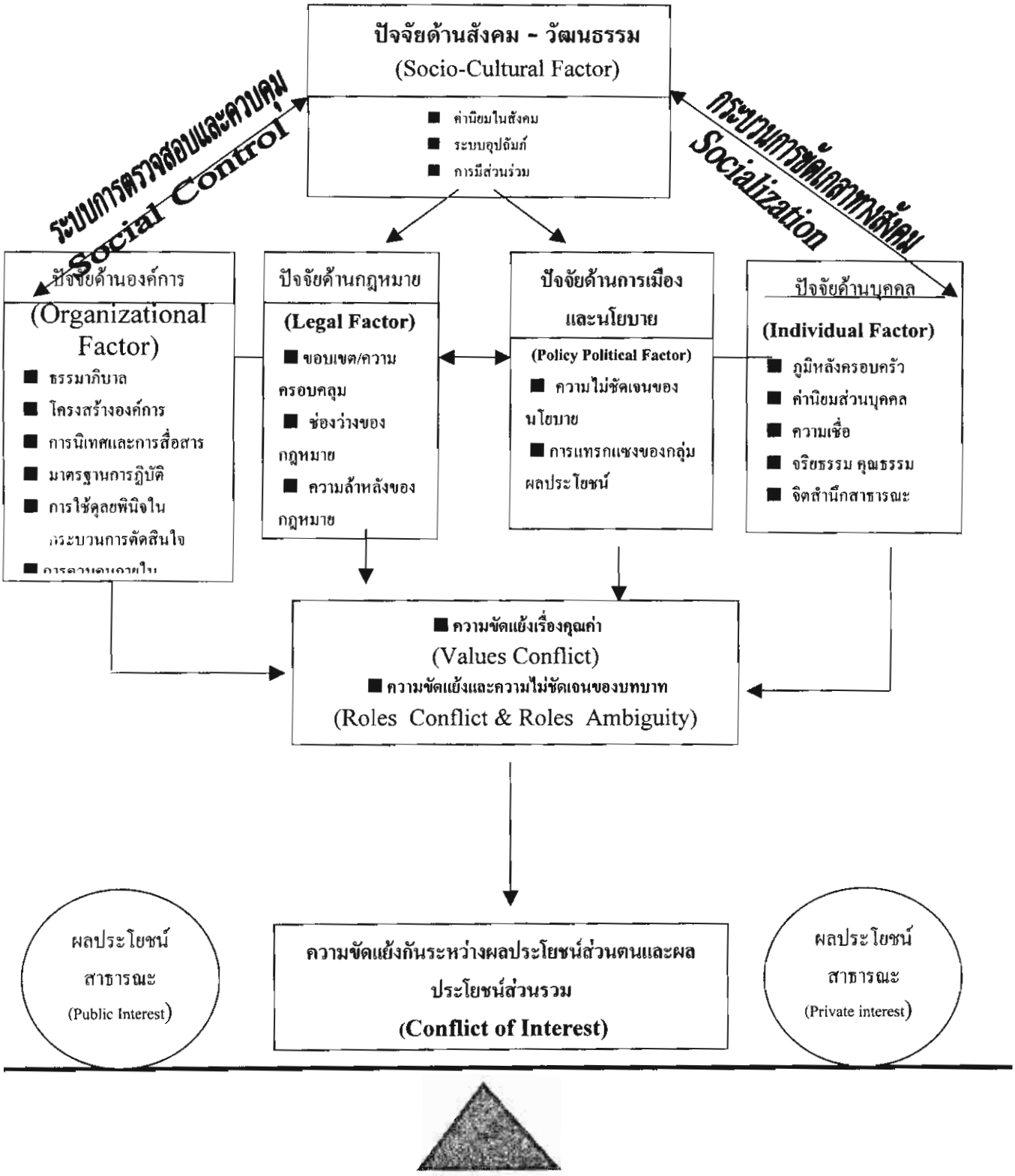
ปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม เป็นปัญหาที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหาร หากข้าราชการขาดซึ่งจริยธรรมและคุณธรรม มีการใช้อำนาจทางราชการโดยมิชอบในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่ม พรรค พวกพ้อง เหนือผลประโยชน์ส่วนรวม ย่อมกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

การศึกษาวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลในเชิงวิชาการและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ศึกษารูปแบบของความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ รวบรวมและพัฒนากรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมและเพื่อกำหนดแนวทาง/มาตรการส่งเสริมและปลูกฝังวัฒนธรรมความประพฤติปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีปัญหาความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมทุกหน่วยงาน การจะชี้ว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่กลุ่มใดมีปัญหามากน้อยกว่ากันคงยากลำบาก อย่างไรก็ตามจากกลุ่มวิชาชีพราชการ 5 กลุ่มที่ศึกษา ในมุมมองของนักวิชาการเห็นว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่ของความเสี่ยงกลุ่มนี้น่าเป็นห่วงที่สุดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สูง เพราะมีความอ่อนแอในหลายด้าน ทั้งองค์ประกอบคุณภาพของคน ระดับการศึกษา ประสบการณ์และความสำนึกในด้านวิชาชีพด้วย

ความเสี่ยงของวิชาชีพจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นกับปัจจัย 4 ประการ คือการใช้ดุลยพินิจ ขนาดของความเสียหายหรือผลกระทบ ระดับการแข่งขันและอำนาจต่อรอง และสุดท้ายคือความซับซ้อน (Complexity) ยิ่งมีความซับซ้อนคนเข้าใจน้อยกลายมาเป็นพื้นที่ปิดอันลับสายตาผู้คน การตรวจสอบจะมีน้อย โอกาสที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่

แผนภาพที่ ๒:ตัวแบบความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม



ตัวแบบความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

บนพื้นฐานของผลการศึกษา เราสามารถสังเคราะห์ตัวแบบ (model) ความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ดังเสนอในแผนภาพที่ 2 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ให้เห็นถึงปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งประกอบด้วย

- **ปัจจัยทางด้านสังคม-วัฒนธรรม** (Socio–Cultutral Factor) ปัจจัยทางด้านสังคม-วัฒนธรรมเป็นกรอบใหญ่ที่เป็นระบบการตรวจสอบและควบคุมทางสังคม (Social Control) ขณะเดียวกันเกี่ยวข้องกับกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization Process) ปัจจัยด้านสังคม - วัฒนธรรมประกอบด้วย *ค่านิยมในสังคม ระบบอุปถัมภ์ และมิติการมีส่วนร่วม*
- **ปัจจัยทางด้านองค์การ** (Organization Factor) มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) โครงสร้างองค์การ การนิเทศและการสื่อสาร มาตรฐานการปฏิบัติ *การใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจ และการควบคุมภายใน*
- **ปัจจัยด้านกฎหมาย** (Legal Factor) ประกอบด้วย *ขอบเขตและความครอบคลุมของกฎหมาย ช่องว่างของกฎหมาย และความล้าหลังของกฎหมาย*
- **ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบาย** (Policy and Political Factor) ประกอบด้วย *ความไม่ชัดเจนของนโยบาย การแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์*
- **ปัจจัยด้านบุคคล** (Individual Factor) ประกอบด้วย ภูมิหลังครอบครัว ค่านิยมส่วนบุคคล ความเชื่อ คุณธรรม จริยธรรม *จิตสำนึกสาธารณะ* (Public Consciousness)

จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องคุณค่า (Values conflict) ความขัดแย้งของบทบาท (Roles Conflict) และ ความไม่ชัดเจนในบทบาท (Roles Ambiguity) เกิดมาจาก

- ความซับซ้อนขององค์การ เช่น ภายในองค์การประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาความยุ่งยากและนำไปสู่ความไม่ชัดเจนในบทบาทและภารกิจของสมาชิก
- ระดับการเปลี่ยนแปลงองค์การ เช่น องค์การมีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายตัวขององค์การ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ทำให้เกิดปัญหาการปรับตัว การปรับเปลี่ยนในเรื่องทัศนคติและพฤติกรรมของคน ซึ่งอาจแสดงออกมาในลักษณะของความคาดหวัง ความพึงพอใจหรือความขัดแย้ง
- ปรัชญาการทำงาน เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาท เป็นผลมาจากการขาดข้อมูลสารสนเทศ ขาดการสื่อสารในองค์การที่ดี และการขาดการทำความเข้าใจในหลักการพื้นฐานและแนวความคิดระหว่างสมาชิกในองค์การที่ดีพอ

นอกจากนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับตัวแปรหลายด้านที่สำคัญ เช่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดเวลาที่เหมาะสม ความจัดการความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน การมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เหล่านี้นำไปสู่ประเด็น และผลจากความขัดแย้งในเรื่องคุณค่า ความขัดแย้งในเชิงบทบาท ความไม่ชัดเจนของบทบาท สุดท้ายนำไปสู่สถานการณ์ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์

ส่วนรวม (Conflict of Interests) ซึ่งอาจเป็นได้ในหลายลักษณะคือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ของกลุ่มพวกพ้อง กับผลประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ขององค์กร รวมถึงความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ของหน่วยงานกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติและสังคมโดยรวม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรมีมาตรการที่สำคัญคือ

- กำหนดเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมในสังคมไทย โดยผู้นำรัฐบาล ผู้นำทางการเมือง ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงต้องมีเจตจำนงแน่วแน่ มีความมุ่งมั่นและเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับสังคม
- กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ประเทศไทย วิสัยทัศน์ของระบบราชการไทยที่ปลอดจากความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม โดยมีกรอบการมองว่าการปลอดจาก Conflict of Interests จะช่วยยกระดับประเทศและสังคมสู่การมีอารยะ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย5 zationได้แก่ 1)Civilization 2) Legalization 3) Decentralization 4)Debureaucratization และ 5) Standardization
- การมีเจตจำนงค์ทางการเมืองกำหนดให้มีการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีกับนักการเมืองและข้าราชการทุกระดับโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และในกรณีที่มีความจำเป็นอาจกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการมีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมสำหรับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้เกิดความชัดเจน
- รณรงค์เสริมสร้างจริยธรรมคุณธรรม และสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างจริงจัง ซึ่งอาจกำหนดให้การปลอดจากความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารและการบริการประชาชนที่ดี
- ควรจัดตั้งองค์กรอิสระ องค์กรตรวจสอบในลักษณะภาคี หรือรวมถึงองค์กรภาคประชาชนในลักษณะ ป.ป.ป. ภาคประชาชนโดยร่วมกับสถาบันวิชาการ สถาบันสื่อมวลชนเพื่อติดตามและเฝ้าระวังพฤติกรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ
- ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เน้นความเข้มแข็งของชุมชนในระดับรากหญ้าเพื่อเป็นพลังในการผลักดัน ตรวจสอบและแก้ไขปัญหา Conflict of Interests ในสังคมไทย
- มีมาตรการลงโทษทางสังคมอย่างจริงจัง (Social Sanction) และให้มีกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมเพื่อให้เป็นประเด็นสาธารณะ กำหนดเป็นเป้าหมายองค์กรปลอดจาก Conflict of Interests ผู้บริหารที่ปราศจากมลทิน

- นำประเด็นจริยธรรม คุณธรรมเป็นสาระที่สำคัญในนโยบายปฏิรูปการศึกษา เป็นการวางรากฐานหล่อหลอมความคิดของเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ เพื่อสร้างคนในชาติให้เป็นพลเมืองดี มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสำนึกในประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะ กำหนดทิศทางการศึกษาไทยให้เน้นความสามรถด้านศีลธรรม (Moral Quotient-MQ) นอกเหนือจาก IQ และ EQ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะสำนักงาน กพ. สำนักงาน กพร. สถาบันการศึกษา สถาบันวิชาการ องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางปฏิบัติในด้านต่างๆ ดังนี้

- การเสริมสร้างระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ การมีมาตรการในองค์การคู่ไปกับกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization Process) โดยเฉพาะการขัดเกลาคนก่อนที่จะเข้ามาในองค์การ หรือช่วงทดลองปฏิบัติงาน มีการกลั่นกรองคัดเลือกคนที่มีคุณธรรมความสามารถติดตามเฝ้าระวังพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ และให้นำตัวแปรภูมิหลังของเจ้าหน้าที่มาประกอบการพิจารณาเลื่อนระดับความก้าวหน้าในตำแหน่งระดับสูง
- ส่งเสริมจริยธรรมคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ มีการจัดการคุณธรรม (Integrity Management) การสร้างธรรมาภิบาลตลอดจนการนำหลักการบริหารเชิงพุทธมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน ส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานมีกรอบการปฏิบัติโดยยึดมั่นในจรรยาบรรณข้าราชการและจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยให้สมาคมวิชาชีพมีการตรวจสอบควบคุมกันในกลุ่มวิชาชีพ มีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมโดยสำหรับผู้กระทำผิด
- ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่าง แก่ผู้ร่วมงาน สอดส่องดูแลความสัมพันธ์ในเชิงบทบาท การจัดทำค่านิยมร่วม (Shared Values) ที่สร้างสรรค์การปฏิบัติงานในองค์การที่เป็นเลิศ มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน มีการนิเทศงานและการอบรมความรู้ในงาน การมีระบบพี่เลี้ยง (Mentor) เพื่อสร้างและรักษาคนดีคนมีความสามารถในองค์กร จัดระบบการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากรให้เข้าใจเรื่อง Conflict of Interest
- พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติตามระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes หรือ ระบบมาตรฐาน PSO) โดยเฉพาะระบบการพัฒนาบุคลากร (PSO 1104) ระบบบริการภาคเอกชนและประชาชน (PSO 1107) และระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ (PSO 1110)
- พัฒนามาตรฐานการควบคุมภายใน เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม โดยควบคุมบทบาทและความสัมพันธ์ของบุคคลให้มีการปฏิบัติที่เป็นอิสระ เป็นกลาง มีการตัดสินใจที่มุ่งประโยชน์สูงสุดขององค์กร ลดการแทรกแซงจากกลุ่ม

ผลประโยชน์ มีแนวทางป้องกันมิให้บุคลากรเข้าไปเป็นคู่สัญญาหรือไปมีส่วนได้ส่วนเสีย กับองค์กร

- ปรับปรุงระบบการทำงาน ลดขั้นตอนการทำงาน ลดการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ลดความซับซ้อนของงาน สร้างความชัดเจนมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส ประยุกต์ใช้เทคโนโลยี รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ อาทิ E-Procurement เพื่อป้องกันปัญหาการมีความ ขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม
- การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร ปรับทัศนคติและค่านิยม ทั้งในส่วนของข้าราชการและประชาชนผู้รับบริการ ให้ละเลิกการมีสินบน ค่าน้ำร้อนน้ำชา ระบบส่วย การจ่ายใต้โต๊ะ ตลอดจนการสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน
- ปรับปรุงค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ให้เหมาะสม ขณะเดียวกันมีระบบสิ่งจูงใจและรางวัลตอบแทนทางสังคมให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และมาตรการลงโทษที่เข้มงวดจริงจังกับข้าราชการที่มีปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม
- สำหรับมาตรการเชิงกลยุทธ์ เน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก การแก้ไขกฎระเบียบเพื่อลดช่องทางที่ก่อให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ที่มิพึงได้และนำมาปฏิบัติโดยเคร่งครัด ส่งเสริมให้มีองค์กรกลางที่เข้มแข็งในการควบคุมกำกับ พัฒนาองค์กรวิชาชีพให้เข้มแข็ง ส่งเสริมการประเมินผลในระบบเปิด การเชิดชูคนดีเพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่เยาวชน สร้างแรงจูงใจให้คนเป็นคนดีเน้นการใช้ประโยชน์โดยใช้สื่อสารมวลชนด้วยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ ป้ายประชาสัมพันธ์
- มาตรการระยะยาว เน้นกระบวนการขัดเกลาทางสังคม โดยให้ความสำคัญกับเยาวชน โดยให้สถาบันครอบครัว และสถาบันการศึกษาทุกระดับ สถาบันอบรมของราชการ ร่วมกับองค์การประชาสังคมเป็นหน่วยงานหลักในการรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม

ข้อเสนอแนะเพื่อศึกษาต่อ

ควรมีการศึกษาต่อในประเด็น

- ศึกษาเชิงพฤติกรรมองค์การ และพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาตัวแปรภูมิหลัง โครงสร้างและพฤติกรรมองค์การ ตลอดจนปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เจาะลึกความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์
- ทำการศึกษาหน่วยงานที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) เพื่อสร้างแบบอย่างหน่วยงานที่ดี และศึกษาหน่วยงานที่มีปัญหาความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

หรือมีพฤติกรรมความเสี่ยงมาก (Bad Practice) เพื่อนำไปสู่มาตรการป้องกันแก้ไขที่เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งเพิ่มเติมมิติที่วัดดัชนีความสำเร็จในกรอบดุลยภาพความสำเร็จ (Balanced Scorecard) โดยเพิ่มมิติของ Moral Standard เข้าไปในระบบการประเมินความสำเร็จของหน่วยงาน (Key Performance Indicators-KPIs)

- ควรทำการสำรวจทัศนคติและการรับรู้ (Perception) ของสาธารณะชน โดยศึกษาในรูปของความพึงพอใจอย่างต่อเนื่องของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่รายหน่วยงาน ระดับตำแหน่ง และกลุ่มวิชาชีพ เพื่อนำไปสู่การจัดทำดัชนีความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม (Conflict of Interests Index -COIs Index) และศึกษาในลักษณะอนุกรมเวลา เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลง
- จัดทำเป็นกรณีศึกษาเชิงลึก เพื่อการศึกษาทางวิชาการ โดยจัดทำเป็นสื่อหลายๆรูปแบบ ทั้งสื่อหนังสือ บทละคร ภาพยนตร์ สื่ออิเล็คโทรนิค เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในกลุ่มข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักศึกษาหลักสูตรการบริหาร เยาวชนและประชาชนผู้สนใจทั่วไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (2540). *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544)* คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (2542). *แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ* คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร

วรเดช จันทรศร (2540). *การพัฒนาระบบราชการไทย* คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร

ภาษาอังกฤษ

Andrews, Kenneth R. and David, Donald K. (eds.) (1998). Ethics in Practice: Managing the Moral Corporation. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Annonymous (**1981**). "Conflicts of Interest with the Public Interest," Harvard Law Review. Vol. 94, No. 6, pp. 1446-1469.

Buchholz, Rogene A. and Rosenthal, Sandra B. (1998). Business Ethics: The Pragmatic Path Beyond Principles to Process. New Jersey: Prentice Hall.

Caiden, Gerald E, and Caiden, Naomi J. (1977). "Administrative Corruption," Public Administration Review. May-June 1997 No.3, pp. 301-309.

Cooper, Terry L. (1982). The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. New York: National University Publications Kennikat Press.

Hughes, Don (**1992**). "Abolition of the Small Audit: In the Public Interest?," Accountancy. Vol. 110 No. 1192.

Lawler, Jean M (**2000**). Independent Counsels. Federation of Insurance & Corporate Counsel Quarterly (Spring) Vol. 50 No. 3 pp. 277-298.

LeClair, Debbie Thorne, Ferrell, O.C., and Fraedrich, John P. (1999). Integrity Management: A Guide to Managing Legal and Ethical Issues in the Workplace. Bangkok: Thammasat University Press (Reprinted).

Meglio, Bruce M. and Ravlin, Elizabeth (1998). "Individual Values in Organizations: Concepts, Controversies, and Research," Journal of Management. Vol. 24 No. 3, pp351-389.

Norris, Louis William (1989). "Moral Hazards of an Executive," in Andrews, Kennet R. Ethics in Practice: Managing the Moral Corporation. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Rodwin, Marc A. and Okamoto (2000). "Conflicts of Interest," Journal of Health Politics, Policy & Law. Vol.25, No. 2, pp. 343-375.

Stark, Andrew (1993). "Public –Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in Understanding and Approach," in Frederickson, H. George (ed.) Ethics and Public Administration. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, pp. 52-75.

Trevino, Linda Klebe, Hartman, Laura Pincus, and Brown, Michael (2000). "Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop A Reputation for Ethical Leadership," California Management Review, Vo;. 42, No. 4 (Summer 2000), pp. 128-142.

Leung, Kwok and Tjosvold, Dean (eds.) (1998). Conflict Management in The Asia Pacific: Assumptions and Approaches in Diverse Cultures. Singapore: John Wiley & Sons (Asia).

McDonald, Michael (1992). Ethics and Conflict of Interest.

Rahim M. Afzalur (ed.) (1989). Managing Conflict: An Interdisciplinary Approach. New York: Praeger.

Richardson, John E. (ed.) (1999). Annual Editions: Business Ethics *1999/2000*. Connecticut: Dunshkin/MacGraw Hill.

Tjosvold, Dean (1993). Learning to Manage Conflict: Getting People to Work Together Productivity. New York: Lexington Books.

White, Thomas I. (1993). Business Ethics: A Philosophical Reader. New York: MacMillan Publishing Company.

บทที่ 2
ความขัดแย้งกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

โครงการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมายและลักษณะของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนการแสวงหากลไกในการป้องกันมิให้การตัดสินใจและการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม โดยการศึกษาได้เน้นเฉพาะประเด็น*ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมในส่วนที่ไม่ใช่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง* ปกติปัญหาทั้งสองนี้มีความสัมพันธ์กันสูง การฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกกรณีเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับส่วนตัว แต่ความขัดแย้งของผลประโยชน์ในหลายกรณีไม่ใช่การฉ้อราษฎร์บังหลวง การฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐอย่างผิดกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเข้ากระเป๋าตนเอง ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัวมีความหมายกว้างขวางกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวง และผู้คนในสังคมไทยอาจมีความเห็นแตกต่างกันว่าการกระทำใดเป็นความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่เกิดผลเสียหายต่อสังคม และการกระทำใดเป็นเรื่องที่ยอมรับกันได้

เอกสารประกอบการสัมมนานี้ เป็นการสรุปเนื้อหางานวิจัยของโครงการฯ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการทบทวนงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สอง เป็นวัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา ส่วนที่สาม เป็นสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1. การศึกษาลักษณะและรูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมจากผลการศึกษาในอดีต

รายงานในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอประเด็นที่มีการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งจากเอกสารวิชาการที่มีการศึกษาในต่างประเทศและงานวิจัยในประเทศ โดยขอบเขตของรายงานนี้จะครอบคลุมประเด็นในเรื่องนิยามของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นและกลไกการแก้ปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการพิจารณาประสิทธิผลของการใช้กลไกในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ

1.1 นิยามของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

เมื่อกล่าวถึงปัญหาการทุจริตที่เรียกว่าการคอรัปชั่นนั้น ผู้คนส่วนใหญ่จะเข้าใจได้ชัดเจนว่าหมายถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ได้จากการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง

ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผลประโยชน์ที่มีมูลค่าเป็นเงิน (pecuniary interest) โดยพฤติกรรมการคอรัปชั่นนั้น สังคมเห็นเป็นปัญหาชัดเจน แต่สำหรับปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นเมื่อการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางราชการได้รับผลกระทบจากการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ตัวอย่างเช่น การที่นาย ก. ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีและมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบสำหรับบริษัทเอกชน ซึ่งในขณะเดียวกัน นาย ก. ก็มีธุรกิจส่วนตัว โดยเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเอกชนที่จะได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบนั้นด้วยเช่นกัน หรือกรณีที่ นาย ข. ซึ่งเป็นข้าราชการในหน่วยงานหนึ่งรับข้อเสนอว่าจะได้รับการว่าจ้างงานหลังจากที่นาย ข. ออกจากราชการแล้วจากบริษัทที่กำลังยื่นขอสัมปทานจากหน่วยงานที่นาย ข. สังกัดอยู่ หรือกรณีที่ นาย ค. เป็นกรรมการท่านหนึ่งที่ต้องพิจารณาตัดสินใจเลือกเส้นทางที่จะตัดถนนสายใหม่ ซึ่งมีเส้นทางหนึ่งอาจจะส่งผลให้มูลค่าที่ดินในครอบครองของ นาย ค. สูงขึ้น เป็นต้น จากตัวอย่างเหล่านี้ จะเห็นว่า ข้าราชการที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กรณีอยู่ที่ข่ายที่อาจจะได้หรือไม่ได้รับผลประโยชน์ จากการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องของ "โอกาสความน่าจะเป็น" ที่จะเกิดปัญหาทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์ และกล่าวได้ว่าทุกกรณีของคอรัปชั่นเกิดจากปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ไม่สามารถกล่าวได้ในทางตรงกันข้ามเพราะความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น ครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งกว้างขวางมาก และในหลายพฤติกรรมอาจไม่ได้นำไปสู่การคอรัปชั่น หากเปรียบเทียบกับบันไดที่มีหลายขั้น พฤติกรรมคอรัปชั่นก็เป็นบันไดขั้นสูงสุดในประเภทของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม[3]

จากการศึกษาเอกสารที่กล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว ได้มีการให้คำจำกัดความหรือนิยามของปัญหาดังกล่าวหลากหลายนิยาม เช่น

> *ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสถานการณ์ ซึ่งบุคคลไม่ว่าจะเป็น ข้าราชการ พนักงานบริษัทเอกชน หรือผู้บริหาร* (Professional) *มีผลประโยชน์ส่วนตัวมากเพียงพอที่จะมี "อิทธิพล" ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง* (official duty) *ที่บุคคลผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม*[4]
>
> *ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองหรือข้าราชการขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความขัดแย้งนี้ก่อให้*

---

[3] Gerard Carney. *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials.* Transparency International Working Paper: www.transparency.org/working_papers/carney/coc-codes.html

[4] Michael McDonald, Ethic and Conflict of Interest, Center of Applied Ethics http://www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict.html

เกิดความขัดแย้งทางจริยธรรม (ethical dilemma) *เมื่อความสนใจส่วนตัวมีมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการทำงานในหน้าที่ทางราชการ*[5]

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมคือความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ[6]

จากคำนิยามดังกล่าว พบว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตน (private interest) กับผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ในเบื้องต้นนี้ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าอะไรคือผลประโยชน์ส่วนตัว อะไรคือผลประโยชน์ส่วนรวม และอะไรทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งตามคำนิยามข้างต้น จะเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลักสามประการร่วมกันคือ[7]

ประการแรก มี*ผลประโยชน์ส่วนตัว* (private or personal interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ เป็นของตนเองหรือ ของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอาทิ เช่น บุคคลในครอบครัว และเพื่อนร่วมวิชาชีพหรือร่วมรุ่นสถาบันทางการศึกษา ซึ่งความจริงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ ช่วยเหลือบุตรให้ได้งานทำ หรือช่วยธุรกิจครอบครัวไม่ผิด แต่ปัญหาก็คือประโยชน์ส่วนตนดังกล่าวมีความขัดแย้งกับองค์ประกอบที่สองของการทับซ้อนของประโยชน์ นั่นคือตำแหน่งหน้าที่

ประการที่สอง มี*หน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ* (public or official duty and responsibility) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะหน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

ประการที่สาม มี*การเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลาง* (interfering with objective judgment) หมายถึงสภาพของความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามาบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่งจนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นเมื่อองค์ประกอบทั้ง 3 ประการข้างต้นมีอยู่ครบถ้วน เพราะการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่เมื่อเขามีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ (Accountability) ต่อส่วนรวมแล้วความต้องการส่วนตัวกลับมีอิทธิพลบิดเบือนทำให้การตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใดเป็นไปในทางที่เห็นแก่ความต้องการ

---

[5] Gerard Carney. *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials.* Transparency International Working Paper: www.transparency.org/working_papers/carney/๐๓c-codes.html

[6] Dictionary of Politics : Selected American and Foreign Political and Legal Terms, Seven edition, (Brunwick) P.๕๒

[7] Michael McDonald, Ethic and Conflict of Interest, Center of Applied Ethics http://www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict.html

ส่วนตัวและมีผลกระทบไปในทางเสียหายต่อส่วนรวม เมื่อนั้นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมก็จะเกิดขึ้น

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมสามารถแบ่งแยกความแตกต่างได้เป็น 2 ลักษณะคือ ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจริง (real Conflict of interests) กับโอกาสการเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (potential conflict of interests) ในลักษณะแรก หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งและความรับผิดชอบ ในขณะที่ลักษณะที่สองนั้นเกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจพบว่าตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตัวมีโอกาสหรือสามารถเข้ามามีอิทธพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในลักษณะนี้บุคคลนั้นยังไม่ได้ตัดสินใจหรือดำเนินการตามหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งจาก Potential conflict ไปสู่ real conflict ก็เมื่อผู้นั้นตระหนักถึงความขัดแย้งแต่มิได้ละทิ้งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือถอนตัวออกจากสถานการณ์ดังกล่าว[8]

1.2 รูปแบบของความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

Kenneth Kernaghan และ John Langford[9] ได้แบ่งประเภทต่างๆ ของลักษณะความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็น 7 ประเภทดังนี้

๑. *การรับผลประโยชน์ต่างๆ* (Accepting benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้าง สำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

๒. *การทำธุรกิจกับตัวเอง* (Self-dealing) หรือ*เป็นคู่สัญญา* (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสิ้นค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือ ซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้งเช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

๓. *การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ* (Post-employment) หมายถึงการที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

---

[8] Margaret Young, Conflict of Interest Rules for Federal Legislators, http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/๗๕๓-e.htm

[9] Langford, John and Kenneth Kernaghan. *The Responsible Public Servant.* IRPP, ๑๙๙๐.

๔. *การทำงานพิเศษ* (Outside employment or moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

๕. *การรู้ข้อมูลภายใน* (Inside information) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหน ก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อของภรรยา หรือ ทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

๖ *การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว* (Using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

๗. *การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง* (Pork-barrelling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือ การใช้งบสาธารณะเพื่อ หาเสียง

1.3 กลไกการแก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

จากรูปแบบต่างๆ ของปัญหาความขัดแย้งกันในประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จะเห็นว่าโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหามีสูงมาก เพราะปัญหาดังกล่าวมีขอบเขตครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งกว้างขวางมาก ดังนั้น เครื่องมือส่วนใหญ่ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมคือการทำให้โอกาสเกิดปัญหาดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยเครื่องมือประเภทต่างๆ จะถูกใช้กับลักษณะปัญหาการขัดผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหาตามช่วงเวลา/วาระที่แตกต่างกันด้วย เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าดำรงตำแหน่งสาธารณะ หรือการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวก่อนเข้าดำรงตำแหน่งเป็นการป้องกันปัญหาตั้งแต่ต้นทาง หากวิธีการป้องกันดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผลก็ยังมีเครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้เสริมเครื่องมือต่างๆ[10] ได้แก่

ก.การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and Disqualification from office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันในเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ในกรณีของข้าราชการ การเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนดกันได้แก่ (ก) ส.ส.หรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางราชการ เพราะนอกจากจะเกิด

---

[10] Gerard Carney. *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials.* Transparency International Working Paper: www.transparency.org/working_papers/carney/ωc-codes.html

ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองหน้าที่ในเวลาเดียวกันให้มีประสิทธิภาพแล้ว ยังอาจเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ หากผู้บังคับบัญชาในหน่วยราชการที่สังกัดเสนอให้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใดโดยหยิบยื่นข้อเสนอต่างๆ ที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในงานราชการ (ข) ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ กับรัฐ

ข. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ (Disclosure of Personal Interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ประเภทที่สอง คือ การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

ค. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติ (Code of conduct)[11] เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำสำหรับข้าราชการให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อข้าราชการผู้นั้นและสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครอง Code of conduct สำหรับข้าราชการทั่วไป ได้แก่

- <u>*การรับของตอบแทน*</u> <u>(Payments and rewards to members)</u> จะใช้กฎข้อนี้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของไม่ว่าจะเป็นเงินหรือการสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเมื่อได้นำอำนาจราชการมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเอง Code of conduct ในข้อนี้รวมไปถึงการรับหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ราชการที่มีส่วนได้เสียกับหน้าที่หลักที่ควรจะปฏิบัติ ปัญหาของกฎข้อนี้คือ บางทีไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่าการรับเงินแบบไหนที่ถือว่าติดสินบนและแบบไหนที่ถือว่าไม่ใช่ ดังตัวอย่างเช่น การที่ข้าราชการรับเงินช่วยเหลือจากองค์กรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่ตัวเองปฏิบัติอยู่ กรณีนี้อาจจะไม่ถือว่าเป็นการรับสินบนแต่อาจจะเป็นการผิด code of conduct หรือทำให้ภายนอกมองว่าเป็นการกระทำที่ผิดจริยธรรม
- <u>*การตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมีเงินมาเกี่ยวข้อง*</u> <u>(Voting with a pecuniary interest)</u> ในกรณีที่ข้าราชการ/นักการเมืองจะต้องลงคะแนน (vote) ในเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากข้าราชการ/นักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องงดสิทธิ์ในการลงคะแนนเสียง

ง. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-Office Employment Restrictions) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับ (confidential information) ภายในหน่วยราชการที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากออกตำแหน่ง

---

[11] องค์กรดูแลจริยธรรมนักการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา (www.usoge.gov)

ดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว (former association with government)

นอกจากเครื่องมือข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับการบังคับใช้ (enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแล เพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบเกิดขึ้น ก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป[12]

กล่าวโดยสรุป หลักการสำคัญของกลไกการป้องกันมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมคือ พยายามลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ อันเกิดจากผลประโยชน์รอง (secondary interest) ไม่ให้มีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลัก (primary interest) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องคำนึงถึงในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ กลไกเหล่านี้ก็ปรากฏเป็นเครื่องมือของนานาประเทศในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1 เปรียบเทียบการใช้เครื่องมือต่างๆ ในการป้องกันไม่ให้ปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้นของประเทศต่างๆ ซึ่งมีหลักการใกล้เคียงกัน แต่แตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ส่วนในกรณีของประเทศไทยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 ว่าด้วยเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนั้น ได้มีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 บัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงาน (พนักงานรัฐวิสาหกิจในกรณีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ) มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท[13] กฎหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในประเทศไทยที่เห็นเด่นชัดในทางกฎหมายซึ่งบัญญัติเรื่องนี้ไว้มิได้เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญใหม่ในพ.ศ. 2540 ดังนั้นการมีเครื่องมือหรือกลไกในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่จึงไม่ใช่ประเด็นที่ต้องวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นหลัก หากแต่ประเด็นสำคัญต่อไปที่น่าสนใจของการศึกษานี้ก็คือ เมื่อมีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ถือเป็นเครื่องมือ/กลไกในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว เครื่องมือ/กลไกดังกล่าวมีสัมฤทธิ์ผลอย่างไร

---

[12] John Whaley ๑๙๙๙, Legislative Ethics : A Comparative Analysis, National Democratic Institute for International Affairs, P.๑๘

[13] วุฒิพงษ์ พาณิชย์สวย. ๒๕๔๒. *การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการใช้เครื่องมือป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศต่างๆ

ประเทศ	Disqualification from office	Disclosure of Personal Interests	Code of conduct	Post-Office Employment	*มาตรการแทรกแซงหรือลงโทษ*
ออสเตรเลีย	ให้ส.ส.ลาออกจากตำแหน่งทางราชการ และไม่สามารถรับค่าตอบแทนจากหน่วยงานอื่นๆ ได้นอกจากหน่วยงานต้นสังกัด	House Resolutions 1984 (ปรับปรุง 1986 1988 1994) มีข้อกำหนดให้ ส.ส. คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ รวมถึงการเปิดเผยจำนวนการถือหุ้นหรือการลงทุนในมูลค่ามากกว่า 5,000 เหรียญออสเตรเลียขึ้นไป	รัฐธรรมนูญ ม.44 และ ม.45 มีข้อกำหนดห้าม ส.ส. ลงคะแนนเสียงในกรณีที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทางการเงินโดยตรง	ไม่มีข้อกำหนด	ผู้ฝ่าฝืน ม.44 ที่ห้ามลงคะแนนเสียงในกรณีที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทางการเงินโดยตรงต้องถูกลงโทษให้พ้นจากตำแหน่ง
แคนาดา	ห้ามรัฐมนตรีทำธุรกิจ/ ถือหุ้น หรือมีตำแหน่งในทางธุรกิจ รวมถึงห้ามทำงานในฐานะที่ปรึกษาให้องค์กรต่างๆ ส่วน ส.ส. ห้ามดำรงตำแหน่งทางราชการ และดำรงตำแหน่งอื่นๆ เช่น สมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น	The 1994 Conflict of Interest Code กำหนดให้ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองต้องยื่นรายงานปกปิดเกี่ยวกับข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ธุรกิจที่เกี่ยวข้อง หุ้น เงินลงทุนเพื่อเก็งกำไร ฯลฯ แก่ The Privy Council Ethics Counselor ภายใน 60 วัน ในกรณีรัฐมนตรี และผู้บริหารระดับสูงของรัฐ จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรด้วย	House Standing Order 21 (1991) มีข้อกำหนดห้าม ส.ส. ลงคะแนนเสียงในกรณีที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทางการเงินโดยตรง	ห้ามรัฐมนตรีทำงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่เดิมในตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปีหลังพ้นตำแหน่ง ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐมีข้อห้ามดังกล่าวเช่นกัน แต่อยู่ในระยะ 1 ปีหลังพ้นจากตำแหน่ง	ผู้ที่ละเมิดระเบียบต่างๆ ใน Code of Conduct จะถูกพิจารณาลงโทษโดยนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกปรับวันละ 200 เหรียญแคนาดานับจากวันที่เกิดปัญหา Conflict of Interest ฯลฯ

ประเทศ	Disqualification from office	Disclosure of Personal Interests	Code of conduct	Post-Office Employment	*มาตรการแทรกแซงหรือลงโทษ*
อังกฤษ	ห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งอื่นทางราชการ	ส.ส. ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวที่ต้องสงสัยว่าอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายใน 3 เดือนนับจากเข้ารับตำแหน่งและในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลประโยชน์ดังกล่าวต้องแจ้งภายใน 4 สัปดาห์	The Code of Conduct for Members of Parliament 1974 (ปรับปรุง 1995) กำหนดบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สมาชิกทั้งเรื่องการทำงานในหน้าที่ ความประพฤติส่วนตัว การเปิดเผยทรัพย์สิน การห้ามรับสินบน ฯลฯ	ไม่มีข้อกำหนด	ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอต่อคณะกรรมาธิการของสภาฯ และได้มีการสอบสวนแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอต่อสภาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาฯ อาจจะลงโทษโดยตัดเงินเดือนหรือให้พ้นจากตำแหน่งชั่วคราว
สหรัฐฯ	HOUSE Rule XXIV และ Ethics Reform Act 1989 ห้ามมิให้ ส.ส. และข้าราชการเป็นกรรมการหรือรับจ้างเป็นที่ปรึกษาหรือทำงานให้กับหน่วยงานอื่นที่จะมีผลต่องานในตำแหน่งหน้าที่ของตน	ส.ส. และเจ้าหน้าที่ที่มีระดับเงินเดือนสูงกว่า 120 % ของระดับ GS-15 (ประมาณ $85,073 ในปี 1998) ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี และภายใน 30 วันนับจากพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีของ ส.ส.และ เจ้าหน้าที่ระดับสูงเท่านั้นที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ	Code of Official Conduct (House Rule XXIV, 1968 ปรับปรุงในปี 1992) มีข้อกำหนดให้ ส.ส.และข้าราชการต้องปฏิบัติตามจำนวนมาก ครอบคลุมไปถึงเรื่องการรับของขวัญ และเงินทุนหาเสียง การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ การห้ามรับผลประโยชน์ตอบแทนจากหน่วยงานอื่นที่จะส่งผลต่องานในหน้าที่ตามตำแหน่งของตน ห้ามรับค่าตอบแทนในการพูดในที่สาธารณะ ฯลฯ	18 U.S.C. 207 (1989) มีข้อกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการระดับผู้บริหารเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นเวลา 1 ปีก่อนหลังพ้นจากตำแหน่ง	ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอต่อคณะกรรมาธิการของสภาฯ และได้มีการสอบสวนแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอต่อสภาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาฯ อาจจะลงโทษโดย การติเตียน ปรับ จำกัดสิทธิพิเศษ หรือในกรณีเลวร้ายที่สุดคือให้พ้นจากตำแหน่ง โดยต้องได้รับเสียง 2 ใน 3 ของสภา
ญี่ปุ่น	ห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งอื่นทางราช	ส.ส.ต้องรายงานรายได้และตำแหน่ง	ไม่ปรากฏแน่ชัดว่ามี Code of conduct	Unknown	Unknown

ประเทศ	Disqualification from office	Disclosure of Personal Interests	Code of conduct	Post-Office Employment	*มาตรการแทรกแซงหรือลงโทษ*
อังกฤษ	ห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งอื่นทางราชการ	ส.ส. ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวที่ต้องสงสัยว่าอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายใน 3 เดือนนับจากเข้ารับตำแหน่งและในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลประโยชน์ดังกล่าวต้องแจ้งภายใน 4 สัปดาห์	The Code of Conduct for Members of Parliament 1974 (ปรับปรุง 1995) กำหนดบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สมาชิกทั้งเรื่องการทำงานในหน้าที่ ความประพฤติส่วนตัว การเปิดเผยทรัพย์สิน การห้ามรับสินบน ฯลฯ	ไม่มีข้อกำหนด	ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอต่อคณะกรรมาธิการของสภาฯ และได้มีการสอบสวนแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอต่อสภาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาฯ อาจจะลงโทษโดยตัดเงินเดือนหรือให้พ้นจากตำแหน่งชั่วคราว
สหรัฐฯ	HOUSE Rule XXIV และ Ethics Reform Act 1989 ห้ามมิให้ ส.ส. และข้าราชการเป็นกรรมการหรือรับจ้างเป็นที่ปรึกษาหรือทำงานให้กับหน่วยงานอื่นที่จะมีผลต่องานในตำแหน่งหน้าที่ของตน	ส.ส. และเจ้าหน้าที่ที่มีระดับเงินเดือนสูงกว่า 120 % ของระดับ GS-15 (ประมาณ $85,073 ในปี 1998) ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี และภายใน 30 วันนับจากพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีของ ส.ส.และ เจ้าหน้าที่ระดับสูงเท่านั้นที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ	Code of Official Conduct (House Rule XXIV, 1968 ปรับปรุงในปี 1992) มีข้อกำหนดให้ ส.ส.และข้าราชการต้องปฏิบัติตามจำนวนมาก ครอบคลุมไปถึงเรื่องการรับของขวัญ และเงินทุนหาเสียง การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ การห้ามรับผลประโยชน์ตอบแทนจากหน่วยงานอื่นที่จะส่งผลต่องานในหน้าที่ตามตำแหน่งของตน ห้ามรับค่าตอบแทนในการพูดในที่สาธารณะ ฯลฯ	18 U.S.C. 207 (1989) มีข้อกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการระดับผู้บริหารเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นเวลา 1 ปีก่อนหลังพ้นจากตำแหน่ง	ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอต่อคณะกรรมาธิการของสภาฯ และได้มีการสอบสวนแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอต่อสภาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาฯ อาจจะลงโทษโดย การติเตียน ปรับ จำกัดสิทธิพิเศษ หรือในกรณีเลวร้ายที่สุดคือให้พ้นจากตำแหน่ง โดยต้องได้รับเสียง 2 ใน 3 ของสภา
ญี่ปุ่น	ห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งอื่นทางราช	ส.ส.ต้องรายงานรายได้และตำแหน่ง	ไม่ปรากฏแน่ชัดว่ามี Code of conduct	Unknown	Unknown

ประเทศ	Disqualification from office	Disclosure of Personal Interests	Code of conduct	Post-Office Employment	*มาตรการแทรกแซงหรือลงโทษ*
อังกฤษ	ห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งอื่นทางราชการ	ส.ส. ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวที่ต้องสงสัยว่าอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายใน 3 เดือนนับจากเข้ารับตำแหน่งและในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลประโยชน์ดังกล่าวต้องแจ้งภายใน 4 สัปดาห์	The Code of Conduct for Members of Parliament 1974 (ปรับปรุง 1995) กำหนดบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สมาชิกทั้งเรื่องการทำงานในหน้าที่ ความประพฤติส่วนตัว การเปิดเผยทรัพย์สิน การห้ามรับสินบน ฯลฯ	ไม่มีข้อกำหนด	ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอต่อคณะกรรมาธิการของสภาฯ และได้มีการสอบสวนแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอต่อสภาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาฯ อาจจะลงโทษโดยตัดเงินเดือนหรือให้พ้นจากตำแหน่งชั่วคราว
สหรัฐฯ	HOUSE Rule XXIV และ Ethics Reform Act 1989 ห้ามมิให้ ส.ส. และข้าราชการเป็นกรรมการหรือรับจ้างเป็นที่ปรึกษาหรือทำงานให้กับหน่วยงานอื่นที่จะมีผลต่องานในตำแหน่งหน้าที่ของตน	ส.ส. และเจ้าหน้าที่ที่มีระดับเงินเดือนสูงกว่า 120 % ของระดับ GS-15 (ประมาณ $85,073 ในปี 1998) ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี และภายใน 30 วันนับจากพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีของ ส.ส.และ เจ้าหน้าที่ระดับสูงเท่านั้นที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ	Code of Official Conduct (House Rule XXIV, 1968 ปรับปรุงในปี 1992) มีข้อกำหนดให้ ส.ส.และข้าราชการต้องปฏิบัติตามจำนวนมาก ครอบคลุมไปถึงเรื่องการรับของขวัญ และเงินทุนหาเสียง การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ การห้ามรับผลประโยชน์ตอบแทนจากหน่วยงานอื่นที่จะส่งผลต่องานในหน้าที่ตามตำแหน่งของตน ห้ามรับค่าตอบแทนในการพูดในที่สาธารณะ ฯลฯ	18 U.S.C. 207 (1989) มีข้อกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการระดับผู้บริหารเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นเวลา 1 ปีก่อนหลังพ้นจากตำแหน่ง	ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอต่อคณะกรรมาธิการของสภาฯ และได้มีการสอบสวนแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอต่อสภาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาฯ อาจจะลงโทษโดย การติเตียน ปรับ จำกัดสิทธิพิเศษ หรือในกรณีเลวร้ายที่สุดคือให้พ้นจากตำแหน่ง โดยต้องได้รับเสียง 2 ใน 3 ของสภา
ญี่ปุ่น	ห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งอื่นทางราช	ส.ส.ต้องรายงานรายได้และตำแหน่ง	ไม่ปรากฏแน่ชัดว่ามี Code of conduct	Unknown	Unknown

1.4 ประสิทธิผลของการใช้เครื่องมือ/กลไกในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

แม้ว่าจุดมุ่งหมายสำคัญของเครื่องมือ/กลไกในข้อ 1.3 จะเน้นที่การป้องกันมิให้มีโอกาสที่จะเกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การใช้กลไกดังกล่าวยังมีรายละเอียดที่ต้องตีความและใช้ดุลพินิจค่อนข้างมากว่า พฤติกรรมต่างๆ ที่เข้าข่ายก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมมีขอบเขตแค่ไหน และมีเงื่อนไขอะไรในการใช้กลไกดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จใน การป้องกันปัญหา ดังกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่ยกมาเป็นตัวอย่างต่อไปนี้

ก. การรับของขวัญแบบไหนที่เข้าข่ายก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

ดังที่เกริ่นไว้ในหัวข้อที่ 1.3 แล้วว่า ข้อพึงปฏิบัติเกี่ยวกับการรับของขวัญนั้นมีปัญหาในเรื่องของการตีความอยู่ค่อนข้างมาก แม้ในเบื้องต้นกฎระเบียบของประเทศต่างๆ จะกำหนดมูลค่าของสิ่งของที่ผู้ดำรงตำแหน่งของรัฐสามารถรับได้ แต่การพิสูจน์ทราบว่าการรับของขวัญนั้นนำไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่นั้นเป็นเรื่องยาก ดังเช่นกรณีของนาย Michael Espy รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรในรัฐบาลของประธานาธิบดีบิล คลินตันถูกฟ้องร้องว่าในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรในเดือนมกราคม 1993-ธันวาคม 1994 เขามีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม (unethical) ในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการรับของขวัญจากบริษัทที่ทำธุรกิจด้านการเกษตร เช่น บริษัท Tyson Food ผู้ผลิตเนื้อไก่รายใหญ่ของสหรัฐฯ ที่นับได้ถึง 39 ครั้ง รวมเป็นมูลค่า 35,458 เหรียญสหรัฐ โดยที่นาย Espy ไม่ได้รายงานการรับของขวัญดังกล่าวในรายการแสดงบัญชีทรัพย์สินประจำปีเลยสักครั้งเดียว[1] เมื่อพฤติกรรมดังกล่าวนำไปสู่การฟ้องร้องในชั้นศาล นาย Espy และบริษัทที่เป็นผู้มอบของขวัญต่างร่วมกันชี้แจงต่อศาลว่าการรับหรือให้ของขวัญดังกล่าวเป็นเพราะความสัมพันธ์ส่วนตัว ที่ไม่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามตำแหน่ง แต่จากการสืบสวนพบว่าการรับของขวัญในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาเดียวกันที่กระทรวงเกษตร ซึ่งนาย Espy เป็นรัฐมนตรีอยู่กำลังพิจารณาปรับระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขอนามัยของผลิตภัณฑ์จากไก่ให้เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งบริษัท Tyson Food ในฐานะผู้ผลิตเนื้อไก่ต้องได้รับผลกระทบจากการปรับกฎดังกล่าว[2]

หลังจากการสืบสวนสอบสวนที่ใช้ระยะเวลานานกว่า 4 ปี รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการสืบสวนพฤติกรรมของนาย Espy สูงถึง 17 ล้านเหรียญสหรัฐฯ[3] แต่ในที่สุดคณะลูกขุนได้ตัดสินให้นาย Espy พ้นจากข้อกล่าวหา เพราะแม้จะมีหลักฐานว่านาย Espy รับของขวัญจากบริษัทต่างๆ จริง *แต่ผลการสืบสวนไม่พบหลักฐานบ่งชัดว่าการรับของขวัญดังกล่าวของนาย* Espy *เป็นไปเพื่อใช้อำนาจตามตำแหน่ง*

---

[1] Washington Post. *Ex-Agriculture Secretary Indicted*, August ๒๘, ๑๙๙๗; P. A๐๑

[2] Washington Post. *U.S. Seeks Probe of Secretary Espy*, August ๑๐, ๑๙๙๔; P. A๐๑

[3] Washington Post. *Trial of Espy on Corruption Charges is Set*, October ๑, ๑๙๙๘; P. A๐๓

หน้าที่ของตนเอื้อผลประโยชน์แก่ผู้ให้ของขวัญ[4] ผลของคดีนี้จึงไม่เข้าข่ายกระทำความผิดตามกฎหมายในเรื่องความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและ ผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งๆ ที่ในช่วงที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา บริษัท Tyson Foods Inc. ได้ยอมรับว่าได้ให้สิ่งของต่างๆ แก่นาย Espy รวมเป็นมูลค่า 12,000 เหรียญสหรัฐฯ ในช่วงเวลาที่นาย Espy ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร และกระทรวงกำลังจะมีการนำมาตรการบังคับใช้เกี่ยวกับธุรกิจเนื้อและไก่ ประเด็นสำคัญคือ เพื่อหลีกเลี่ยงการนำคดีขึ้นสู่การพิพากษาของคณะลูกขุน บริษัท Tyson Foods เลือกที่จะเสียค่าปรับในการละเมิดระเบียบในการให้สิ่งของกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเงิน 4 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสืบสวนคดีเป็นเงิน 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ[5] ทั้งนี้เนื่องจากอัยการผู้สืบสวนคดีนี้อ้างว่าการให้ของขวัญดังกล่าวของบริษัท Tyson Foods เป็นไปเพื่อแลกกับการชะลอการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนของบริษัท Tyson Foods เพิ่มขึ้นถึง 30 ล้านเหรียญสหรัฐฯ[6] เรื่องนี้ทำให้เห็นว่า แม้จะมีข้อน่าสงสัยต่อพฤติกรรมระหว่างนาย Espy กับบริษัทธุรกิจด้านเกษตร แม้จะต้องลงทุนมหาศาล แต่การหวังผลถึงขั้นหาหลักฐานที่พิสูจน์ยืนยันแน่ชัดถึงการเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมก็ยังเป็นเรื่องยาก

อย่างไรก็ดี ในกรณีของนาย Espy นี้ให้แง่คิดแก่การศึกษาเรื่องความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างน้อย 2 ประการกล่าวคือ ประการแรก แม้การตีความเรื่องการรับของขวัญในลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่าผิดจริยธรรมหรือข้อพึงปฏิบัติจะเป็นเรื่องยาก อย่างเช่นกรณีรับตั๋วเครื่องบินตั๋วชมการแข่งขันกีฬา ที่ผู้รับอาจกล่าวอ้างได้ว่าได้รับมอบจากผู้ให้ด้วยมิตรภาพอย่างบริสุทธิ์ใจ *แต่การใช้วิจารณญาณว่าควรเปิดเผยการรับมอบสิ่งของเหล่านี้ก็ยังเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ดี* หากนาย Espy แสดงรายการของขวัญที่รับมอบอย่างตรงไปตรงมา ก็คงไม่มีเรื่องอื้อฉาวให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่รัฐมนตรีของเขาจนทำให้ต้องถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่ง ประการที่สอง เมื่อการพิสูจน์ทราบถึงความบริสุทธิ์ใจของการรับสิ่งของดังกล่าวเป็นได้ยาก อย่างน้อยการมีระเบียบเรื่องการห้ามรับของขวัญซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของนาย Espy นี้ก็นับว่าเป็นกลไกที่ประสบความสำเร็จ ทำให้โอ*กาส*ที่จะเกิดการคอร์รัปชันถูกตัดตอนลง

ข. ความชัดเจนของการแจ้งบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน : อะไรต้องแจ้ง อะไรไม่ต้องแจ้ง

การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลทั้งเรื่องทรัพย์สิน หนี้สิน และผลประโยชน์ต่างๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่รับผิดชอบกับผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องใช้วิจารณญานค่อนข้างมากว่ารายการไหนจำเป็นต้องแสดงในบัญชีรายการไหนไม่จำเป็นต้องแสดง กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษดังต่อไปนี้ให้ข้อเสนอแนะที่ดีต่อวิธีการตรวจสอบรายการที่ต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

---

[4] Washington Post. *Espy Acquitted in Gifts Case*, December ๓, ๑๙๙๘; P. A๐๑

[5] Washington Post. *Tyson Foods Admits Illegal Gifts to Espy*, December ๓๐, ๑๙๙๗; P. A๐๑

[6] Washington Post. *Tyson Foods Admits Illegal Gifts to Espy*, December ๓๐, ๑๙๙๗; P. A๐๑

กรณีนาย Peter Mandelson รัฐมนตรีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ประเทศอังกฤษ ต้องลาออกจากตำแหน่งในเดือนธันวาคม 1998 เนื่องจากไม่ได้แจ้งในการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินว่าได้กู้เงินจำนวน 373,000 ปอนด์เพื่อซื้อบ้านจากนาย Geoffrey Robinson ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลเดียวกัน ทำให้ถูกกล่าวหาว่าเขาและนาย Robinson อาจมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจ แม้ว่านาย Mandelson จะอ้างว่าเขาไม่ได้ทำอะไรผิด และไม่คิดว่าจำเป็นที่ต้องแจ้งต่อรัฐสภาว่าเขาได้รับเงินกู้จากเพื่อนรัฐมนตรีด้วยกัน เพราะเงินกู้ดังกล่าวไม่ได้เป็นของขวัญหรือเงินช่วยเหลือเพื่อใช้ประโยชน์จากตำแหน่งรัฐมนตรีของเขาและสัญญาเงินกู้มีขึ้นก่อนที่เขาจะเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี นาย Mandelson ยังกล่าวว่าความผิดพลาดเพียงประการเดียวในเรื่องนี้คือ เขาไม่ได้สอบถามกับ ปลัดกระทรวงในฐานะข้าราชการประจำระดับสูงสุดว่าจำเป็นต้องแจ้งเรื่องเงินกู้ส่วนตัวนี้หรือไม่

คำกล่าวอ้างของนาย Mandelson ในข้อผิดพลาดของเขานี้เองมีผลทำให้ในปี 2001 นายกรัฐมนตรี Tony Blair ต้องออกหลักเกณฑ์ใหม่เพิ่มเติมสำหรับรัฐมนตรี (Ministerial code) ซึ่งเป็นระเบียบที่จะมีการปรับเปลี่ยนทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เพื่อกำชับให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการแสดงรายการทรัพย์สินหนี้สินทั้งของตนเอง คู่สมรส บุตรที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และหุ้นส่วน ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยมีการจัดทำรายการทรัพย์สินหนี้สินผลประโยชน์ประเภทต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้ และมีขั้นตอนเพิ่มเติมคือ รัฐมนตรีต้องนำรายการบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของตนและบุคคลที่เกี่ยวข้องไปประชุมร่วมกับข้าราชการประจำในระดับผู้บริหารระดับสูงสุดของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบเพื่อปรึกษาหารือว่า ในบัญชีดังกล่าวมีรายการใดที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้หรือไม่ อย่างไรก็ดี การเพิ่มขั้นตอนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการระดับสูงมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องของรายการที่แสดงในบัญชีเท่านั้น มิได้เป็นการผลักภาระให้ข้าราชการประจำร่วมรับผิดในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น ความรับผิดชอบในการแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินยังคงเป็นของรัฐมนตรีผู้นั้น

ค. ความเชี่ยวชาญของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกับปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

เนื่องจากองค์ประกอบในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่างๆ มักจะมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาร่วมเป็นกรรมการด้วยเสมอ ซึ่งในกรณีสาขาที่จำนวนผู้เชี่ยวชาญมีน้อย ก็เป็นไปได้มากว่าผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการอาจเป็นบุคคลในแวดวงที่จะได้รับผลดีหรือผลเสียจากเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเองก็ได้ ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีที่กรรมการต้องลงคะแนนเสียง (vote) ในเรื่องที่ตนเองอาจจะมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่จึงมีสูง ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

จากการศึกษาของหนังสือพิมพ์ USA Today พบว่า ผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการที่ปรึกษาทั้ง 18 ชุดขององค์การอาหารและยาของสหรัฐฯ (Food and Drug Administration : FDA) ล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Potential conflict of interest) เพราะผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอาหารและยาในลักษณะต่างๆ เช่น

เป็นผู้ถือหุ้น เป็นที่ปรึกษา หรือเป็นนักวิจัยที่ได้รับเงินสนับสนุนการวิจัยจากธุรกิจอาหารและยา แต่ขณะเดียวกัน ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ก็ได้รับการยอมรับจาก FDA ให้มีส่วนในการทำหน้าที่เป็นกรรมการให้คำแนะนำในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้มีการจำหน่ายยาหรืออาหาร รวมทั้งร่วมกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่บังคับใช้ในธุรกิจดังกล่าว ทั้งๆ ที่สหรัฐฯ มีกฎหมายห้ามมิให้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าเป็นกรรมการ ยกเว้นในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่าความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจะไม่รุนแรงมาก อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ FDA มักจะใช้ข้อยกเว้นของ กฎระเบียบข้อนี้กับกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่เชิญมาจากธุรกิจอาหารและยา โดยใช้เหตุผลว่าผู้เชี่ยวชาญในเรื่องยาส่วนใหญ่ไม่มีใครไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจยา เพื่อให้ได้คำแนะนำจากที่ปรึกษาที่มีคุณภาพจึงจำเป็นต้อง ยกเว้นระเบียบเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ผลจากการศึกษาโดยหนังสือพิมพ์ USA Today พบว่าในการประชุมของคณะกรรมการที่ปรึกษาทั้ง 18 ชุดของ FDA ในช่วงเดือนมกราคม 1998-มิถุนายน 2000 รวมจำนวน 159 ครั้ง ร้อยละ 92 ของการประชุมมีกรรมการอย่างน้อย 1 คนที่มีส่วนได้เสียในธุรกิจยา และหากนับพิจารณากรณีที่กรรมการกว่าครึ่งหนึ่งมีส่วนได้เสียในธุรกิจยาเข้าร่วมการประชุมก็คิดเป็นร้อยละ 55 ของการประชุมทั้งหมด ซึ่งประเด็นที่ที่ประชุมพิจารณาก็ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบไปถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสิ้น[7] ยิ่งไปกว่านั้น แม้กระทั่งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคยาเองก็มีผู้ที่มีความสัมพันธ์กับธุรกิจยา เข้าเป็นตัวแทนด้วย[8]

จากกรณีดังกล่าวจึงมีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวมีจำนวนจำกัดมากๆ อย่างตัวอย่างกรณีอุตสาหกรรมยานี้ การห้ามไม่ให้มีผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่เกี่ยวข้องเข้าเป็นกรรมการพิจารณาเรื่องต่างๆ นั้น เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก แต่การยอมให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมเป็นกรรมการก็ควรมีเงื่อนไขคือ ให้กรรมการที่มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวมีจำนวนน้อยและจำกัดบทบาทให้มีส่วนร่วมในการให้คำแนะนำปรึกษาในคณะกรรมการได้ แต่ไม่ควรมีสิทธิลงคะแนนเสียงในเรื่องที่กำลังพิจารณา[9]

กล่าวโดยสรุป กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนจุดแข็งบางประการในการใช้เครื่องมือ/กลไกในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากกลไกในลักษณะของกฎระเบียบต่างๆ และองค์กรกำกับดูแลตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 1.3 แล้ว การมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนก็เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการใช้กลไกต่างๆ ในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยบทบาทของสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะทำ

---

[7] USA Today, *FDA Advisers Tied to Industry*, December ๕, ๒๐๐๐.

[8] USA Today, *Number of drug experts available is limited*, September ๒๕, ๒๐๐๐.

[9] Larry Sasich เภสัชกรจาก Ralph Nader-founded Public Citizen's Health Research Group อ้างใน www.mercola.com/๒๐๐๐/oct/๑/fda_drug_approvals.htm

หน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบ (monitoring) อีกด้านหนึ่งและตีแผ่พฤติกรรมที่ไม่ชอบมาพากลต่อสาธารณชน และช่วยให้ประชาชนมีข้อมูลเพิ่มขึ้นในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป[10]

2. วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของโครงการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การศึกษาลักษณะและรูปแบบของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตัว วัตถุประสงค์โดยละเอียดมีดังนี้

- ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม ที่ปรากฏทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- ศึกษารูปแบบต่างๆ ของความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ (นักการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น) ที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศไทย และที่ยังไม่ได้ปฏิบัติแต่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้
- รวบรวมและวิเคราะห์กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันแห่งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมในประเทศไทย 6 กรณี

โดยในการศึกษานี้ใช้นิยามความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมดังนี้ "ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ สถานการณ์ (หรือการกระทำ) ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัวทางการเงินสูงพอจะกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นสถานการณ์ที่ดูเสมือนหนึ่งว่าประโยชน์ทางการเงินอาจมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ ดังนั้นความขัดแย้งทางผลประโยชน์จึงเกิดจากบุคคล และ/หรือหน่วยงานมีบทบาท 2 บทบาท แต่ละบทบาทมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันจนเป็นที่มาของความขัดแย้งทางผลประโยชน์"

มีข้อสังเกต 3 ข้อ จากนิยามข้างต้น ข้อแรก นิยามนี้ครอบคลุมทั้งสถานการณ์ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง และที่*ดูเสมือนหนึ่ง*ว่าอาจมีโอกาสเกิดขึ้น (appear to exit) นั่นคือความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดขึ้นทั้งในกรณีที่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ทางราชการเกิดขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนบุคคล และกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการสอดคล้องหรือไปด้วยกันกับประโยชน์ส่วนตัว การให้ความหมายแบบกว้างมีประโยชน์คือ ทำให้การศึกษาง่ายขึ้นกว่าการพยายามจำกัดการศึกษาเฉพาะกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นจริง (ซึ่งต้องมีข้อมูลอย่างพิสดารจึงจะพิสูจน์ได้) ยิ่งกว่านั้นนิยามแบบกว้างจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการป้องกัน ผู้อ่านต้องไม่ลืมว่าสถานการณ์ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ก็เหมือนเกมการแข่งขันกีฬาที่ผู้เล่นจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปตามกติกาตลอดเวลา ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายที่ฉลาดจะต้องตาม "เกม" ทัน คือคิดถึงพฤติกรรมที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นในอนาคต

---

[10] John Whaley. ๑๙๙๙. Legislative Ethics : A Comparative Analysis, National Democratic Institute for International Affairs, P.๑๔.

ข้อสังเกตอีกข้อ คือ การวิจัยครั้งนี้*ไม่ต้องการพิสูจน์* และด้วยข้อมูลที่จำกัดไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ากรณีตัวอย่างที่กล่าวถึงในงานวิจัยนี้แปลว่าผู้ที่ถูกพาดพิงจะมีพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการที่มุ่งทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การวิจัยครั้งนี้จึงต้องใช้นิยามในความหมายกว้างดังกล่าว

ข้อสังเกตสุดท้าย คือ ตามนิยามข้างต้นผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกจำกัดให้อยู่ในขอบเขตของผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือมีโอกาสแปลงเป็นตัวเงินเท่านั้น ผลประโยชน์ส่วนตัวอื่นๆ เป็นเรื่องที่ยากต่อการศึกษาวิจัย และยากต่อการหามาตรการหรือแรงจูงใจมาจำกัดหรือควบคุม ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีใครสามารถหาวิธีการวัดระดับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกติกาในการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำข้อตกลงกับคนบางคน แต่ห้ามทำธุรกรรมกับอีกคน เช่น ความเป็นเพื่อน ความเป็นคู่รักกัน อย่างไรก็ตามในกฎหมายไทยจะนิยามความสัมพันธ์ส่วนตัวที่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนได้ส่วนเสียใน 2 ลักษณะ คือ การเป็นสามีภรรยากัน หรือการเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่ก็มีข้อสังเกตว่าสุดท้ายปลายทางบทพิสูจน์เรื่องความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมจะอยู่ที่ "ประโยชน์ทางการเงิน" เป็นสำคัญ

สำหรับวิธีการศึกษา แม้ว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นมานานแล้ว กฎหมายเรื่องการห้ามการมีส่วนได้ส่วนเสียเกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2490 คำอภิปรายในรัฐสภา และเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ก็ล้วนบ่งบอกว่าพฤติกรรมเช่นนี้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ผู้คนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ขาดความตระหนักในความสำคัญของปัญหา ดังนั้น ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ย่อมมีจำกัด การศึกษาปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมจึงใช้วิธีการเลือกกรณีศึกษา 6 กรณีเพื่อใช้เป็นตัวอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในสังคมไทย โดยหลักเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษาอาศัยแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะของนักรัฐศาสตร์ คือ ศาสตราจารย์วิลสัน (Wilson 1989) เหตุผลก็คือ นักวิจัยต้องการได้กรณีศึกษาที่ครอบคลุมนโยบายสาธารณะครบทุกประเภทนโยบาย และต้องการเลือกนโยบายสาธารณะที่สาธารณชนคุ้นเคย และมีเค้าลางของ "ความเสี่ยง" ที่จะเกิดการกระทำที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้กรณีศึกษาที่เลือกจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วเพื่อจะได้มีข้อมูลที่ชัดเจนในการวิเคราะห์

ตามแนวคิดของวิลสัน นโยบายสาธารณะมี 4 ประเภทได้แก่ majoritarian politics ; interest-group politics ; client politics และ entrepreneurial politics แม้กรอบของวิลสันจะไม่ใช่กรอบแนวคิดทางวิชาการในงานวิจัยครั้งนี้ แต่วิลสันได้จำแนกนโยบายสาธารณะด้วยมิติ 2 มิติ คือ ลักษณะการกระจายภาระของต้นทุนในการดำเนินนโยบาย และการกระจายของประโยชน์จากนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง ใครได้ประโยชน์ ใครเป็นคนจ่ายเงิน (ดูตารางที่ 2) เกณฑ์การจำแนกนโยบายสาธารณะจึงมีประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เพราะมีส่วนช่วยให้นักวิจัยเข้าใจได้ง่ายขึ้นว่าทำไมจึงเกิดพฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในกรณีศึกษาต่างๆ

ตารางที่ 2 การจำแนกนโยบายสาธารณะ

ผลประโยชน์จาก นโยบายสาธารณะ	ค่าใช้จ่ายของนโยบายสาธารณะ	
	กระจาย	**กระจุกตัว**
กระจาย (Distributed)	Majoritarian Politics	Entrepreneurial Politics
กระจุกตัว (Concentrated)	Client Politics	Interest-group Politics

จากกรอบนโยบายสาธารณะข้างต้นนักวิจัยได้พิจารณาหากรณีตัวอย่างที่จะศึกษาให้ครบทุกรูปแบบนโยบาย กรณีศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกให้ครอบคลุมประเภทต่างๆ ของนโยบายสาธารณะในการศึกษานี้มีทั้งหมด 6 กรณีศึกษาได้แก่

- Majoritarian Politics ได้แก่ กรณี ส.ป.ก.4-01 และกรณีกรรมการของหน่วยงานรัฐ
- Interest-Group Politics ได้แก่ กรณีการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) กรณีกรรมการของหน่วยงานรัฐ
- Client Politics ได้แก่ กรณีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- Entrepreneurial Politics ได้แก่ กรณีคณะกรรมการของหน่วยงานรัฐ

นอกจากนั้น ยังมีกรณีศึกษาเรื่องวัฒนธรรมความคิดของคนไทยเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม โดยศึกษาจากนวนิยายไทยยุคต่างๆ 3 ยุค รวมเป็นกรณีศึกษาทั้งหมด 7 กรณี

เมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดในกรณีศึกษาต่างๆ ข้างต้นแล้ว นักวิจัยได้จัดทำแบบสอบถาม Delphi และส่งแบบสอบถามพร้อมผลการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งของผลประโยชน์ฯ ให้แก่กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ นักการเมืองที่สังคมให้การยอมรับ (โดยเฉพาะวุฒิสมาชิก) กรรมการในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งนักธุรกิจระดับผู้บริหาร วัตถุประสงค์ของการศึกษาแบบ Delphi คือ การหาความเห็นร่วมเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมที่สำคัญของไทย รวมทั้งรูปแบบและวิธีการแก้ไขที่เหมาะสม โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม แล้วจึงมีคำถามที่เน้นลักษณะของความขัดแย้งของผลประโยชน์ในประเทศไทย ตลอดจนความรุนแรงของความขัดแย้งประเภทต่างๆ พร้อมทั้งให้ ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอแนวทางแก้ไขด้วย จากนั้นได้เชิญกลุ่มผู้รู้ดังกล่าวพร้อมบุคคลอื่นๆ เข้ามาร่วมสัมมนาระดมสมองเป็นครั้งสุดท้าย

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถาม delphi มีทั้งหมด 80 คน จากแบบสอบถามที่ส่งออกทั้งหมด 330 ชุด แต่ละคนจะตอบแบบสอบถามกรณีศึกษาเพียง 1 กรณี รายละเอียดของผู้ทรงวุฒิปรากฏอยู่ในตารางที่ 3 ช่วงเวลาในการส่งและติดตามแบบสอบถามคือ ธันวาคม 2545-กุมภาพันธ์ 2546

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสาขาอาชีพ

กรณีศึกษา	ข้าราชการระดับสูง	ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ	นักการเมือง	ข้าราชการระดับ ท้องถิ่น	นักธุรกิจ	นักวิชาการ	อื่นๆ	รวม
ปัญหา ส.ป.ก.4-01	-	-	2	-	1	6	-	9
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	3	-	1	8	-	5	-	17
คณะกรรมการในหน่วยงานรัฐ	8	4	1	-	3	1	-	17
การสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)	2	1	-	-	3	4	2*	12
การปฏิบัติราชการในสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข	7	-	-	-	2	2	1**	12
ธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ	5	-	-	-	4	4	-	13

ที่มา : รวมรวมจากผลตอบแบบสอบถาม

หมายเหตุ : *จากองค์กรผู้บริโภค

**จากองค์กรอิสระด้านสาธารณสุข

3. สรุปและบทสังเคราะห์ผลการศึกษา

3.1 ผลการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 7 กรณี

3.1.1 สรุปผลการศึกษากรณีนวนิยายไทย พ.ศ. 2475 – หลัง พ.ศ. 2516

วัตถุประสงค์ คือ การศึกษาวัฒนธรรมทางความคิดของข้าราชการผู้มีอำนาจและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำที่เกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเน้นประเด็นว่าผู้ถูกกระทบมีความอ่อนไหวต่อประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์หรือไม่ แค่ไหนอย่างไร

วิธีการศึกษาใช้การวิเคราะห์เนื้อความของนวนิยายไทยใน 3 ช่วงเวลา คือ พ.ศ. 2475–2500 พ.ศ.2500–2516 และช่วงหลัง พ.ศ.2516 หน่วยการวิเคราะห์ คือตัวเนื้อเรื่อง โครงเรื่องหลักและโครงเรื่องย่อย

ผลการศึกษาพบว่าในนวนิยายไทยเกือบทั้งหมดที่กล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเป็นพฤติกรรมการคอร์รัปชัน "แบบตรงไปตรงมา" โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจข่มขู่รังแกประชาชนหรือเรียกร้องเอาประโยชน์โดยตรง เพราะสังคมไทยยังมีโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่บนยอดสุดของโครงสร้างอำนาจ

ส่วนประเด็นความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งมักจะต้องเกี่ยวพันกับนักธุรกิจ กลับไม่ปรากฏเรื่องเด่นชัดเพราะในช่วงเวลาที่ศึกษายังไม่ปรากฏมีข้าราชการเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจโดยตรง[11] พฤติกรรมความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่เห็นชัดเจนที่สุดในนวนิยายไทย

[11] ยกเว้นการที่ทหาร-ตำรวจมีหุ้นลมในธุรกิจชาวจีน หรือการทำธุรกิจของนักการเมืองโดยอาศัยทรัพยากรของรัฐในทศวรรษ ๒๔๖๐

คือ ปัญหาการใช้อิทธิพลในหน้าที่การงานในการเลือกจับจองที่ดินทำเลดีๆ โดยความร่วมมือจากการถ้อยทีแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างเสมียนอำเภอกับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มาขอจับจองที่ดิน อีกตัวอย่างที่เด่นชัดคือความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการที่ประกอบอาชีพแพทย์ เหตุผลง่ายๆ คือ อาชีพแพทย์อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และมีหลักปฏิบัติแห่งวิชาชีพกำกับอยู่ และการจับจองที่ดินทำกินเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยตรงของเกษตรกร

แม้ว่าสำนึกของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์จะมีร่องรอยอยู่บ้าง แต่โดยรวมก็ยังคงขาดตกบกพร่องอยู่มาก อาทิเช่น การที่นวนิยายไทยยังยอมรับเรื่องของกำนัลที่ราษฎรเอามามอบให้แก่ตัวเอกในละครเพื่อเป็นการตอบแทน โดยบางครั้งก็มองว่าเป็นการให้ “ของเล็กๆ น้อยๆ” หรือแม้ผู้เขียนบางคนจะแสดงความไม่เห็นด้วยที่เอกชนจะนำของที่มีมูลค่าสูงมามอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่เจ้าหน้าที่มิได้มีการเรียกสินบน แต่ผู้เขียนกลับทำให้ผู้อ่านอดนึกไม่ได้ว่า ถ้าเป็นการให้ด้วยไมตรีจิต ถึงจะมีมูลค่าสูงก็ไม่เป็นไร

นัยสำคัญจากนวนิยายไทย คือ การนำหลักการตะวันตกเรื่องความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมมาใช้ในสังคมไทยจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น คือการสร้างสำนึกเรื่องดังกล่าวขึ้นในหมู่คนไทยควรจะมาจากนักการเมืองผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ และพิจารณาปัญหาเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ไม่สมควรพิจารณาจากแง่ของกฎหมายหรือหลักการล้วนๆ โดยปราศจากการไตร่ตรองเรื่องตรรกะเชิงวัฒนธรรม

3.1.2 สรุปผลการศึกษากรณี ส.ป.ก. 4-01

กรณี ส.ป.ก.4-01 เกิดขึ้นเมื่อวันเสาร์ที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2537 เมื่อมีรายงานข่าวโดย สื่อมวลชนว่านายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เดินทางไปเป็นประธานในการมอบเอกสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 ให้กับผู้ได้รับสิทธิ์ จำนวน 592 แปลง 486 ราย จำนวนพื้นที่ทั้งหมด 10,536 ไร่ 2 งาน 95 ตารางวา ณ หอประชุมโรงเรียนภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต หนังสือพิมพ์บางฉบับได้ตั้งข้อสังเกตว่ามีสิ่งผิดปกติบางอย่างเกิดขึ้น คือ ในจำนวนราษฎรผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 ในครั้งนี้ มีคนในตระกูลเศรษฐีชื่อดังของภูเก็ตรวมอยู่ด้วยถึง 10 ตระกูล รวมทั้งนายทศพร เทพบุตร สามีนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) ตลอดจนบิดาของ นายทศพร ก็อยู่ในจำนวนผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ด้วย

เมื่อเรื่องนี้กลายเป็นข่าวขึ้นมา ก็มีการขุดคุ้ยกันโดยสื่อมวลชนแขนงต่างๆ รวมทั้งนักการเมืองฝ่ายค้าน เมื่อได้โอกาสที่มีการกล่าวหาฝ่ายรัฐบาลในเรื่องเช่นนี้อย่างครึกโครม จึงมีการฉวยโอกาสออกมาโจมตีรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ว่า เป็นการเอาที่ดินป่าสงวนไปให้คนรวย และพรรคพวกกันเอง นโยบายการมอบเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 ของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นการออกเอกสารสิทธิ์ทับบนพื้นที่ป่าสมบูรณ์ หรือป่าอนุรักษ์ มิหนำซ้ำผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ส.ป.ก.4-01 บางรายมีคุณสมบัติไม่ตรงตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์และการโจมตีดังกล่าว นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ ไปเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และอีกหนึ่งสัปดาห์หลังจากนั้น นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ก็ได้ลาออกไปอีกหนึ่งคน ทั้งนี้โดยมิได้ปรากฏชัดว่าการลาออกจากตำแหน่งของบุคคลทั้งสอง เป็นการยอมรับผิดตามข้อกล่าวหาของหนังสือพิมพ์หรือฝ่ายค้านแต่อย่างใด ทางด้านการเมือง แม้พรรคประชาธิปัตย์ได้มีการปรับกลยุทธ์ทางการเมือง แต่กระแสโจมตีเรื่อง ส.ป.ก.4-01 โดยหนังสือพิมพ์บางฉบับและโดยนักการเมืองฝ่ายค้านก็มิได้ลดราลงแต่อย่างใด และแม้ว่าต่อมาจะได้มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 ของเศรษฐีภูเก็ตบางรายไป รวมทั้งกรณีของนายทศพร จนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2538 เมื่อฝ่ายค้านเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ ประเด็นเรื่อง ส.ป.ก.4-01 ที่กลายเป็นข้อกล่าวหาว่ารัฐบาลเอาที่ดินไปแจกคนรวย ก็กลายเป็นประเด็นที่ฝ่ายค้านหยิบยกเอามาโจมตีการทำงานของพรรคประชาธิปัตย์เพียงเรื่องเดียว ตลอดเวลาการอภิปราย 2 วันเต็ม จนกระทั่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ต้องตัดสินใจยุบสภาไปก่อนกำหนดลงมติในญัตติดังกล่าวเพียงไม่กี่ชั่วโมงเท่านั้น

ประเด็นที่เป็นเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณี ส.ป.ก. 4-01 (ซึ่งเป็นคนละประเด็นกันกับข้อกล่าวหาว่านักการเมืองที่เกี่ยวข้อง ใช้อำนาจหน้าที่กระทำการทุจริตโดยตรง) มีอยู่อย่างน้อย 3 ประเด็นคือ

(1) ตามรายงานข่าวของสื่อมวลชนและที่ฝ่ายค้านหยิบยกมาโจมตีรัฐบาลต่อมาว่า ครั้งแรกสุด จังหวัดภูเก็ตไม่ได้อยู่ในรายชื่อจังหวัดที่จะปฏิรูปที่ดิน แต่เลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ เป็นคนทำเรื่องเสนอต่อ รมช.เกษตรฯ ให้จัดการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ซึ่งรัฐมนตรีช่วยฯ ก็อนุมัติ และดำเนินการทุกอย่างได้สำเร็จในเวลา 3 เดือนซึ่งถือว่าเร็วมาก ประเด็นอยู่ที่ว่า การกระทำของเลขานุการรัฐมนตรี แม้จะมีเจตนาบริสุทธิ์ และไม่ได้มีความพยายามที่จะช่วยเหลือใครเป็นพิเศษตามข้อกล่าวหาเลยก็ตาม จะพิจารณาได้หรือไม่ว่าเป็นการล่อแหลมต่อสถานการณ์ที่จะนำไปสู่การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

(2) มีรายงานข่าวจากสื่อมวลชนว่า เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเปิดช่องให้ผู้ที่ได้รับแจกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 ไปแล้ว สามารถพิสูจน์สิทธิ์ต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯแต่งตั้งขึ้นมาได้ และหากพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินตรงนั้นมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ให้อำนาจคณะกรรมการสั่งอนุมัติให้เปลี่ยน ส.ป.ก.4-01 เป็นโฉนดที่ดินได้ทันที โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องออกโฉนดให้เสร็จใน 30 วัน ปรากฏว่าเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งของ รมช. เกษตรฯ ให้เป็นคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิ์ที่ดินจังหวัดภูเก็ตด้วยคนหนึ่ง การตั้งเลขานุการรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคณะกรรมการชุดนี้ นักการเมืองฝ่ายค้านยืนยันว่าเป็นการผิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 15 อย่างชัดแจ้ง เพราะมาตรานี้ ห้ามคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิ์ที่ดิน มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ทั้งทางตรงทางอ้อม ซึ่งในกรณีนี้ก็คือสามีของเลขานุการรัฐมนตรีนั่นเอง ประเด็นอยู่ที่ว่า แม้จะไม่มีเรื่องการขัดกับกฎหมายมาเกี่ยวข้อง การแต่งตั้งเลขานุการรัฐมนตรีที่มีสามีเป็น

ผู้ได้รับสิทธิ์ดังกล่าว เป็นเรื่องที่ล่อแหลมต่อสถานการณ์ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนตนหรือไม่

(3) มีข้อน่าสังเกตด้วยว่า เมื่อมีการอภิปรายในสภา ก็มี ส.ส.ฝ่ายค้านบางคนหยิบยกข้อกล่าวหาเรื่องการผิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 15 มาโจมตีรัฐบาลต่อไป ในทำนองเดียวกันบ้าง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า โดยภาพรวมแล้ว ไม่มีการพูดถึงประเด็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและของส่วนรวมออกมาตรงๆ ในขณะที่นักการเมืองในฝ่ายรัฐบาลต่างก็อธิบายว่าสิ่งที่ได้กระทำไปเป็นสิ่งที่ทำได้ ไม่ผิดกฎหมาย หรือไม่เสียหายอะไร

3.1.3 สรุปผลการศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเรื่องการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ 2) เพื่อศึกษามาตรการและข้อจำกัดในการจัดการกับปัญหาการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม การศึกษาใช้วิธีศึกษาจากเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2540-2544 และศึกษาเปรียบเทียบข้อกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ

ผลการวิเคราะห์สรุปได้ 5 ประเด็นดังนี้ **ประการแรก** รูปแบบการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตนและส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบมากที่สุด คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่ง เช่น ประมูลงานและรับเหมางาน และ ขายสินค้าและบริการ การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมรูปแบบที่สำคัญรองลงมา คือ การใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรหรือเพื่อหาเสียง เช่น การใช้งบประมาณซื้อของแจกประชาชนในเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภามีบทบาทในการจัดสรรและใช้งบประมาณ **ประการที่สอง** แม้จะมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการห้ามผู้บริหารองค์การส่วนท้องถิ่นดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมหรือห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่กฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (อบต. เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา)ยังมีความลักลั่น และมีการวินิจฉัยตีความที่แตกต่างกัน เช่น *เทศบาลและอบต.ห้ามสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภท ขณะที่อบจ.ห้ามเฉพาะสัญญาสัมปทาน* ในการวินิจฉัยการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย บางกรณีตีความการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาตามกฎหมาย ในบางกรณีตีความยืดหยุ่นโดยดูเจตนารมย์ **ประการที่สาม** มีเพียงกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อห้ามเรื่องการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมอย่างชัดเจน ส่วนข้อบัญญัติ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 100) และการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน ต่อป.ป.ช. (มาตรา 291) ก็มีการยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก **ประการที่สี่** การบังคับใช้ ข้อบัญญัติการห้ามเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคู่สัญญา

ของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ มีโอกาสหลบเลี่ยงการลงโทษ และกฎหมายกลาย เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองในองค์กร ปกครองท้องถิ่น **ประการที่ห้า** มาตรการทางกฎหมาย ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

3.1.4 สรุปผลการศึกษากรณีคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ

วัตถุประสงค์ คือ ระบุตัวอย่างลักษณะและสาเหตุของพฤติกรรมผลประโยชน์ส่วนรวม ขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตัวในกรณีของคณะกรรมการของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเฉพาะหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน

วิธีการศึกษา เป็นการศึกษาโครงสร้าง องค์ประกอบ บทบาทหน้าที่ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาตำแหน่งหน้าที่การงานของกรรมการ และจำแนกกรณีที่เกิดความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนรวมกับส่วนตัวเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เนื่องจากบุคคลมี 2 บทบาท ความขัดแย้งเนื่องจากนักการเมืองบางคนมีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวม และความขัดแย้งเนื่องจากหน่วยงานมี 2 บทบาท จำนวนคณะกรรมการที่ศึกษา คือ คณะกรรมการของหน่วยราชการรวม 19 คณะ (จาก 6 กระทรวง) คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจรวม 25 คณะ และรัฐวิสาหกิจที่มีบริษัทลูกอีกรวม 3 แห่ง รายชื่อคณะกรรมการที่ศึกษาอยู่ในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย (2541-2543) รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (2544 - 2546)

ผลการศึกษาพบว่า *ประการแรก* ในการแต่งตั้งกรรมการและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆ พบพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการเข้าข่ายความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะกฎหมายของหลายหน่วยงานเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับภาระกิจของหน่วยงาน แม้ว่าจะมีกฎหมายแม่บทห้ามการแต่งตั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นกรรมการ แต่ก็ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีการกำหนดแนวทางการป้องกัน และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการยังปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลตำแหน่งหน้าที่การงานและผล การดำเนินงานของคณะกรรมการต่อสาธารณะ *ประการที่สอง* งานวิจัยแบ่งลักษณะของความขัดแย้งเป็น 3 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากหน่วยงานมีบทบาท 2 บทบาทที่ขัดแย้งกัน ซึ่งพบว่ามีอย่างน้อย 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) ความขัดแย้งของผลประโยชน์เนื่องจากหน่วยงานมีหน้าที่ทั้ง ด้านกำกับควบคุมและด้านปฏิบัติการ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์ (2) รัฐวิสาหกิจนิยมลงทุนในบริษัทลูกโดยหลังผลตอบแทนส่วนตัวแก่ผู้บริหารและกรรมการบางคนมากกว่าการสร้างประโยชน์ส่วนรวม (3) รัฐวิสาหกิจมีบริษัทลูกหลายบริษัทที่ทำกิจการเดียวกัน และผู้บริหารบริษัทลูกมาเป็นกรรมการในบริษัทแม่ (4) รัฐวิสาหกิจลงทุนในบริษัทลูกที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน (หรือเป็นคู่แข่ง) โดยเฉพาะสถาบันการเงินทำให้เกิดปัญหา inside information

ประเภทที่สอง คือความขัดแย้งที่เกิดจากบุคคลมี 2 บทบาท กรณีนี้พบความขัดแย้งหลากหลายลักษณะ (อย่างน้อย 12 ลักษณะ) เช่น (ก) กรรมการในหน่วยงานที่มีอำนาจให้สิทธิประโยชน์

(เช่น ยกเว้นภาษี) หรือกำกับควบคุมภาคเอกชนเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณา (เช่น กรรมการแข่งขันทางการค้า กรรมการส่งเสริมการลงทุน) (ข) ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม ให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชน ไปทำงานให้บริษัทเอกชนในภายหลัง หรือหลังเกษียณอายุ ทำให้กระบวนการพิจารณาอาจขาดความเป็นอิสระและเกิดความลำเอียง (ค) พฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจในการตั้งบริษัทลูกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะผู้บริหาร และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไม่อาจแสวงหารายได้สูงสุดจากรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากข้อกำหนดของสำนักรัฐวิสาหกิจ (ง) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (โดยเฉพาะผู้ที่มาจากภาคเอกชน) มีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทที่มาทำธุรกรรมกับรัฐวิสาหกิจ (หรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ) ที่ตนเป็นกรรมการ (จ) กรรมการมีการกู้เงินหรือฝากญาติพี่น้องเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจ (ฉ) หน่วยงานปฏิบัตินิยมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณเงินกู้ และโครงการ เป็นกรรมการเพื่อให้สามารถของบประมาณหรืออนุมัติโครงการได้ง่ายขึ้น

ประเภทที่สาม ได้แก่ความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่เกิดจากปัจจัยด้านการเมือง ซึ่งมี 2 ลักษณะๆ แรกเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายของรัฐ โดยหลักการแล้ว รัฐวิสาหกิจ (และบริษัทลูก) มีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แต่ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวแก่เอกชนหรือธุรกิจเอกชนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง (หรือนักการเมือง) ขณะที่เกิดความเสียหายต่อรัฐวิสาหกิจและสังคมโดยรวม เช่น กรณีธนาคารออมสินให้กู้ยืมแก่บริษัทบางกอกแลนด์ตามนโยบายการจัดเอเซียนเกมส์ หรือการซื้อหุ้นของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการตามนโยบายแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ลักษณะที่สองเป็นปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่มิได้เกิดจากนโยบาย แต่เกิดจากการใช้อำนาจ (แฝง) ทางการเมืองที่ผ่านกรรมการหรือผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำธุรกิจกับบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมือง โดยอาศัยช่องโหว่ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

ต้นตอหรือสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร (หรือเป็นแหล่งเงินทุน) มีอำนาจในการกำกับควบคุมและออกกฎระเบียบที่กระทบภาคเอกชน และเกิดจากการเมืองระบบอุปถัมภ์ ประกอบกับการที่กฎหมายเรื่ององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้าเป็นกรรมการโดยปราศจากแนวทางการป้องกันปัญหาอย่างชัดเจน หรือแม้จะมีกฎหมายห้ามเรื่องการมีส่วนได้เสีย แต่ก็ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไขบางอย่างในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และการบริหารที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น ระบบการแต่งตั้งกรรมการที่ยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส ปัญหาระบบยุติธรรมของประเทศ ปัญหาคนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นหลังเกษียณอายุราชการ ปัญหาระบบการพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการของหน่วยงานรัฐและการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจขาดหลักธรรมาภิบาลที่ดี เป็นต้น องค์ประกอบเหล่านี้จัดว่าเป็นเพียงเงื่อนไขที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสีย

อย่างไรก็ตาม มีเงื่อนไขบางประการที่สามารถลดพฤติกรรมความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวลงได้บางระดับ เช่น การที่รัฐวิสาหกิจมีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง สังคมมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชนที่สามารถเข้าตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐตลอดจนเงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

3.1.5 สรุปผลการศึกษากรณีการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือเพื่อศึกษาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวของกรรมการสรรหาและผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ กทช. กับผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งความไม่ชอบมาพากลของกระบวนการคัดเลือกกรรมการ รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์กระบวนสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการ กทช. ว่ามีจุดอ่อนที่เปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามาครอบงำ ได้อย่างไร

ผลการศึกษาพบว่า ประการแรก การสรรหาคณะกรรมการสรรหา กทช. โดยเน้นแนวทางของการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) จากหลายฝ่ายรวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียในธุรกิจโทรคมนาคม ส่งผลกระทบในทางลบต่อองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากองค์กรเอกชนองค์กรประชาชนและภาควิชาการ ยังมีจำนวนจำกัด และยังขาดการรวมกลุ่มกันและการประสานงานกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ทำให้การสรรหาในลักษณะดังกล่าวเสี่ยงต่อการตกอยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจทางธุรกิจ

ประการที่สอง กระบวนการสรรหาเกิดความไม่โปร่งใสในหลายประเด็น ตั้งแต่การขาดหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจน การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาเองได้ตั้งไว้ตั้งแต่แรก การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการโดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน การโยกย้ายผู้สมัครจากกลุ่มหนึ่งไปอีกกลุ่มหนึ่งโดยให้เหตุผลเพื่อความเหมาะสม ก่อให้เกิดประเด็นทางสังคมที่ว่า มีการใช้ดุลยพินิจที่มีความน่าสงสัย ไม่ชัดเจน เพราะไม่มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นธรรม เนื่องจากช่องโหว่ของกฎหมายที่มิได้กำหนดกรอบ หลักการ แนวทางตลอดจนขั้นตอนในการคัดเลือกกรรมการสรรหาและกรรมการ กทช. ที่โปร่งใส

ประการที่สาม การอนุญาตให้ผู้ที่เคยมีสายสัมพันธ์หรือมีผลประโยชน์ทางธุรกิจที่กำกับดูแลเข้ามาสมัครเป็นกรรมการ กทช. ทำให้ กทช. มีความเสี่ยงต่อการถูกอำนาจธุรกิจครอบงำ ในประเด็นนี้คำถามที่สำคัญคือ หากการทำงานของ กทช. ปราศจากความโปร่งใส และขาดกระบวนการ และขั้นตอนที่ตรวจสอบได้แล้ว คุณสมบัติเรื่องความเป็นกลางของ กทช. อาจมีความสำคัญมากกว่าคุณสมบัติเรื่องความรู้เฉพาะด้าน

ประการที่สี่ คณะกรรมการสรรหาฯ กับผู้ที่ผ่านการคัดเลือกเป็นกรรมการ กทช. บางรายมีความสัมพันธ์กันทั้งในส่วนของข้าราชการ นักวิชาการ และสมาคมวิชาชีพต่างๆ ซึ่งถึงแม้จะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยมีความชัดเจนในประเด็นการเอื้อผลประโยชน์ให้กันและกัน แต่อาจมองได้ว่าเป็นการเกื้อหนุนกันในระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ คณะกรรมการสรรหาฯ และผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจากกระบวนการสรรหากรรมการ กทช.จำนวน 10 จาก 14 คนยังมีความสัมพันธ์กับธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งอาจก่อให้เกิด

ปัญหาการขัดแย้งทางผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมในระหว่างการปฏิบัติภารกิจในตำแหน่งกรรมการ กทช. ได้

3.1.6 สรุปผลการศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือการศึกษาวิธีปฏิบัติราชการที่อาจทำให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมใน อย. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการให้อนุญาต อนุมัติ ตรวจสอบการผลิต การจำหน่าย และการโฆษณาอาหารและยาของเอกชน นอกจากนั้นจะเป็นการศึกษาว่าการใช้ความรู้ความชำนาญทางเทคนิคจะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์อย่างไร วิธีศึกษาอาศัยการทบทวนวรรณกรรม และการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของกรณีความขัดแย้งในอย. นอกจากนั้นก็จะศึกษาจากกฎระเบียบต่างๆ ว่ามีการเอื้อผลประโยชน์แก่เอกชนอย่างไร

คณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ซึ่งเป็นหน่วยราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2516 มีหน้าที่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ (Regulation) เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อควบคุม อนุมัติ อนุญาต อาหารและยา ที่ประชาชนต้องการใช้อุปโภคบริโภคอยู่ในชีวิตประจำวัน การตัดสินใจหรือออกกฎหมายหรืออนุมัติ อนุญาตของอย. จึงมีผลต่อชีวิตสาธารณชนเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันก็สัมพันธ์อยู่กับผลประโยชน์ของธุรกิจการผลิตและจำหน่ายอาหาร ยา เครื่องเวชภัณฑ์ และเครื่องมือการแพทย์

โครงสร้างของคณะกรรมการอาหารและคณะกรรมการยาจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือมีคณะกรรมการโดยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการกำหนด เช่น เลขา อย. หัวหน้ากอง ฯลฯ และมีส่วนที่เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้งเข้ามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทั้งในภาครัฐและเอกชน การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนเป็นจุดที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมได้ง่ายมาก เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายระบุคุณสมบัติชัดเจนแต่ในทางปฏิบัติแล้วมักเป็นการทำเป็นการภายในตามวิธีปฏิบัติราชการ และไม่อนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบข้อมูลอย่างโปร่งใสว่ากรรมการเหล่านี้เป็นใคร มีผลประโยชน์เกี่ยวพันเรื่องนั้นหรือไม่ หรือเป็นตัวแทนใคร มีแต่กรรมการสรรหาเท่านั้นที่รู้ข้อมูลเหล่านั้น การทำงานในระบบปิดดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติงานในอย.ในเรื่องของความล่าช้าและขาดความโปร่งใสในการถูกตรวจสอบในขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์สาธารณะอย่าง อย.

การขึ้นทะเบียนตำรับยาเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประกอบการของบริษัทยา หากการอนุมัติล่าช้า บริษัทย่อมเสียประโยชน์ ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า มีการอนุมัติขึ้นทะเบียนตำรับยาที่มีจำนวน 25,616 ตำรับ (สิ้นสุด ณ วันที่ 10 มกราคม 2545) ระบบการขึ้นทะเบียนตำรับยาในประเทศเป็นแบบตลอดชีพ ตำรับยาที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจึงสะสมมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี อัตราการขึ้นทะเบียนตำรับยาที่มิใช่ยาใหม่ระหว่างปี 2523-2544 โดยเฉลี่ย 1,355 ตำรับต่อปี ส่วนยาใหม่มีการขึ้นทะเบียนตำรับยาเฉลี่ย 103 ตำรับต่อปี และอัตราการขึ้นทะเบียนยาในปัจจุบันก็มีแนวโน้มสูงขึ้นในขณะที่การเพิกถอนทะเบียนตำรับยาระหว่างปี พ.ศ. 2526–2544 มีเพียง 50 คำสั่งเท่านั้น อีกทั้งการปฏิเสธการขึ้นทะเบียนตำรับยามีน้อยมาก

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับการทำงานของคณะกรรมการอาหารและยาที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมของกรรมการจากกลุ่มธุรกิจอาหารและยา เครื่องเวชภัณฑ์ และเครื่องมือการแพทย์ รวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ใน อย. โอกาสในการเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในภาระหน้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีดังนี้

(ก) ความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมอันเนื่องมาจากการควบคุมกำกับดูแลก่อนที่ผลิตภัณฑ์ออกสู่ท้องตลาด (Pre-marketing Control) เป็นการดำเนินงานควบคุมกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุอันตราย วัตถุเสพติดและเครื่องมือแพทย์ให้มีคุณภาพมาตรฐานและมีความปลอดภัยในการบริโภค โดยผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตเกี่ยวกับสถานที่ผลิตการขอนำเข้าผลิตภัณฑ์ และข้อมูลข่าวสารที่จะโฆษณา หรือเผยแพร่สู่ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติระบบการขึ้นและถอนทะเบียนตำรับยาของไทย ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในหลายประเด็น กล่าวคือ ระบบการควบคุมยายังอ่อนแอ กระบวนการยังไม่แน่นอน บางครั้งมีการเร่งการขึ้นทะเบียนตำรับยา ในขณะที่บางครั้งกลับล่าช้า เช่น การขึ้นทะเบียนยาที่ไม่ใช่ยาใหม่จะต้องใช้เวลาเร็วที่สุด 1 วัน นานที่สุด 1,979 วัน และโดยเฉลี่ยจะใช้เวลา 223 วัน ส่วนยาใหม่จะใช้เวลาเฉลี่ย 535 วัน เร็วที่สุด 11 วัน และนานที่สุด 2,147 วัน สาเหตุเกิดจากการ มีอิทธิพลจากการเมืองภายนอกและธุรกิจ เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการขึ้นและถอนทะเบียนตำรับยา บริษัทยาส่วนใหญ่จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน อย. ทำหน้าที่เป็นนายหน้าในการขอขึ้นตำรับยา หรือขออนุมัติต่างๆ นอกจากนั้นระบบการขึ้นทะเบียนตำรับยายังขาดการตรวจสอบและถ่วงดุล ขาดข้อมูลทางวิชาการสนับสนุน ขาดการขอความเห็นจากคณะกรรมการตามกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ

(ข) ความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมอันเนื่องมาจากการติดตามตรวจสอบเมื่อผลิตภัณฑ์ออกสู่ท้องตลาดแล้ว (Post-marketing Control) เป็นการดำเนินการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติอย่างถูกต้องไม่เบี่ยงเบนไปจากที่ได้รับอนุญาตไว้ และตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ผ่านสื่อโฆษณาทุกประเภท เพื่อให้ผู้บริโภค ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ส่วนการเพิกถอนทะเบียนตำรับยานั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการขอขึ้นทะเบียนตำรับยา อาจกล่าวได้ว่า "ขึ้นมาก ถอนน้อย ขึ้นง่าย ถอนยาก" การดำเนินการของเจ้าหน้าที่คณะกรรมการจุดต่างๆ ใน อย. จึงมีความเสี่ยงในเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในการดำเนินการอย่างมาก ตัวอย่างกรณีการเปลี่ยนแปลงตำรับยาที่มีส่วนผสมของคาเฟอีน มีผลเกี่ยวพันไปถึงอุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของคาเฟอีน เช่น เครื่องดื่มชูกำลัง เครื่องดื่มสำเร็จรูปบางชนิด ตำรับยาบางชนิด หรือในกรณีเพิกถอนตำรับยาที่มีส่วนผสมสาร PPA (Phenylpropanolamine) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจำหน่ายยาที่มีส่วนผสม PPA ในท้องตลาด ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งและการโต้แย้งระหว่าง อย.กับสมาคมวิชาชีพคือแพทยสภาเมื่อพ.ศ. 2545 ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นบททดสอบการคานอำนาจ อย.โดยกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้กันในสังคมประชาธิปไตย บทเรียน คือ ความสามารถของอย. ในการทำงานกำกับควบคุม นอกจากจะขึ้นกับการพัฒนาขีดความสามารถของอย. แล้ว ยังขึ้นกับการสร้างมาตรการป้องกันการกระทำที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ภายใน อย. เอง

ด้วย หากเจ้าหน้าที่อย. มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจ อย. ก็จะไม่มีพลังอำนาจที่จะแข็งขันกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ

(ค) ความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมอันเนื่องมาจากการเผยแพร่ความรู้และพัฒนาพฤติกรรม การบริโภคของประชาชน ภาระหน้าที่ดังกล่าวมีโอกาสก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้ง่ายอันเนื่องมาจากการเผยแพร่โฆษณาสรรพคุณของอาหารและยาที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ อย. เริ่มมีเป็นจำนวนมากและหลากหลาย การตรวจสอบและควบคุมจึงกระทำได้ไม่ทั่วถึงและไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคตามนโยบายของอย.ได้ ประกอบกับการควบคุมการโฆษณาเผยแพร่ยังก่อให้เกิดผลได้ผลเสียในทางธุรกิจ ภาคธุรกิจจึงต้องพยายามแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หรือกรรมการอย. ตัวอย่างเช่น การเผยแพร่ความรู้เรื่องการใช้ผงชูรสประกอบอาหาร NGOs และนายแพทย์บรรจบ ชุณหะสวัสดิกุล ได้มีการเคลื่อนไหวโดยนำเสนอบทความเน้นเรื่องโทษของผงชูรสที่มีต่อผู้บริโภค ขณะที่รายงานวิจัยของทางอย. เองซึ่งเจ้าหน้าที่ของอย.เป็นผู้ทำรายงานวิจัย(2526) และได้รับเงินทุนสนับสนุนจากบริษัท International Glutamate Technical Committee (IGTC) ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผงชูรส มีข้อสรุปเรื่องโทษของการใช้ผงชูรสไม่ชัดเจน และไม่ได้พิจารณาลักษณะวัฒนธรรมของการปรุงอาหารในสังคมไทยที่มีนิยมการใส่ผลชูรสในอาหารเกือบทุกชนิด จนนำไปสู่การผ่อนปรนมาตรการระแวดระวังความปลอดภัยเรื่องสุขภาพของประชาชน ไม่มีคำเตือนในการใช้และการโฆษณาเผยแพร่เช่นเดียวกับมาตรการระแวดระวังในเครื่องดื่มชูกำลังที่อยู่ในหลักเกณฑ์ประเภทเดียวกัน การดำเนินการของเจ้าหน้าที่คณะกรรมการจุดต่างๆ ในอย. จึงมีความเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

(ง) กรณีศึกษาเรื่องการปลดนพ.มรกต กรเกษม ซึ่งเคยเป็นเลขาธิการ อย. ผู้ซึ่งพยายามปฏิรูปขั้นตอนการทำงานในอย. ให้มีความโปร่งใส ให้บทเรียนว่าการจะแก้ไขและป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์จะประสบอุปสรรคใหญ่จากการใช้อิทธิพลทางการเมือง หากปราศจากการสร้างกลุ่มประชาสังคมเป็นแนวร่วม การปฏิรูประบบก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ยิ่งกว่านั้นผู้ริเริ่มปฏิรูปกลับมีโอกาสตกเป็นเหยื่อทางการเมือง

3.1.7 สรุปผลการศึกษากรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการมีส่วนได้เสียในการใช้อำนาจหน้าที่ของภาคการเงินการธนาคาร จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเนื่องจากธนาคารมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและมีความเสี่ยง (systemic risk) ที่สามารถส่งผลกระทบในระดับมหภาคได้ ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารใช้เงินของบุคคลอื่นเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรายได้ และประชาชนผู้เสียภาษีมีส่วนแบกรับภาระหากเกิดความเสียหาย ปัญหาของธนาคารมีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกับองค์กรทั่วๆไป ความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งเพราะผู้ถือหุ้นและเจ้าของเงิน (creditors) ไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้คือเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะ พฤติกรรม โครงสร้างและสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของการธนาคาร ตลอดจนการเสนอให้เห็นถึงผลกระทบและแนวทางป้องกันปัญหา การวิจัยนี้มีวิธีศึกษาโดยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธนาคารกรุงเทพพาณิชยการมาใช้ในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ยังมีการใช้แบบสอบถามเพื่อหาความเห็นจากกลุ่มผู้รู้เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสนับสนุนและปรับปรุงผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ ดังนี้ ประการแรก ธนาคารมีพฤติกรรมการให้สินเชื่อหรือให้สินเชื่อเงื่อนไขพิเศษแก่บุคคลหรือกิจการที่มีความสัมพันธ์กับกรรมการ ผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือผู้บริหารของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ เพราะการอนุมัติสินเชื่อแบบไม่โปร่งใส มีความเสี่ยงสูง และไม่มีหลักทรัพย์ ค้ำประกันที่มั่นคงและมีมูลค่ามากกว่าวงเงินหนี้สิน สินเชื่อดังกล่าวได้แก่ สินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการให้กับกลุ่ม นายสุชาติ ตันเจริญและนักการเมืองกลุ่ม 16 โดยใช้ใบหุ้นเป็นประกันและประเมินราคาที่ดินที่ค้ำประกันสูงเกินความเป็นจริง สินเชื่อให้กับบริษัทของนายราเกซ สักเสนา ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อกู้เงินจากธนาคารเพียงอย่างเดียวหรือที่เรียกว่า paper company และสินเชื่อให้กับกลุ่มธุรกิจที่ถือหุ้นธนาคารและนักธุรกิจรายใหญ่

ประการที่สอง คือ การที่ พรบ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีข้อยกเว้นให้ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมธนาคารพาณิชย์ (regulator) หรือพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถทำหน้าที่ในการบริหาร (operator) ธนาคารพาณิชย์ในตำแหน่งต่างๆ เช่น กรรมการผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ และที่ปรึกษาของธนาคารพาณิชย์ได้นั้น เป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ธปท. ปฏิบัติงานในลักษณะที่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และผลประโยชน์ส่วนรวม

ประการสุดท้าย พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน เป็นที่ปรึกษานโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล บริหารเงินสำรองระหว่างประเทศและจัดพิมพ์ธนบัตร นอกจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้รับมอบอำนาจให้ธปท. เป็นผู้บริหารและจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ในกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญคือ การใช้เงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จำนวน 28,650 ล้านบาท ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2539 ซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุน โดยมิได้มีการลดทุนก่อนเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้บริหารของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ นอกจากนั้นคณะผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้อนุมัติให้ใช้เงินสำรองจำนวน 45,900 ล้านบาท ในระหว่างปี พ.ศ. 2539-2540 เพื่อเสริมสภาพคล่องของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ รวมความเสียหายเบื้องต้นของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูที่สังคมต้องแบกรับภาระ ***74,550*** ล้านบาท การศึกษาพบว่า พฤติกรรมการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชยการของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนได้รับประโยชน์หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ

3.2 บทสังเคราะห์ผลการศึกษา

กรณีศึกษาทั้ง 7 กรณี แสดงให้เห็นว่า การกระทำที่เสี่ยงต่อความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม มีตัวอย่าง รูปแบบและลักษณะที่หลากหลาย บางกรณีก็เป็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน บางกรณีก็มีลักษณะที่สลับซับซ้อนยากต่อการพิสูจน์ อย่างไรก็ตามแรงจูงใจและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดหรือมีผลต่อการจำกัดพฤติกรรมการขัดแย้งทางผลประโยชน์กลับมีแบบแผนที่คล้ายคลึงกัน

3.2.1 พฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการขัดแย้งทางผลประโยชน์

การวิเคราะห์นวนิยายไทยในช่วงตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนถึงช่วงหลัง พ.ศ.2516 ปรากฏร่องรอยของปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมเพียงประปราย ตัวอย่างที่เด่นชัด ได้แก่ กรณีเสมียนอำเภอร่วมมือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจหน้าที่จับจองที่ดินที่อยู่ในทำเลดีๆ และกรณีข้าราชการที่เป็นแพทย์เปิดคลินิกส่วนตัว เนื่องจากทั้งสองกรณีนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร พฤติกรรมดังกล่าวจึงอยู่ในสายตาของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคม ยิ่งในกรณีแพทย์ยังมีจรรยาบรรณกำกับอย่างชัดเจน แต่การที่นิยายไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์สะท้อนให้เห็นว่าผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว นอกจากการมีประเพณีการมอบของขวัญของกำนัลเป็นสินน้ำใจเพื่อแสดงความขอบคุณ หรือเพื่อแสดงความรักใคร่แล้ว ในสังคมที่โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจยังถูกยึดกุมผูกขาดโดยข้าราชการและนักการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการคอร์รัปชันแบบ "โจ่งแจ้ง ตรงไปตรงมา" สามารถกระทำได้อย่างง่ายดาย ชนชั้นผู้ปกครองจึงไม่มีความจำเป็นหรือละเลยที่จะต้องแสวงหาวิธีการฉกฉวยผลประโยชน์แบบแยบยล นอกจากนั้นในช่วงเวลาที่ศึกษายังไม่ปรากฏว่า ข้าราชการเข้าไปมีส่วนร่วมทางธุรกิจอย่างกว้างขวางเหมือนในช่วงหลังพ.ศ. 2529[12]

เมื่อคนส่วนใหญ่ในสังคมยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการขัดแย้งทางผลประโยชน์ ในทัศนะของคนไทยปัญหาผลประโยชน์ขัดแย้งกันจึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชัน จึงไม่น่าประหลาดใจเมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของประเทศยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ บุคคลเหล่านี้มักจะไม่เข้าใจหรือไม่ยอมรับว่าการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการบางอย่างอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และมักมีเหตุผลว่าการกระทำดังกล่าวไม่ผิดกฎหมาย (หรือไม่ใช่การคอร์รัปชัน) กรณีความเห็นและการกระทำของนักการเมืองในการดำเนินนโยบาย ส.ป.ก. 4-01 กรณีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ใช้อำนาจเสนอผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการกสช. และกรณีการแต่งตั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นกรรมการในหน่วยงานต่างๆ ของนักการเมือง เป็นเครื่องยืนยันถึงระดับวัฒนธรรมความคิดและจุดยืนของผู้มีอำนาจปกครอง แต่เมื่อใดที่คนกลุ่มนี้กลายเป็นนักการเมืองฝ่ายค้านหรือไม่มีอำนาจในมือ คนเหล่านี้กลับมีมุมมองที่ตรงกันข้ามกับผู้มีอำนาจ

---

[12] แต่ในทศวรรษ ๒๔๕๐ ถึงต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ มีนายทหารและตำรวจถือหุ้นลมในธุรกิจชาวจีน เพราะนักธุรกิจต้องการอาศัยอำนาจการคุ้มครอง นอกจากนั้นในยุคที่รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม นักการเมืองเริ่มประกอบธุรกิจโดยอาศัยทรัพยากรของรัฐเป็นหลัก (ดู Ammar Siamwalla ๑๙๙๖)

กรณีศึกษาอีก 6 กรณีพบว่า

(1) ความขัดแย้งทางผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับนโยบายของชาติ (กรณี ส.ป.ก. 4-01) และการเมืองในระดับท้องถิ่น (กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะต่างกันก็เพียงขอบเขตและมูลค่าของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และโอกาสในการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลระดับรัฐมนตรีแตกต่างจากการเอาผิดกับนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาตำบลเท่านั้น

(2) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่พบบ่อยที่สุด ได้แก่ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่ง

(3) หน่วยงานที่มีโอกาสสูงสุดที่จะเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (ได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณ การจัดจ้างจัดซื้อ การอนุมัติเงินกู้และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่ธุรกิจเอกชน) และองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชน (ได้แก่ กทช. กสช. กลต. คณะกรรมการอาหารและยา คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น)

(4) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการ งบประมาณและเงินกู้แก่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ หรือตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานอื่น ก็มักได้รับการทาบทามจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้เข้าไปเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือได้รับแรงจูงใจด้านอื่นๆ (เช่น การเชิญไปประชุมต่างประเทศ) คงปฏิเสธมิได้ว่าการกระทำเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณางบประมาณ เงินกู้ หรือการอนุมัติโครงการของหน่วยงานอื่นของรัฐที่เชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติเข้าไปเป็นกรรมการ

(5) หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานที่มีบทบาทสองบทบาท ก็ปรากฏพฤติกรรมการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สูงสุดทางการเงินขององค์กร โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการลงทุน และสวัสดิการของผู้บริโภค กรณีธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าแทรกแซงเพื่อพยุงฐานะการเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ นอกจากจะทำให้รัฐและผู้เสียภาษีสูญเสียเงินจำนวนหลายหมื่นล้านบาทแล้ว ยังเป็นชนวนให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินไทยและความสามารถในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลไทยจนเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 หน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในข่ายความเสี่ยงเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น

(6) รัฐวิสาหกิจนำเงินของรัฐไปก่อตั้งบริษัทลูก หรือร่วมลงทุนในบริษัทเอกชน แม้การลงทุนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เพราะทำให้การบริหารงานไม่ติดระเบียบราชการ แต่ก็มีข้อห่วงใย 2 ประการ ข้อแรก ในหลายกรณีที่ตลาดมีการแข่งขัน การให้รัฐเข้าแทรกแซงตลาดอาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด และเป็นการสูญเสียเงินภาษีของประชาชน ข้อห่วงใยประการสอง คือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือกรรมการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากเงินลงทุนของผู้เสียภาษี เช่น ประโยชน์จากเบี้ยประชุมและโบนัสที่มักสูงกว่ารัฐวิสาหกิจ (ในกรณีที่ไม่มีระเบียบควบคุมจากสำนักรัฐวิสาหกิจ) หรือการเข้าเป็นกรรมการในบริษัทเอกชนเพื่อสร้าง

สายสัมพันธ์สำหรับการไปทำงานกับบริษัทดังกล่าวในอนาคต หรือผู้บริหารของบริษัทลูกซึ่งเข้ามาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่ได้ข้อมูลสำคัญที่ทำให้บริษัทตนได้เปรียบบริษัทลูกอื่นๆ ที่เป็นคู่แข่ง

(7) การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง พรรคการเมือง และสมัครพรรคพวก วิธีการแทรกแซงมีทั้งการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามนโยบาย แต่ต้องทำธุรกิจกับบริษัทเอกชนที่ฝ่ายการเมืองกำหนดให้ หรือการแทรกแซงนอกระบบด้วยการแต่งตั้งคนของนักการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการ หรือมีใบสั่งให้ผู้บริหาร/ประธานคณะกรรมการต้องดำเนินงานตามความต้องการ ปรากฏหลักฐานว่าการแทรกแซงเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง เช่น กรณีการจัดซื้อที่ดินสร้างสำนักงานของธกส. โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน สินเชื่อของธนาคารออมสินที่ให้แก่บริษัทบางกอกแลนด์ จำกัด และบริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด เป็นต้น

(8) แม้กระทั่งองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็เริ่มมีข่าวการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการแต่งตั้งและกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ อาทิเช่น กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเกิดการผิดพลาดจนวุฒิสภาต้องดำเนินการเลือกกรรมการคนใหม่ คำให้สัมภาษณ์ของประธานศาลรัฐธรรมนูญหลังจากตุลาการมีมติวินิจฉัยกรณีการแจ้งบัญชีทรัพย์สินของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ว่ามีกระแสกดดันและข่มขู่กระบวนการทำงานของตุลาการ หรือแม้กระทั่งกระแสกดดันทางการเมืองที่มีต่อคณะกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างการพิจารณาข้อกล่าวหานักการเมือง เป็นต้น

นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังอาจมีกรณีความขัดแย้งทางผลประโยชน์อีกมากมายในทุกกรณีความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดจากบุคคลหรือองค์กรมีบทบาท 2 บทบาทที่มีวัตถุประสงค์ขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีที่ควบคุมนโยบายของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการด้านสาธารณูปโภคแก่ประชาชน แต่ขณะเดียวกันรัฐมนตรีก็มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะได้รับเลือกอีกสมัยหรือมีความต้องการด้านการเงิน ทำให้การควบคุมรัฐวิสาหกิจเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ขึ้น

วิธีการที่นักการเมือง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนิยมใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล ได้แก่ การแต่งตั้งคนของตน[13] นักธุรกิจก็วิ่งเต้นให้นักการเมืองแต่งตั้งคนของตนเช่นกัน "คนของตน" ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ปรึกษาของนักการเมือง หรือนักธุรกิจเสมอไป แต่ในหลายกรณีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการที่เกษียณแล้วอาจเป็น "คนของตน" ที่สั่งได้ง่ายที่สุด เพราะบุคคลเหล่านี้มีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ต้องปกป้องรักษา หรือต้องการตำแหน่งการงานแลกเปลี่ยน

นอกจากการแต่งตั้งกรรมการแล้ว วิธีการอื่นที่ใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ได้แก่ การกำหนดให้หน่วยงานปฏิบัติตามนโยบาย การสั่งการแบบไม่เป็นทางการผ่านผู้บริหารหรือประธาน

---

[13] ในกรณีการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นักการเมืองสามารถใช้อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อชักจูงผู้มีหน้าที่สรรหาเลือกคนของตน

กรรมการให้ดำเนินการตามที่ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารต้องการ โดยเฉพาะกรณีการจัดจ้างจัดซื้อหรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ การใช้หรือจ้างงานให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานเป็น “นายหน้า” จัดแจงธุระให้ เครื่องมือสำคัญที่ใช้ ได้แก่ การจดรายงานการประชุมให้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายบริหาร การไม่กำหนดแนวทางและขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน การแจกวาระประชุมในที่ประชุม การไม่นำเสนอข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างครบถ้วน การเสนอให้จัดจ้างจัดซื้อเป็นกรณีพิเศษด้วยเหตุผลความเร่งด่วน การนำวาระเข้าที่ประชุมเป็นวาระด่วนโดยปราศจากข้อมูลที่เพียงพอแต่ขอมติจากที่ประชุมก่อน การที่ไม่มีวัฒนธรรมการลงคะแนนเสียง ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสรุปมติของกรรมการตามที่ต้องการ การใช้มติเวียนแต่ไม่มีการรายงานจำนวนกรรมการที่มีความเห็นในด้านต่างๆ ฯลฯ

3.2.2 สาเหตุและเงื่อนไขของความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม

นัยสำคัญที่สุดจากการศึกษาครั้งนี้ คือการจะนำหลักการของสังคมตะวันตกเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมมาปรับใช้ในสังคมไทยไม่ใช่เรื่องง่าย ลำพังเพียงแค่การรณรงค์ให้ผู้คนในสังคมไทยเริ่มเข้าใจและยอมรับแนวคิดเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ก็อาจต้องใช้ทั้งเวลา ทรัพยากร และความพยายามอย่างเต็มที่เป็นเวลายาวนานอย่างต่อเนื่อง ความยากลำบากยังเกิดจากสาเหตุและเงื่อนไขหลายประการที่เต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน การวิเคราะห์นวนิยายไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา พบว่าในสังคมที่โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจยังถูกยึดกุมผูกขาดโดยข้าราชการและนักการเมือง แม้จะมีร่องรอยของแนวคิดเรื่องการขัดกันทางผลประโยชน์ปรากฏอยู่อย่างประปราย แต่ผู้คนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงปัญหานี้ ซึ่งก็ไม่น่าประหลาดใจ เพราะปัญหาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนมากที่สุด คือ การคอร์รัปชันแบบตรงไปตรงมา นอกจากนั้นในสังคมไทยที่มีประเพณีการมอบของขวัญของกำนัลเป็นสินน้ำใจหรือเพื่อแสดงความรักใคร่ หรือความขอบคุณต่อผู้มีบุญคุณ ถือเป็นเรื่องที่มิเพียงแต่สมควรจะกระทำ แต่อาจถือเป็นเรื่องสำคัญที่บุคคลจะต้องกระทำเพื่อแสดงน้ำใจตอบแทน การพิจารณาปัญหาเรื่องการขัดแย้งของผลประโยชน์จึงไม่สมควรพิจารณาเพียงจากแง่ของกฎหมาย หรือหลักการบริหาร หรือพื้นฐานจริยธรรมแบบคริสเตียนโดยปราศจากการไตร่ตรองเรื่องตรรกะเชิงวัฒนธรรม

แม้ว่าวัฒนธรรมความคิดของผู้คนส่วนใหญ่ยังมองข้ามการกระทำที่มีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ แต่นั่นมิได้หมายความว่าสังคมไทยยังไม่จำเป็นต้องนำหลักการเรื่องการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์มาปฏิบัติ ในสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รัฐต้องอาศัยบริการของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในสังคมประชาธิปไตยที่ตำแหน่งของรัฐมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปสู่บุคคลในแวดวงธุรกิจ หรือแวดวงวิชาชีพ ในสังคมที่ธุรกิจเริ่มมีความสลับซับซ้อนและการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นจนต้องมีกฎกติกาเพื่อกำกับการดำเนินธุรกิจ ในสังคมที่รัฐเองกลายเป็นลูกค้าของภาคธุรกิจ ในสังคมเช่นนี้ปัญหาเรื่องคอร์รัปชันซึ่งในอดีตเคยมีลักษณะแบบ “โจ่งแจ้งตรงไปตรงมา” กลับเริ่มปรับรูปแบบจนมีความสลับซับซ้อนขึ้นเป็นเงาตามตัว พฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในลักษณะที่ไม่ผิดกฎหมายที่เริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้น จึงไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจเพราะขณะที่ธุรกิจมีการแข่งขันกันรุนแรงขึ้น อำนาจของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรและในการกำกับควบคุมธุรกิจกลับมีมากขึ้นกลายเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำ

ในลักษณะการมีส่วนได้ส่วนเสียและการร่วมมือกันแบบสามประสานระหว่างนักธุรกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมือง

นอกจากวัฒนธรรมทางความคิดและอำนาจของรัฐที่สร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจนเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ยังมีเงื่อนไขและปัจจัยอีกหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำแนวคิดเรื่องความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมมาปรับใช้ในสังคมไทย

ปัญหาประการแรก เป็นเรื่องข้อกฎหมาย ขณะนี้สังคมไทยมีกฎหมายสมัยใหม่และหลัก จริยธรรมว่าด้วยความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจหรือผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเริ่มมีเขี้ยวเล็บโดยมีการวินิจฉัยหรือพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ดังเห็นได้จากคำพิพากษาทั้งในศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งการที่วุฒิสภามีบทบาทมากขึ้นในการไต่สวนโครงการที่มีข้อกล่าวหาเรื่องการมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน แต่ยังมีปัญหาบางประการทั้งข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย 4 ประเด็น ประเด็นแรก คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในกฎหมายฉบับต่างๆ ยังมีความสับสนกัน การศึกษาพบว่าขณะที่กฎหมาย เทศบาลและอบต. ห้ามผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นและสมาชิกมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาทุกประเภท แต่กฎหมายอบจ. ห้ามเฉพาะสัญญาสัมปทาน การวินิจฉัยตีความการเป็นผู้มีส่วนได้เสียบางกรณีเป็นการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาตามบทบัญญัติทางกฎหมายแต่บางกรณีตีความตามเจตนารมณ์ ประเด็นที่สอง ความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมายก็ต่างกัน แม้กฎหมายจะมีการจำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของบุคคล แต่กลับมีข้อยกเว้นต่างๆ ทำให้ข้าราชการและผู้บริหารหน่วยงานรัฐสามารถเลือกตำแหน่งที่ได้ผลตอบแทนสูงสุด หรือแม้จะมีกฎหมายห้ามการกระทำที่มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ถ้าเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ บทบัญญัติดังกล่าวกลับกลายเป็นข้อยกเว้น ประเด็นที่สาม หน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบงานปราบปรามการคอร์รัปชันและการมีส่วนได้ส่วนเสีย กลับมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ทำให้หน่วยงานอย่าง ป.ป.ช. ต้องมีข้อยกเว้นให้ผู้บริหารอบต. ที่มีขนาดเล็กไม่ต้องแจ้งทรัพย์สิน ประเด็นที่สี่ คือ หลังจากมีการออกกฎหมายแล้วไม่ปรากฏว่ามีหน่วยราชการใด (ยกเว้น ศาล ป.ป.ช., ปปง. และคณะกรรมการกฤษฎีกา) ที่มีการเตรียมกำลังคน และจัดวางระบบการบริหารเพื่อบังคับใช้กฎหมายการมีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่มีการกำหนดและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนได้ส่วนเสีย และไม่มีแนวทางปฏิบัติในการรับของขวัญที่ชัดเจน ตราบใดที่ยังไม่มีการสร้างกติกาหรือสถาบันใหม่เพื่อกำกับและเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตราบนั้นปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทั้งในระดับนโยบายของรัฐและในระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐจะทวีความรุนแรงขึ้น และเพิ่มความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนในที่สุดเมื่อกลุ่มคนที่สามารถกระทำการเพื่อฉกฉวยประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นประโยชน์ส่วนตัวใช้อำนาจเงินก้าวขึ้นมาครอบงำอำนาจรัฐ โอกาสที่สังคมจะแก้ไขปัญหานี้ก็จะหมดไปอย่างรวดเร็ว

ปัญหาประการที่สอง เกิดจากการปิดบังข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานรัฐ ผู้คนในสังคมรวมทั้งตัวกรรมการในคณะเดียวกันต่างก็ไม่รู้จักประวัติการทำงานและธุรกิจของกรรมการคนอื่นๆ นอกจากนั้นยังไม่เคยมีการเปิดเผยรายงานเกี่ยวกับกระบวนการทำงานและการพิจารณาของคณะกรรมการโดยละเอียดต่อสังคม เมื่อผู้คนในสังคมไม่มีข้อมูลข่าวสารเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถใช้ความได้เปรียบในข้อมูลข่าวสารแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวได้

ปัญหาประการที่สาม คือ จุดอ่อนของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหาร และกรรมการในหน่วยงานของรัฐ แม้กระทั่งกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีขั้นตอนตามกฎหมายที่ชัดเจน ก็ยังมีข้อบกพร่องสำคัญที่มีโอกาสกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรได้ แนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่พยายามกีดกันนักการเมืองออกจากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการให้วุฒิสภา (ที่ประกอบด้วยวุฒิสมาชิกที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง แต่มาจากการเลือกตั้ง) เป็นแนวคิดที่ละเลยข้อเท็จจริงที่ว่านักการเมืองย่อมมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อกติกาดังกล่าว โดยการหาหนทางใช้กติกาให้เป็นประโยชน์แก่ตนด้วยวิธีการนอกระบบ ดูเหมือนว่านักคิดส่วนใหญ่ในสังคมไทยยังไม่ให้ความสนใจกับระบบกรรมการที่มีฝ่ายต่างๆ ถ่วงดุลอำนาจกัน เช่น ระบบไตรภาคีและทวิภาคีในระบบแรงงานสัมพันธ์หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระในสหรัฐอเมริกา

ในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ กทช. และกสช. (รวมทั้งกรรมการบางชุดที่จะต้องทำหน้าที่แจกเงินภาษีแก่ผู้ประกอบการ หรือกำกับดูแลภาคธุรกิจ) แนวคิดกระแสหลักในระบบกฎหมายและการปกครองไทย คือ การแต่งตั้ง "ผู้เชี่ยวชาญ" หรือ "ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ" หรือ "กรรมการโดยตำแหน่ง" แต่ในระบบเศรษฐกิจที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้เชี่ยวชาญในสังคมมักมีจำนวนไม่เพียงพอทำให้กระบวนการสรรหากรรมการไม่อาจหลีกเลี่ยงบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงได้

นอกเหนือจากตัวอย่างปัญหาการสรรหาข้างต้นแล้ว ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือระบบการเมืองการปกครองไทยยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางในการสรรหา และแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารงานในหน่วยงานรัฐ เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะการปล่อยให้ระบบการแต่งตั้งขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แต่ขึ้นกับดุลยพินิจ ย่อมเป็นหลักประกันว่าอำนาจยังคงอยู่ในมือของผู้ปกครอง/ผู้บริหาร

ปัญหาประการที่สี่ คือหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ โดยเฉพาะหน่วยงานอิสระยังขาดความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง จริงอยู่ที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการทำงานจะต้องถูกควบคุมโดยการเมือง แท้ที่จริงแล้วการมีกฎกติกาที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน ตลอดจนมีเป้าหมายที่วัดและประเมินได้ นอกจากจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นแล้ว ยังจะช่วยลดกระบวนการแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่โปร่งใส และการใช้ดุลยพินิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ปัญหาประการที่ห้า คือ อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร และการกำกับควบคุมธุรกิจเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนรวม การแก้ปัญหาน่าจะเริ่มต้นที่ต้นตอของปัญหา นั่นคือการลดทอนหรือจำกัดอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการต่างๆ หรือหากไม่อาจลดทอนได้ ก็สมควรที่จะมี

การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน และมีการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการ โดยประเมินบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ประชาชนจะได้รับจากงานของกรรมการ (หรือการประเมิน output และ outcome)

3.2.3 ข้อเสนอแนะ

กรณีศึกษาทั้ง 7 กรณีให้ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปนโยบายการป้องกันและขจัดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม การนำข้อเสนอแนะไปแปลงเป็นนโยบายและแนวทางดำเนินการควรจัดทำเป็น "ชุดนโยบาย" (package) โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้าง "สถาบัน" ในการชักนำให้บุคคลและหน่วยงานของรัฐมีการปฏิบัติตามนโยบาย หลักกฎหมาย และหลักจริยธรรมว่าด้วย ความขัดแย้งทางผลประโยชน์อย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่

1. *การสร้างวัฒนธรรมความคิด เพื่อสร้างความรู้ ความตระหนักในประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์* ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น
   - การศึกษาเชิงวัฒนธรรม และเชิงจริยธรรมเพื่อกำหนดประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ตามระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง เพื่อเป็นแนวทางว่าการกระทำประเภทใดเป็นการกระทำต้องห้าม อะไรพอยอมรับได้ ฯลฯ
   - การให้การฝึกอบรมและการศึกษา ตลอดจนการรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจประเด็นความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม
   - การส่งเสริมกลุ่มประชาสังคมทั้งภายในหน่วยงานของรัฐและนอกหน่วยงาน
2. *การปฏิรูปองค์กรที่รับผิดชอบ* : ลดหรือจำกัดขอบเขตอำนาจ เพิ่มทรัพยากรและระบบจัดการ
   - การแบ่งอำนาจและภาระหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายป้องกันและขจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เช่น องค์กรกำกับพฤติกรรมของนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น องค์กรอิสระกำกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง
   - การแก้ไขข้อจำกัดด้านทรัพยากรขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่การป้องกันและกำจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์
   - การแยกบทบาทของหน่วยงานที่มี 2 บทบาท
   - การกำหนดนโยบายและแนวทางการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในบริษัทลูก
   - การลดอำนาจของหน่วยงานรัฐในการกำกับควบคุมธุรกิจ / การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ หรือการจัดทำกำแพงป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Chinese wall)
   - ข้อกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณ เงินกู้ และโครงการตลอดจนตรวจสอบการเงินของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

3. *มาตรการและเครื่องมือ* : ลดแรงจูงใจ และวางแนวทางปฏิบัติ

- กำหนดความหมายที่ชัดเจนและจำแนกการกระทำที่เข้าข่ายการมีส่วนได้เสียตามระดับความรุนแรงของปัญหาเพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทุกประเภท
- การจำแนกประเภทข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ
- การปรับปรุงความลักลั่นของกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์กร/หน่วยงานของรัฐ ช่องโหว่ของกฎหมาย
- การปรับปรุงแนวทางการวินิจฉัยและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้ง บทลงโทษในกฎหมายต่างๆ ให้เป็นแนวทางเดียวกัน
- การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระ รวมทั้งการแต่งตั้งประชาชนที่มีความสามารถในการวินิจฉัยเป็นกรรมการ
- ปฏิรูปหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา/คัดเลือกกรรมการและผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ
- การสร้างแนวทางการป้องกันพฤติกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การให้ของกำนัล การใช้ข้อมูลที่เป็นความลับทางราชการ การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การศึกษาและฝึกอบรมในหน่วยงานของรัฐ
- การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มที่ 2

การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชน

สังคมไทยตระหนักกังวลถึงการคอร์รัปชันในภาครัฐตลอดมา การคอร์รัปชันในภาคเอกชนเป็นเรื่องที่สังคมเริ่มให้ความสนใจไม่นานนัก แต่ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ การคอร์รัปชันในภาคเอกชนสร้างความเสียหายและกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมไม่น้อย เช่น กรณีของบริษัทขนาดใหญ่หลายแห่งที่ต้องล้มละลายเพราะการฉ้อโกงกันภายในบริษัท เป็นเหตุให้พนักงานต้องตกงานจำนวนมากและมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจหลายประการ รายงานผลการศึกษาจะเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและการสร้างกลไกที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชนที่ครอบคลุม ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการสร้างมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐ

ประธานการประชุม

คุณหญิงจันทนี สันตะบุตร กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้นำอภิปราย

รศ. ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ นักวิจัยอาวุโส

สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

การนำเสนอรายงานผลการศึกษา

- การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชนศึกษา กรณีธรรมาภิบาลเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
  (ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ)

การพัฒนามาตรการป้องกันการคอร์รัปชันในภาคเอกชน ศึกษากรณีธรรมาภิบาลเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

นำเสนอโดย

อารยัน ตระหง่าน

ปิยะพันธ์ ปิงเมือง

กมล ปรียสุนทร

คำนำ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทราบแนวคิดความเข้าใจและการตระหนักในหลักธรรมาภิบาลที่ดีของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมทั้งเพื่อนำเสนอนโยบายและมาตรการปฏิบัติในการพัฒนาและส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี

การศึกษาวิจัยอาศัยการวิจัยด้านเอกสารการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบกัน โดยการวิจัยเชิงปริมาณกระทำโดยการออกแบบสอบถามไปยังกรรมการผู้จัดการ กรรมการ และกรรมการตรวจสอบ ในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ในกลุ่มธุรกิจการเงิน กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง และกลุ่มเทคโนโลยี รวม 183 บริษัทการวิจัยเชิงคุณภาพกระทำโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิและการสนทนากลุ่ม

ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความตระหนักและรับรู้ถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับปานกลางถึงสูง และส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี การศึกษาพบความมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างความตระหนักและรับรู้ถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี กับการยอมรับในมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ผู้วิจัยเสนอแนะให้ให้ความสำคัญกับสาระมากกว่ารูปแบบของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีรวมทั้งการส่งเสริมให้นักลงทุนสถาบันภายในประเทศให้ความสำคัญกับการลงทุนในบริษัทจดทะเบียนที่มีหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี นอกจากนี้ควรส่งเสริมและพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของบริษัทจดทะเบียนและให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับพนักงานซึ่งรายงานพฤติการณ์ความผิดของบริษัท หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบควรส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างต่อเนื่องเพื่อปลูกจิตสำนึกของผู้บริหารและสร้างมาตรฐานของสังคมและวัฒนธรรมการดำเนินธุรกิจในบริบทใหม่

สารบัญ

		หน้า
คำนำ		
บทที่ 1	**บทนำ**	2:1:1
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2:1 :1
	2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2:1:2
	3. ขอบเขตการวิจัย	2:1:2
	4 . รูปธรรมของธรรมาภิบาลที่ดี	2:1:2
บทที่ 2	**การทบทวนวรรณกรรม**	2:1:5
	1. ความเป็นมาและนิยามความหมาย	2:1:5
	2. แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	2:1:7
	3. มาตรการป้องกันคอร์รัปชันในภาคเอกชน : มาตรการบรรษัทภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์	2:1:11
บทที่ 3	**วิธีการดำเนินการวิจัย**	2:1:17
	1. การวิจัยด้านเอกสาร	2:1:17
	2 . การวิจัยเชิงปริมาณ	2:1:17
	3. การวิจัยเชิงคุณภาพ	2:1:18
บทที่ 4	**ผลการวิเคราะห์ข้อมูล**	2:1:17
	1. สภาพทั่วไปและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง	2:1:19
	4.1 ลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	2:1:19
	4.2 ระดับความรู้ความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี	2:1:20
	4.3 ความเห็นต่าง ๆ แสดงระดับสภาพแวดล้อมทั่วไปในการเปิดโอกาสให้กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติหน้าที่	2:1:20
	4.4 ภาพรวมผลการประเมินกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี	2:1:21
	4.5 การจัดอันดับของการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีจำแนกเป็นรายประเด็น	2:1:21

4.6 ภาพรวมระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ 2:1:23
4.7 อันดับของความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติซึ่งเรียงลำดับจากเห็นด้วยมากที่สุดไปถึงเห็นด้วยน้อยที่สุด 2:1:24
2. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สำคัญ 2:1:26
4.8 ผลความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 2:1:26
4.9 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี 2:1:29
4.10 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ 2:1:32
4.11 ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างกับประเภทของกลุ่มธุรกิจ 2:1:33
4.12 ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างแยกเป็นประเด็นกับประเภทของกลุ่มธุรกิจ 2:1:34
4.13 ความสัมพันธ์ระหว่างความเห็นต่อมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติโดยภาพรวมกับประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ 2:1:44
4.14 ความสัมพันธ์ระหว่างความเห็นต่อมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติโดยแยกเป็นรายประเด็นกับประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ 2:1:45
4.15 ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างระดับของการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างกับประเภทของกรรมการ 2:1:53
4.16 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างโดยแยกเป็นรายประเด็นกับประเภทของกรรมการ 2:1:54
4.17 ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง 2:1:65
4.18 ความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีโดยแยกเป็นรายประเด็นกับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง 2:1:66

บทสรุป 2:1:74

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 2:1:75

บรรณานุกรม 2:1:77

ภาคผนวก 2:1:78

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมามักให้ความสนใจกับการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง อย่างไรก็ตาม วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจไทยในปี 2540 เป็นรูปธรรมที่สะท้อนให้เห็นว่า ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคของรัฐ ประกอบกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจในรูปแบบของการที่กรรมการและผู้บริหารไม่รักษาผลประโยชน์ของบริษัท หากกลับใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ด้วยความไม่รอบคอบและขาดความโปร่งใส ท้ายที่สุดก่อให้เกิดการล่มสลายของระบบการเงินของประเทศ ซึ่งผู้เสียภาษีทุกรายจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระดังกล่าว การทุจริตในภาคเอกชนจึงไม่ได้ก่อความเสียหายเฉพาะแก่ผู้ถือหุ้น พนักงาน หรือเจ้าหนี้ของบริษัทเท่านั้น หากสุดท้ายแล้วความเสียหายก็จะเกิดขึ้นในระดับประเทศ ดังนั้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนจึงควรได้รับความสนใจและแก้ไขไม่น้อยไปกว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องพึ่งพิงแหล่งเงินทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ หากผู้ลงทุนขาดความมั่นใจในจรรยาบรรณและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารกิจการแล้ว จะทำให้ไม่กล้านำเงินเข้ามาลงทุนในกิจการดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ตลาดเงินและตลาดทุนของประเทศไม่สามารถพัฒนาเติบโตได้อย่างเต็มที่ ส่งผลสืบเนื่องให้ธุรกิจขาดแคลนเงินทุนหรือระดมเงินทุนด้วยต้นทุนทางการเงินที่สูงขึ้น ซึ่งกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันของธุรกิจโดยตรง

นอกจากนี้ เมื่อมีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือมีการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์อื่นเกิดขึ้นในตลาดเงินหรือตลาดทุน จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรค่อนข้างมากในการดำเนินคดี และการดำเนินคดีมักเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งสร้างความเสียหายกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม และผู้ที่เกี่ยวข้องรายย่อยจำนวนมากในวงกว้าง

ด้วยเหตุดังกล่าว การป้องปรามมิให้เกิดการทุจริตหรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจขึ้นในภาคเอกชนจึงเป็นมาตรการหรือทางเลือกที่สำคัญที่จะช่วยป้องกันมิให้เกิดผลกระทบตามที่กล่าวข้างต้นได้ ซึ่งการป้องปรามดังกล่าวประกอบด้วยมาตรการหลายด้าน ทั้งในด้านที่เป็นมาตรการที่สมควรสร้างให้เกิดขึ้นภายในองค์กรธุรกิจเอง และมาตรการจากภายนอก ซึ่งได้แก่องค์กรที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบ สื่อมวลชน รวมทั้งมหาชนที่เกี่ยวข้อง

การส่งเสริมและปลูกฝังธรรมาภิบาลที่ดีในองค์กรธุรกิจ เป็นมาตรการหนึ่งในองค์กรธุรกิจที่จะส่งผลดีในระยะยาว เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งในส่วนนี้องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบได้ตระหนักเป็นอย่างดี จึงได้มีการส่งเสริมและพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมมาโดยตลอด ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการดำเนินธุรกิจดังกล่าว คณะกรรมการและผู้บริหารของ

บริษัทเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของกิจการให้เป็นไปตามเป้าหมาย มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้

การศึกษาวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาความเข้าใจและการตระหนักในบทบาทและหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริตและการรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (Stakeholders) ของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัท เพื่อใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีในองค์กรธุรกิจ โดยเน้นเฉพาะบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีในองค์กรธุรกิจอื่น ๆ เพื่อสร้างวัฒนธรรมในการดำเนินธุรกิจใหม่ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อทบทวนมาตรการทั้งภายในและภายนอกที่มีส่วนในการส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

(2) เพื่อทราบแนวคิด ความเข้าใจ และการตระหนักในหลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยเฉพาะการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(3) เพื่อนำเสนอนโยบายและมาตรการปฏิบัติในการพัฒนาและส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี มีความรับผิดชอบต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ

3. ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของประชากรที่ศึกษา จำกัดเฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทมหาชน และการดำเนินกิจการของบริษัทมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับทางหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล อันได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการและการส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดีมาระยะหนึ่งแล้ว

4. รูปธรรมของธรรมาภิบาลที่ดี

เนื่องจากมีคำนิยามที่หลากหลายว่าด้วยหลักของธรรมาภิบาลที่ดี ในการศึกษาวิจัยนี้ได้ยึดหลักการ 15 ข้อ ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นแนวทางในการพิจารณา ตามตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ประเด็นพิจารณาการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

หลักการ	เรื่อง	ประเด็นพิจารณา
1	นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ	คณะกรรมการบริษัทกำหนดนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร
2	ผู้ถือหุ้น : สิทธิและความเท่าเทียมกัน	- กระบวนการจัดประชุมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน - ผู้ถือหุ้นทุกรายเข้าประชุมได้สะดวก และเปิดโอกาสให้มีการมอบฉันทะได้ โดยเสนอทางเลือกให้ผู้ถือหุ้นสามารถมอบฉันทะให้แก่กรรมการอิสระ - การจัดให้มีสารสนเทศอย่างเพียงพอที่ผู้ถือหุ้นจะวินิจฉัยได้
3	สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ	คณะกรรมการบริษัทดูแลให้มีการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ลูกจ้าง คู่ค้า ชุมชน คู่แข่ง เจ้าหนี้ เป็นต้น
4	การประชุมผู้ถือหุ้น	- การเข้าประชุมของกรรมการบริษัท - การเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นแสดงความเห็นและตั้งคำถาม - รายงานการประชุมส่งภายในเวลาที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด
5	ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์	- บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และงบประมาณของบริษัท - การแบ่งแยกบทบาทระหว่างคณะกรรมการกับฝ่ายจัดการ - การเปิดเผยข้อมูลวิสัยทัศน์ แผนงานหรือโครงการในอนาคต
6	ความขัดแย้งของผลประโยชน์	การเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วนเรื่องการที่คณะกรรมการดูแลการใช้ข้อมูลภายในและการทำรายการที่เกี่ยวโยงกัน ตลอดจนรายการที่มีความขัดแย้งของผลประโยชน์อื่น เช่น การให้กู้แก่บริษัทย่อย
7	จริยธรรมธุรกิจ	มีจริยธรรมธุรกิจหรือจรรยาบรรณเป็นลายลักษณ์อักษร
8	การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	กรรมการที่เป็นอิสระอย่างน้อยหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ และอย่างน้อย 3 คน
9	การรวมหรือแยกตำแหน่ง	- การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการ - ประธานกรรมการมีความเป็นอิสระ
10	ค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหาร	การเปิดเผยข้อมูลตามประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต.
11	การประชุมคณะกรรมการ	การเปิดเผยจำนวนครั้งที่กรรมการแต่ละคนเข้าร่วมประชุม
12	คณะอนุกรรมการ	- การจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและคณะอนุกรรมการกำหนดค่าตอบแทน - สมาชิกคณะอนุกรรมการกำหนดค่าตอบแทน ส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารและประธานเป็นอิสระ

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

หลักการ	เรื่อง	ประเด็นพิจารณา
13	ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน	- การจัดให้มีระบบควบคุมภายในและการจัดการความเสี่ยง - การจัดให้มีงานตรวจสอบภายในด้านการเงิน การดำเนินงาน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน - โครงสร้างการรายงานของงานตรวจสอบภายใน
14	รายงานของคณะกรรมการ	- คณะกรรมการแสดงความรับผิดชอบการจัดทำรายงานการเงิน - รายงานของคณะกรรมการต่อรายงานทางการเงินแสดงควบคู่กับรายงานของผู้สอบบัญชี
15	ความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน	- การเปิดเผยสารสนเทศตามเกณฑ์ที่กำหนด - การจัดให้มีผู้รับผิดชอบงานผู้ลงทุนสัมพันธ์

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

1. ความเป็นมาและนิยามความหมาย

ธรรมรัฐ หรือ ธรรมาภิบาล หรือ บรรษัทภิบาล หรือ กำกับดูแลกิจการที่ดี (Governance หรือ Good Governance) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี ซึ่งมีความพยายามคิดค้นมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน โดยเพลโต และอริสโตเติล หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การปกครองแบบประชาธิปไตยได้รับความนิยมอย่างมาก อย่างไรก็ตามรัฐบาลแบบประชาธิปไตยมิได้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาล หากแต่เป็นพื้นฐานที่ดี ที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 กระแสธรรมาภิบาลได้เริ่มแพร่หลายมากในเวทีระดับโลกและระดับประเทศ เช่น World Bank, IMF, GATT, ADB, OECD และ JICA เป็นต้น โดยมีการประชุมเพื่อหาข้อยุติและแนวทางปฏิบัติตลอดมาจนปัจจุบัน

ระหว่างปี ค.ศ. 1985 สหรัฐอเมริกามีการก่อคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างมากจนได้มีการศึกษาวิจัยถึงกรณีดังกล่าวปรากฏในรายงาน The National Commission Fraudulent Financial Report 1985 (NCFFR) ซึ่งเป็นก้าวสำคัญในการปลุกกระแสธรรมาภิบาลขึ้นอย่างมากจนมีการจัดตั้ง Audit Committee และ Internal Audit ขึ้น เป็นต้น

จุดสำคัญที่สุดของธรรมาภิบาล คือ การที่กลุ่มนักลงทุนสถาบันเรียกร้องให้ผู้บริหารของบริษัทหลักทรัพย์มีความรับผิดชอบ และรักษาผลประโยชน์ให้ผู้ลงทุน ทำให้ตลาดหลักทรัพย์ต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการออกรายงานและกฎธรรมาภิบาล หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี ดังจะเห็นได้จากการประชุม World Economic Forum 2003 ที่เมืองดาวอส ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 23 - 28 มกราคม 2546 ได้บัญญัติปฏิญญาของภาคธุรกิจ 4 ประการ คือ

1. มีคุณธรรมธุรกิจโปร่งใสไม่เอารัดเอาเปรียบ
2. มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
3. ร่วมกันขจัดคอร์รัปชั่นและการติดสินบน
4. จะรักษามาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบ

สำหรับประเทศไทยกระแสธรรมาภิบาล ได้เริ่มดำเนินการโดยภาคเอกชนก่อน ซึ่งระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2544 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สมาคมนักวิเคราะห์หลักทรัพย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย ต่างได้ออกคู่มือจรรยาบรรณ คู่มือกรรมการขึ้นให้สมาชิกปฏิบัติตาม ส่วนภาครัฐเริ่มใช้บังคับจริงจังภายหลังรัฐบาลได้ออกระเบียบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยมี

หลักการพื้นฐาน 6 ประการได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ปี พ.ศ. 2545 ถือเป็นปีเริ่มต้นธรรมาภิบาลภาคเอกชนอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก เมื่อมีการจัดทำ "แผนแม่บทการพัฒนาตลาดทุนไทย" ในเดือนมกราคม 2545 เพื่อกำหนดทิศทางและกลยุทธการพัฒนาตลาดทุนไทยในระยะยาวให้สามารถทำหน้าที่กลไกหลักในการขับเคลื่อน เกื้อหนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสามารถแข่งขันระดับสากล และเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อผลักดันการสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี ของบริษัทจดทะเบียนและสถาบันการเงิน

ในเดือนกรกฎาคม 2548 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้จัดตั้ง "ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน" ขึ้น มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ แก่คณะกรรมการ และผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนและบริษัททั่วไป รวมทั้งส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ดังกล่าว ทั้งมีสิทธิเสนอสิทธิประโยชน์และรางวัลต่าง ๆ เพื่อจูงใจบริษัทจดทะเบียน บริษัทหลักทรัพย์และองค์กรอื่น ๆ ให้มีการพัฒนาด้านบรรษัทภิบาล และบริหารจัดการด้วยความโปร่งใส เช่น การลดค่าธรรมเนียม ค่าภาษี และเบิกค่าใช้จ่ายส่วนเกินจากตลาดหลักทรัพย์ได้เมื่อมีการปรับปรุงธรรมาภิบาลของบริษัท และเสนอตัวเข้าประกวดบริษัทที่มีการกำกับกิจการที่ดี ของสมาคมหรือหน่วยงานที่มีการจัดประกวด เช่น TRIS เป็นต้น

คำว่า Governance, Good Governance หรือ Good Corporate Governance หมายถึง การปกครองที่ดีมาจากคำว่า ธรรม = ดี ความถูกต้อง , อภิบาล = คุ้มครอง ปกป้องดูแล บำรุงรักษา

Governance มาจาก รากศัพท์คำว่า Gouverner ในภาษาลาติน หรือคำว่า Gubernare ในภาษากรีก ซึ่งหมายถึง to steer เดิมใช้เป็นคำนาม หมายถึง รัฐบาล (Government) ในเชิงกริยา (Act of Governing หรือ Manner of Governing หรือ System of Governing) หมายถึงการปกครองในระดับประเทศ ต่อมาวงการธุรกิจขยายตัวและเห็นความจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล รัฐบาลจึงนำคำนี้มาใช้กับบริษัทหรือบรรษัท จึงเรียกว่าบรรษัทภิบาล ศาสตราจารย์สังเวียน อินทรวิชัย ใช้คำว่าการกำกับดูแลกิจการเนื่องจากมีความหมายชัดเจนและตรงที่สุด และได้ให้ความหมายว่า หมายถึงระบบซึ่งใช้ชี้นำและควบคุมบริษัท โดยแบ่งความหมายเป็นอย่างแคบและอย่างกว้าง ความหมายอย่างแคบหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ในการกำหนดทิศทางและสอดส่องดูแลผลการปฏิบัติงานของบริษัท ส่วนความหมายอย่างกว้างหมายถึง โครงสร้างกระบวนการภายในที่จัดขึ้น เพื่อให้ความมั่นใจว่าคณะกรรมการสามารถประเมินผลงานของฝ่ายจัดการของบริษัทอย่างตรงไปตรงมา และมีประสิทธิผล นอกจากนั้น ยังมีคำที่มีความหมายสำคัญเกี่ยวข้องอีกหลายคำ เช่น

- **ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)** หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสีย มีสิทธิในการเรียกร้อง หรือมีส่วนใด ๆ ในกิจการที่ไม่ว่าจะทำการใด ๆ และดำเนินไปด้วยดีอย่างไร การดำเนินงานของกิจการอาจส่งผลกระทบ หรือถูกกระทบจากการบรรลุเป้าหมายของกิจการ โดยแบ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายในได้แก่ผู้ถือหุ้น พนักงานลูกจ้างซึ่งรวมถึงผู้บริหารผู้จัดการ และสมาชิกของคณะกรรมการกับ

ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิ์ในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อกิจการได้แก่ลูกค้า คู่ค้า หน่วยงานของรัฐชุมชน และสาธารณะ

- **หน้าที่ต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่นหรือหน้าที่ที่ได้รับความไว้วางใจ (Fiduciary Duty)** หมายถึง หน้าที่ซึ่งบุคคลหนึ่งมีหน้าที่ต้องกระทำไม่ว่าโดยคำสัญญา หรือความเกี่ยวพันที่กำหนดขึ้นกับบริษัทหรือผู้ถือหุ้นอย่ามีจริยธรรมและกฎหมาย ซึ่งเกิดจากความไว้วางใจและความเชื่อมั่น เพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่นด้วยความระมัดระวังอย่างมีเหตุผลและอย่างรอบรู้ และด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมากกว่าข้อกำหนดที่บัญญัติขึ้น และในการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ

- **ความขัดแย้งของผลประโยชน์ (Conflict of Interest)** หมายถึง ผลประโยชน์หรือการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างตัวการกับตัวแทนไม่เหมาะสมลงตัวหรือมีความเห็นไม่ตรงกัน แตกต่างทั้งในส่วนของการเป็นเจ้าของและการควบคุม เมื่อผู้จัดการถือหุ้นเพียงเล็กน้อยในกิจการ และผู้ถือหุ้นกระจัดกระจายไปทั่ว เป็นการยากที่จะสร้างให้เกิดมูลค่าสูงสุดได้ เพราะทรัพย์สินของบริษัทถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ของผู้จัดการเองแทนที่จะเป็นเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เช่น การจ่ายค่าตอบแทนให้ตนเองสูงเกินควร ซึ่งผลตามมานอกจากทำให้กำไรของกิจการลดลงแล้ว อาจนำไปสู่การตัดสินใจสำคัญทางธุรกิจผิดพลาดด้วย

- **ฝ่ายจัดการ (Management)** หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่คณะกรรมการบริษัทมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริษัท โดยบุคคลดังกล่าวอาจดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคราวเดียวกันด้วยหรือไม่ก็ได้

สำหรับความหมายของ Corporate Governance ปัจจุบันยังไม่มีข้อยุติเรื่องซึ่งภาษาไทยที่ใช้เรียก ในที่นี้จึงขอใช้คำว่า "การกำกับดูแลกิจการ" เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะตรงตัวชัดเจนและนิยมใช้แพร่หลาย โดยเฉพาะสมาชิกบริษัทจดทะเบียนของตลาดหลักทรัพย์ได้ระบุไว้ในหนังสือชี้ชวน และแบบแสดงรายงานข้อมูลประจำปี (แบบ 56 - 1) แม้จะมีการแต่งตั้งคณะ กรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติเมื่อกุมภาพันธ์ 2545 ก็ตาม แต่คำว่าบรรษัทภิบาลก็ยังคงมีปัญหาในการสื่อและตีความอยู่หลายประการ

2. แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิด

หลัก Corporate Governance เป็นหลักในระดับองค์กรธุรกิจ หลักนี้เกิดจากการเรียกร้องให้เพิ่มอำนาจแก่คณะกรรมการบริษัทมากขึ้น เน้นการเปลี่ยนแปลงบทบาทของคณะกรรมการบริษัท (Board of Director) โดยเน้นใน 5 ประเด็นหลัก ๆ คือ

(1) การบริหารการจัดการ เน้น

1. ความโปร่งใส (Transparency)
2. ความยุติธรรม (Fairness)
3. ความรับผิดชอบ (Accountability)
4. การควบคุมที่ดี (Check and Balance)

5. ความอิสระ (Independence)

6. การปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ (Compliance with law and Regulations)

7. การมีจริยธรรมทางธุรกิจ (Ethics)

(2) คณะกรรมการการตรวจสอบ

1. กระบวนการคัดเลือกสรรหากรรมการที่ดี

2. เป็นบุคคลไม่มีความขัดแย้งผลประโยชน์กับองค์กร

3. เป็นบุคคลไม่มีอำนาจในการบริหารองค์กร

(3) ระบบควบคุมภายในที่ดี คือ

1. มีความเหมาะสม รัดกุม สะดวกต่อการปฏิบัติ

2. ส่งเสริมให้รายงานทางการเงินถูกต้องเชื่อถือได้

3. ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายจัดการ

5. เพียงพอต่อการดูแลทรัพย์สิน

6. คุ้มค่าใช้จ่าย

7. มีมาตรฐานที่ยอมรับได้

(4) การตรวจสอบภายใน

1. ผู้ตรวจสอบภายในมีความรู้ความสามารถอย่างมืออาชีพ

2. จำนวนผู้ตรวจสอบภายในที่เพียงพอและเหมาะสม

3. ความอิสระในการปฏิบัติงานตรวจสอบที่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามวิชาชีพ ในการตรวจสอบภายใน

(5) การตรวจสอบภายนอก

1. ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตไม่เคยมีประวัติด่างพร้อยในวิชาชีพ หรือเคยต้องโทษมาก่อน

2. เป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานที่มีคุณภาพ มีประสบการณ์ และมีจำนวนมากพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ

3. แบบผู้สอบบัญชีอย่างมืออาชีพ โดยไม่เห็นแก่สินจ้างมากกว่าจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

หลักบรรษัทภิบาลมุ่งเน้นให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) พึงใช้สิทธิความเป็นเจ้าของ (Ownership Rights) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ตนเองผ่านกลไกการบริหารงานและแบ่งการบริหารพื้นฐาน

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในรายงานประเทศไทย เรื่องคอรัปชั่น ภัยคุกคาม และแนวโน้มใน ศตวรรษที่ 21 ของคณะทำงานด้านสารัตถะ เพื่อเตรียมการประชุม UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (ครั้งที่ 11) ได้สรุปเรื่องการคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนไว้ดังนี้

(ก) ความเป็นมาในอดีต

ระบบธุรกิจของประเทศไทยในอดีตมีลักษณะพื้นฐานมาจากบริษัทหรือธุรกิจครอบครัว ซึ่งมีโครงสร้างการถือหุ้นกระจุกตัวอยู่ในมือของผู้ก่อตั้งบริษัทและสมาชิกในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ มีการดำเนินธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้การตัดสินใจรวดเร็ว การบริหารงานมีความคล่องตัวสูง ส่งผลให้กิจการบริษัทมีผลกำไรและเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งในระยะแรกธุรกิจเอกชนดังกล่าวยังไม่ค่อยมีปัญหาการคอร์รัปชั่นปรากฏให้เห็นมากนัก การคอร์รัปชั่นภาคเอกชนในระยะแรกคงจำกัดอยู่ในวงแคบๆ เป็นเรื่องของการไม่ซื่อสัตย์ในการประกอบธุรกิจที่มีการเอาเปรียบผู้บริโภค การค้ากำไรเกินควร หรือการยักยอก ฉ้อโกงของพนักงาน หรือผู้บริหารที่มีตำแหน่งหน้าที่ที่มีโอกาสจะกระทำได้ การคอร์รัปชั่นในภาคธุรกิจเอกชนในระยะแรก ๆ จึง ไม่ค่อยปรากฏเป็นข่าวที่ได้รับความสนใจมากนัก

(ข) สถานการณ์การคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนของไทยในปัจจุบัน

1) การคอร์รัปชั่นในห้างหุ้นส่วน บริษัท นิติบุคคล ได้แก่ การที่นิติบุคคลนั้นกระทำการคอร์รัปชั่นเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนแก่นิติบุคคลนั้นเอง หรือการที่กรรมการหรือผู้บริหารของนิติบุคคลนั้นคอร์รัปชั่น ยักยอก ฉ้อโกงนิติบุคคลนั้นเอง หรือผู้ถือหุ้น การตกแต่งบัญชีเพื่อปกปิดการคอร์รัปชั่น การทำบัญชี 2 ชุดมีตัวเลขไม่ตรงกัน และการไม่ออกใบเสร็จให้แก่ผู้ซื้อและการคอร์รัปชั่นเกี่ยวกับการเสียภาษี เป็นต้น

กรณีบริษัทมหาชนจำกัดนั้น ยังมีการคอร์รัปชั่นที่เกิดจากการที่กรรมการหรือผู้บริหารใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องเครือญาติ แทนที่จะทำเพื่อประโยชน์ของบริษัท หรือผู้ถือหุ้นทุกราย ซึ่งที่พบมากมีดังนี้

ก) การปล่อยเงินกู้ให้แก่คนรู้จัก (Connected Lending) โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ที่เรียกว่า Clean Loan ซึ่งเป็นกรณีที่บริษัทมหาชนจำกัดบางแห่งมีผลประกอบการได้กำไรสูงมาก แต่กลุ่มผู้ถือหุ้นรายใหญ่ไม่ต้องการนำผลกำไรมาแบ่งปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยมากนัก จึงหาวิธีการต่างๆที่จะถ่ายโอนผลกำไรออกไปก่อนที่จะนำมาเฉลี่ยปันผลแก่ผู้ถือหุ้น วิธีการหนึ่งได้แก่ การอนุมัติให้ปล่อยเงินกู้หรือให้เครดิตแก่นิติบุคคลที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของ หรือให้เครือญาติของตนกู้ยืมเงินไป โดยไม่ประสงค์ที่จะติดตามเงินคืน การปล่อยกู้ดังกล่าวมีเพียงการค้ำประกันโดยบุคคล ซึ่งมีความเสี่ยงสูง ทำให้คงเหลือผลกำไรนำมาเฉลี่ยแบ่งปันผลน้อยลง

ข) การถ่ายโอนกำไรระหว่างบริษัท (Siphoning of Company Fund) มักเป็นการถ่ายโอนกำไรจากบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นร่วมทุนหลายราย ไปยังบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งการถ่ายโอนกำไรดังกล่าวจะทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ไม่ต้องแบ่งปันผลกำไรให้แก่ผู้ร่วมทุน หรือกลุ่มผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ เช่น เมื่อบริษัทมีผลประกอบการดีมีกำไรมาก ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ก็ขอให้บริษัทไปร่วมลงทุนในบริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของ ก่อนที่จะนำ ผลกำไรมาแบ่งปันให้แก่ผู้ถือหุ้น ทำให้ได้รับส่วนแบ่งผลกำไรน้อยกว่าที่ควร เพราะกำไรส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนไปยังบริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของ หรือบางกรณีก็มีการอนุมัติให้ซื้อวัตถุดิบจากบริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของซึ่งมีราคาสูงกว่าท้องตลาดมาก เพื่อ

ทำกำไรให้แก่บริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นเจ้าของเป็นจำนวนสูงมาก แต่กลับทำให้บริษัทแรกนั้นมีผลกำไรน้อยกว่าที่ควรจะเป็นมาก

ค) การใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ในการค้า (Insider Trading) เนื่องจากกรรมการหรือผู้บริหารของบริษัททราบข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปของบริษัท ทำให้นักลงทุนที่ใกล้ชิดสามารถกำหนดทิศทางการลงทุนว่าจะขายหุ้น หรือซื้อหุ้นของบริษัท ก่อนที่บริษัทจะประกาศผลประกอบการ ทำให้นักลงทุนที่ทราบข้อมูลวงในสามารถทำกำไรจากมูลค่าหุ้นที่แตกต่าง ส่วนนักลงทุนที่ไม่ทราบข้อมูลวงในจะไม่สามารถเตรียมการได้ทัน

ง) การคอร์รัปชั่นในบริษัทในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การอนุมัติให้ผลตอบแทนแก่กรรมการและผู้บริหารสูงเกินควร เช่น การจ่ายค่าเบี้ยประชุมสูงมาก การแจกหุ้นในราคาพาร์หรือใบจองหุ้น หรือการที่กรรมการหรือผู้บริหารค้ากำไรกับบริษัทโดยการซื้อถูกขายแพง เป็นต้น

2) การคอร์รัปชั่นในสถาบันการเงิน ได้แก่ การที่พนักงานคอร์รัปชั่นโดยยักยอกเงินในบัญชีลูกค้า ปลอมเอกสารการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีลูกค้า หรือการที่ผู้บริหารระดับสูงคอร์รัปชั่นโดยปลอมเอกสารยักย้ายถ่ายโอนเงินของธนาคาร หรืออนุมัติสินเชื่อให้แก่พรรคพวกโดยทุจริตผิดระเบียบหลักเกณฑ์ของธนาคาร ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดหนี้สูญและอาจเป็นเหตุให้ธนาคารและสถาบันการเงินหลายแห่งได้รับความเสียหายจนถึงขั้นต้องปิดกิจการลง และหลายแห่งต้องถูกควบรวมกิจการเข้าด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การคอร์รัปชั่นของผู้บริหารระดับสูงในธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) บริษัทราชาเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ I.T.F. ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนับหมื่นล้านบาท และผู้บริหารระดับสูงที่คอร์รัปชั่นก็ได้หลบหนีออกไปต่างประเทศจนบางคดีขาดอายุความ

3) การคอร์รัปชั่นในลักษณะอื่น ๆ นอกจากการคอร์รัปชั่นในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคล และการคอร์รัปชั่นในสถาบันการเงินแล้ว ยังมีการกระทำความผิดอาญาในภาคเอกชนที่อาศัยเจตนาคอร์รัปชั่น อีกหลายรูปแบบ แต่ส่วนมากจะเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะทั่วๆไป ซึ่งจัดว่าเป็น White Collar Crime เช่น การคอร์รัปชั่นในการซื้อขายหลักทรัพย์ หรือการปั่นหุ้น ธุรกิจแชร์ลูกโซ่ หรือการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นต้น

(ค) การคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนของไทยในศตวรรษที่ 21

การคอร์รัปชั่นในภาคเอกชนของไทยในศตวรรษที่ 21 คาดหมายว่าจะมีลักษณะดังนี้

1) มีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดด้วยวิธีการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยมีการวางแผนปกปิดการกระทำความผิดได้อย่างแนบเนียน และอาศัยช่องว่างของกฎหมายทำให้เป็นเพียงการผิดสัญญาทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งกว่าเหยื่อจะรู้ตัว ก็มีการยักย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินที่ได้มาไปยังบุคคลอื่นจนหมด

2) มีสิ่งบ่งชี้ว่าผู้กระทำความผิดจะมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น การโอนเงินทางคอมพิวเตอร์ อินเตอร์เน็ต หรือใช้ระบบการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยกระทำความผิดมากขึ้น

3) มีแนวโน้มที่จะร่วมมือกันกระทำความผิดเป็นกลุ่มขบวนการ หรือมีการร่วมมือกับองค์กรอาชญากรรม และมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกระทำความผิด โดยเห็นได้จากกรณีการคอร์รัปชั่นทางการเงินและในตลาดทุนที่มีการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มคนไทยกับนัก

ธุรกิจหรือกลุ่มทุนต่างชาติ เมื่อได้ผลประโยชน์จนเป็นที่พอใจแล้ว กลุ่มทุนต่างชาติก็รีบถอนตัวออกไป สร้างความเสียหายไว้ให้แก่ระบบเศรษฐกิจเป็นมูลค่ามหาศาล

4) มีแนวโน้มที่จะจัดตั้งบริษัท หรือนิติบุคคล เพื่ออำพรางการกระทำความผิด หรือมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดในรูปห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท ที่เรียกว่า Corporate Crime มากขึ้น เช่น ตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินกิจการแล้วขอสินเชื่อ หรือสั่งซื้อสินค้าโดยอาศัยเครดิต แล้วยักย้ายเงิน หรือทรัพย์สินออกไปยังบุคคลอื่น หรือตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อรับถ่ายโอนกำไรหรือเงินทุนจากบริษัทอื่นเข้ามา เป็นต้น

3. มาตรการป้องกันคอร์รัปชันในภาคเอกชน : มาตรการบรรษัทภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

3.1 มาตรการบรรษัทภิบาลของต่างประเทศ

1. ประเทศอังกฤษ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด (The Cadbury Code of Best Practice) ดังนี้

1) คณะกรรมการ (The Board of Directors)

1.1 คณะกรรมการควรประชุมเป็นประจำ ควรดำรงไว้ซึ่งการควบคุมบริษัทอย่างเต็มที่และได้ผล คอยสอดส่งดูแลคณะผู้บริหาร

1.2 ควรมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในระดับสูงของบริษัทที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกัน ซึ่งจะเป็นการประกันให้มีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจบารมีและอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ในลักษณะซึ่งจะไม่มีบุคคลใดคนเดียวมีอำนาจ โดยไม่ถูกควบคุมในการตัดสินใจ ในกรณีที่ประธานคระกรรมการเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหารด้วย จำเป็นที่ควรจะมีปัจจัยที่เข้มแข็งและเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหารด้วย จำเป็นที่ควรจะมีปัจจัยที่เข้มแข็งและเป็นอิสระในคณะกรรมการบริษัท พร้อมด้วยกรรมการอาวุโสที่เป็นที่รู้จักกัน

1.3 คณะกรรมการควรรวมกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหารที่มีความสามารถ และในจำนวนที่เพียงเพื่อจะได้มุมมองต่าง ๆ เพื่อจะได้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจของคณะกรรมการ

1.4 คณะกรรมการควรมีตารางเวลาอย่างเป็นทางการถึงเรื่องต่าง ๆ ที่ได้สงวนไว้ให้กรรมการตัดสินใจเพื่อประกันว่าทิศทางและการควบคุมบริษัทอยู่ในมือของคณะกรรมการอย่างมั่นคง

1.5 ควรมีวิธีการที่ไดตกลงกันไว้สำหรับคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปของตนที่จะขอให้มีคำแนะนำเชิงมืออาชีพที่เป็นอิสระภายนอกหากจำเป็นโดยบริษัทเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

1.6 กรรมการทั้งหลายควรมีโอกาสได้รับคำแนะนำและบริการของเลขานุการของบริษัทซึ่งรับผิดชอบต่อคณะกรรมการเพื่อเป็นการประกันได้ว่ามีการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ของคณะกรรมการและว่าได้เป็นไปตามกฎและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคำถามใด ๆ เกี่ยวกับการปลดเลขานุการคณะกรรมการควรเป็นเรื่องของคณะกรรมการในส่วนรวม

2) กรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหาร (Non - Executive Directors)

2.1 กรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหารควรใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นอิสระในการพิจารณาปัญหาเชิงกลยุทธ์ ผลการปฏิบัติงาน ทรัพยากร รวมทั้งการแต่งตั้งผู้บริหารตำแหน่งสำคัญ ๆ และมาตรฐานการประพฤติตน

2.2 กรรมการส่วนใหญ่ควรเป็นอิสระจากฝ่ายจัดการ และเป็นอิสระจากธุรกิจใด ๆ หรือความสัมพันธ์อื่นใดซึ่งอาจจะรบกวนกับการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นอิสระ นอกเหนือจากค่าตอบแทนและการถือหุ้นของตน ค่าตอบแทนของกรรมการควรสอดคล้องกับเวลา ซึ่งกรรมการอุทิศให้กับบริษัท

2.3 กรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหารควรได้รับการแต่งตั้งโดยมีกำหนดเวลาและการแต่งตั้งไม่ควรเป็นไปโดยอัตโนมัติ

2.4 กรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหารควรได้รับการคัดเลือกตามกระบวนการอย่างเป็นทางการ และทั้งกระบวนการและการแต่งตั้งดังกล่าวควรเป็นเรื่องของคณะกรรมการในส่วนรวม

3) กรรมการบริหาร (Executive Directors)

3.1 สัญญาบริการของกรรมการไม่ควรเกิน 3 ปี ยกเว้นได้รับความเป็นชอบจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น

3.2 ควรมีการเปิดเผยค่าตอบแทนในจำนวนรวมของกรรมการและของประธานและกรรมการชาวสหราชอาณาจักรที่ได้รับค่าตอบแทนสูงสุด รวมทั้งเงินสมทบเป็นบำนาญ และ Stock options ควรแสดงตัวเลขแยกเป็นเงินเดือนและส่วนที่จ่ายคิดตามผลปฏิบัติงาน และควรอธิบายให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้วัดผลปฏิบัติงาน

3.3 ค่าตอบแทนของกรรมการบริหารควรเป็นไปตามข้อเสนอแนะของอนุกรรมการค่าตอบแทน (Remuneration Committee) ซึ่งทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ประกอบด้วยกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหาร

4) การรายงานและการควบคุม (Reporting & Controls)

4.1 เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ต้องเสนอการประเมินฐานะของบริษัทอย่างมีสมดุลและเข้าใจได้ง่าย

4.2 คณะกรรมการควรดูให้แน่ใจว่าได้มีการดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ไม่ลำเอียงและเชิงวิชาชีพกับผู้สอบบัญชีของบริษัท

4.3 คณะกรรมการควรจัดให้มีคณะอนุกรรมการตรวจสอบซึ่งรวมกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหารอย่างน้อย 3 คน โดยมีกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการที่ชัดเจน

4.4 กรรมการควรอธิบายให้ทราบถึงความรับผิดชอบของตนในการจัดทำบัญชีไว้ถัดจากรายงาน ของผู้สอบบัญชีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจัดทำรายงานของตน

4.5 กรรมการควรรายงานถึงการมีประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในของบริษัท

4.6 กรรมการควรรายงานว่าธุรกิจมีสภาพเป็นธุรกิจที่ดำรงอยู่โดยมีข้อสมมติฐานหรือเงื่อนไขประกอบเท่าที่จำเป็น

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา โดย The American Law Institute และ The Business Roundtable ได้กำหนดแนวปฏิบัติของคณะกรรมการบริษัทไว้ดังนี้

2.1 The American Law Institute

คณะกรรมการมีหน้าที่

1. แต่งตั้ง ประเมินผล และในกรณีที่เหมาะสม ไล่ออกซึ่งผู้บริหารระดับสูง

2. สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของธุรกิจของบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินผลตามเกณฑ์อย่างต่อเนื่องว่าได้มีการจัดการทรัพยากรของบริษัทตามวิธีที่สอดคล้องกับ (การสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้น ภายใต้กฎหมาย ภายในกรอบจริยธรรม และในขณะเดียวกันได้จัดสรรทรัพยากรในจำนวนที่สมเหตุสมผลเพื่อสวัสดิการสาธารณะและมนุษยชาติ เป็นต้น)

3. พิจารณาทบทวน และให้ความเห็นชอบแผนและการทำงานของบริษัทซึ่งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงพิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงในหลักการบัญชี ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าสำคัญ

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตาที่กฎหมายกำหนด หรือที่ได้มอบหมายให้กับคณะกรรมการตามมาตรฐานของบริษัท

2.2 The Business Roundtable

คณะกรรมการมีหน้าที่หลัก 5 ประการ คือ

1. เลือกกรรมการผู้จัดการใหญ่ ประเมินผลเป็นประจำ และหากจำเป็นเปลี่ยนตัวกรรมการผู้จัดการใหญ่ กำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายจัดการ พิจารณาทบทวนการวางแผนการสืบทอดอำนาจ

2. พิจารณาทบทวน และเมื่อเห็นเหมาะสม ให้การรับรองวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทางการเงิน กลยุทธ์ที่สำคัญและแผนของบริษัท

3. ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายจัดการระดับสูง

4. เลือกและเสนอแนะต่อผู้ถือหุ้นในการเลือกรายชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการประเมินผลกระบวนการของคณะกรรมการและผลปฏิบัติงาน

5. พิจารณาทบทวนความเพียงพอของระบบงานต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

3. ประเทศฝรั่งเศส โดยสถาบัน Credit Lyonnais Securities กำหนดให้มีหลักธรรมาภิบาล 7 เรื่อง ได้แก่

1. ความมีวินัย (Discipline)

2. ความโปร่งใส (Transparency)

3. ความอิสระ (Independence)

4. ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ (Accountability)

5. ความรับผิดชอบต่อการจัดการ (Responsibility)

6. ความยุติธรรมต่อระหว่างผู้ถือหุ้นรายย่อยและรายใหญ่ (Fairness)

7. ความมีจริยธรรมต่อสังคม (Social Awareness)

ซึ่งการจัดระดับธุรกิจนั้นจะให้คะแนนในระดับ 10 โดยมีเกณฑ์ในการชี้วัดดังนี้ คือ

1. มีการนำกฎระเบียบวิธีการปฏิบัติ ข้อบังคับ กฎหมาย เงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปตามเงื่อนไขนั้น ๆ หรือตามกฎระเบียบนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ (30%)

2. การพัฒนาเข้าสู่ตลาดทุน ลดการพึ่งพิงสถาบันการเงิน (20%)

3. มีสิ่งอำนวยความสะดวกและสิ่งแวดล้อมที่ทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (18%)

4. มีกลไกส่งเสริมสังคมต่อธรรมาภิบาล (12%)

5. มีกฎระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน โปร่งใส (10%)

3.2 มาตรการบรรษัทภิบาลของประเทศไทย

3.2.1 มาตรการของผู้กำกับดูแลกิจการ

ก. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ต.ล.ท.) ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ออกข้อปฏิบัติสำหรับบริษัทจดทะเบียน เมื่อมีนาคม 2545 จำนวน 15 ข้อ ดังนี้

1. นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ
2. ผู้ถือหุ้นโดยเฉพาะในเรื่องสิทธิและความเท่าเทียมกัน
3. สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ
4. การประชุมผู้ถือหุ้น
5. ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์
6. ความขัดแย้งของผลประโยชน์
7. จริยธรรมธุรกิจ
8. การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร
9. การรวมหรือแยกตำแหน่ง
10. ค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหาร
11. การประชุมคณะกรรมการ
13. คณะอนุกรรมการ
14. ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน 14 รายงานของคณะกรรมการ
15. ความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน

ต่อมาได้มีการจัดตั้งศูนย์และสถาบันเพื่อส่งเริมบรรษัทภิบาล เช่น สถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors Association : IOD) ทำหน้าที่อบรมและให้ความรู้แก่กรรมการบริษัท ซึ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนได้แก่

1. โครงการสนับสนุนการจัดอันดับบรรษัทภิบาล (Corporate Governance Rating) ของบริษัทจดทะเบียน เพื่อเสริมภาพพจน์ที่ดีในการประกอบการธุรกิจ โดยใช้มาตรการจูงใจโดยสมัครใจ

แทนการบังคับ เช่น ให้สิทธิลดค่าธรรมเนียมในการระดมทุน ให้ความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาคำขอต่าง ๆ และในอนาคตอาจมีการจัดอันดับทุกบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้วทำการประกาศเพื่อช่วยในการตัดสินใจลงทุนของผู้ลงทุน

2. สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรผู้ถือหุ้นรายย่อย เพื่อให้ผู้ลงทุนภายนอกที่มิใช่ผู้บริหารกิจการใช้สิทธิในการดูแลติดตาม ตรวจสอบและออกเสียงลงความเห็นในที่ประชุมผู้ถือหุ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์และกำกับให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบและรักษาผลประโยชน์สูงสุดของกิจการและผู้ลงทุน

3. เพิ่มความรัดกุมในการทำรายการเกี่ยวโยงกัน (Connected Transactions) เนื่องจากบริษัทส่วนมากผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นบุคคลในครอบครัว การขยายกิจการก็จะให้บุคคลในครอบครัวถือหุ้นในกิจการใหม่ และกิจการเดิมถือหุ้นบางส่วนเกิดการถือหุ้นระหว่างกัน (Cross Shareholding) หรือมีผู้ถือหุ้นใหญ่ร่วมกันค่อนข้างมาก ทำให้มีการซื้อขายสินค้าไปมาระหว่างกัน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และการดำเนินงานระหว่างกันสูง

ข. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต)

สำนักงานคณะกรรมการ กลต. เริ่มศึกษาบรรษัทภิบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2538 - 2539 แต่ศึกษาจริงจังในปี พ.ศ. 2541 โดยตั้งคณะทำงานมาศึกษาเมื่อปี 2542 พบว่า ผู้ลงทุนส่วนมากมองว่าภาพพจน์โดยรวมของบริษัทจดทะเบียนไทยยังมีปัญหาเรื่องบรรษัทภิบาล เนื่องจากการบริหารระบบครอบครัว มีการถือหุ้น และบริหารกิจการโดยกลุ่มบุคคล เฉพาะกลุ่มแบบกระจุกตัว การเปิดเผยข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอผู้ลงทุนภายนอกถูกเอาเปรียบ โดยผู้กระทำความผิดไม่ถูกลงโทษ ดังนั้นการสร้างบรรษัทภิบาลจึงต้องอาศัยแรงผลักดันจากหลาย ๆ ด้าน เช่น กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องควรมีกลไกคุ้มครองผู้ลงทุนอย่างเหมาะสมและเพียงพอ การจัดโครงสร้างกรรมการต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกรรมการ ต้องรับผิดชอบต่อประโยชน์สูงสุดของกิจการโดยรวม ควรมีการเปิดเผยข้อมูล ที่ถูกต้องและเพียงพอและมีสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนบรรษัทภิบาล เช่น ความเข้มแข็งของผู้ลงทุนในการใช้สิทธิ การจูงใจโดยจัดอันดับบรรษัทภิบาล การสร้างความรู้ความเข้าใจ จนปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลมีมติตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการ กลต. เป็นฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรการระบบและวิธีการดำเนินการที่ยกระดับบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจไทย โดยเริ่มจากบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แล้วจึงขยายไปยังบริษัทเอกชนในภายหลัง

ค. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกคู่มือสำหรับกรรมการสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2544 โดยได้อิงกรอบกฎหมายปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงในอนาคตตามร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน ฉบับใหม่ ซึ่งได้กำหนดเนื้อหาไว้ 5 บทด้วยกัน ได้แก่ บทที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะความเข้าใจเกี่ยวกับภาระการรับผิดชอบของกรรมการ กฎระเบียบ และหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย การกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือธรรมาภิบาลสำหรับสมการของสถาบันการเงิน บทที่ 2 ว่าด้วยภาระการรับผิดชอบของกรรมการของ

สถาบันการเงิน โดยเน้นความรับผิดชอบของกรรมการของสถาบันการเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทและภายใต้กฎหมายอื่น ๆ บทที่ 3 บทบาทของคณะกรรมการด้านปฏิบัติการโดยเฉพาะในด้านการกำหนดกลยุทธ์และนโยบาย นอกจากนั้นยังกำหนดเกี่ยวกับนโยบายในการว่าจ้างการจ่ายค่าตอบแทน และการประเมินผล ฝ่ายจัดการ เป็นกลยุทธ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการย่อยและบทบาทของกรรมการย่อยชุดต่าง ๆ ส่วนบทที่ 4 กำหนดบทบาทของคณะกรรมการกำกับดูแล โดยเฉพาะการกำกับดูแลการติดตามและการรับผิดชอบต่อผลงานในหน้าที่ คณะกรรมการและการดำเนินงานของสถาบันการเงินในการกำกับดูแลและติดตาม การดำเนินงานและความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วและบทสุดท้าย บทที่ 5 ได้กำหนดบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการควบคุมและกำกับดูแลในบทสุดท้ายจะกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำกับดูแลในการควบคุมกรณีของกลุ่มการเงิน

บทที่ 3
วิธีการดำเนินการวิจัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าวข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้ประกอบด้วยการวิจัย 3 ส่วน คือ (1) การวิจัยด้านเอกสาร (Documentary Research) (2) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และ (3) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1. การวิจัยด้านเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยด้านเอกสารมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนมาตรการทั้งภายในและภายนอกที่มีส่วนในการส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการบริหารด้วยซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ โดยการค้นคว้าด้านเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในรูปของเอกสารวิจัย บทความทางวิชาการ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

การศึกษาเชิงปริมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบแนวคิด ความเข้าใจ และการตระหนักในหลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยเฉพาะการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และความรับผิดชอบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายของคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ประชากร ในการศึกษาวิจัยนี้จำกัดขอบเขตเฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเท่านั้น

กลุ่มตัวอย่าง ได้ถูกกำหนดแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเลือกเฉพาะกลุ่มหลักทรัพย์ที่มีปริมาณมูลค่าหุ้นสูง 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) กลุ่มธุรกิจการเงิน โดยครอบคลุมธุรกิจธนาคาร ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ และธุรกิจประกันภัยและประกันชีวิต รวม 65 บริษัท

(2) กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง โดยครอบคลุมธุรกิจวัสดุก่อสร้าง ธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รวม 75 บริษัท

(3) กลุ่มเทคโนโลยี โดยครอบคลุมธุรกิจสื่อสาร ธุรกิจเครื่องใช้ไฟฟ้าและคอมพิวเตอร์ และธุรกิจชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ รวม 43 บริษัท

รวมบริษัทที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 183 บริษัท

เครื่องมือในการศึกษาวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถามซึ่งสร้างขึ้นให้มีลักษณะผสมทั้งปลายปิดและปลายเปิด เนื้อหาของแบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ส่วนที่ 2 การรับรู้และ

ความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และ ส่วนที่ 3 มาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

โดยแบบสอบถามนี้ได้ถูกส่งทางไปรษณีย์ไปยังกลุ่มบริษัทตัวอย่างทั้ง 183 บริษัท บริษัทละ 3 ชุด โดยส่งไปยัง (1) กรรมการผู้จัดการ (2) กรรมการ (3) กรรมการตรวจสอบ โดยการสุ่มตัวอย่างกรรมการและกรรมการตรวจสอบกระทำอย่างเป็นระบบ (Systematic Random Sampling)

แบบสอบถามดังกล่าวถูกส่งในช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2548 และกำหนดปิดรับแบบสอบถามวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 รวมแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งสิ้น 549 ชุด โดยมีความคาดหวังในอัตราส่งคืนมาตรฐานที่ร้อยละ 30

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาแล้ว ได้ประมวลผลโดยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS โดยใช้สถิติพรรณนาและสถิติวิเคราะห์

3. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

วัตถุประสงค์ในการวิจัยเชิงคุณภาพก็เพื่อนำเสนอนโยบายและมาตรการปฏิบัติในการพัฒนาและส่งเสริมให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยการวิจัยเชิงคุณภาพได้ดำเนินการเป็น 2 ส่วน คือ

3.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – Depth Interview) ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ (Key Informants) 3 ท่าน ซึ่งมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องธรรมาภิบาล โดยผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 ท่าน คัดเลือกจากความเป็นตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ที่แตกต่างกันความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้นำไปเป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาแบบสอบถาม

3.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ได้มีการจัดสนทนากลุ่มเพื่อนำเสนอผลการวิจัยเชิงปริมาณจำนวน 1 ครั้ง โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าร่วมเพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม

ผู้ศึกษาวิจัยได้นำผลการวิจัยเชิงคุณภาพเข้าประกอบกับผลการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมดังปรากฏในบทที่ 5

บทที่ 4
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ เพื่อแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ผลการประเมินระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจกรรมที่ดี และความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตลอดจนผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สำคัญ ซึ่งได้แจกแจงไว้ในรูปแบบของตารางและคำอธิบาย ดังต่อไปนี้

1. สภาพทั่วไปและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.1 ลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

N=167 (100.0)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่มธุรกิจ		
ธุรกิจการเงิน	78	46.7
อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	51	30.5
เทคโนโลยีและการสื่อสาร	38	22.8
ตำแหน่งปัจจุบัน		
กรรมการผู้จัดการ	58	34.7
กรรรมการ	52	31.1
กรรมการตรวจสอบ	57	34.1
ระยะเวลาของการปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบัน		
1 - 5 ปี	106	63.5
6 - 10 ปี	31	18.6
11 - 15 ปี	18	10.8
16 - 20 ปี	2	1.2
21 ปีขึ้นไป	10	6.0
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	4	2.4
ปริญญาตรี	50	29.9
ปริญญาโทขึ้นไป	111	66.5
อื่น ๆ	2	1.2

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นประเภทกลุ่มธุรกิจการเงินและการธนาคาร ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 46.7 รองลงมา คือกลุ่มอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง และกลุ่มเทคโนโลยี และการสื่อสาร ตามลำดับโดยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ และกรรมการตรวจสอบชื่อแต่ละตำแหน่ง มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน 1- 5 ปี และส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี

ตารางที่ 4.2 ระดับความรู้ความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ระดับความรู้ความเข้าใจ	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	21	12.6
มาก	109	65.3
ปานกลาง	36	21.6
น้อย	1	0.6
น้อยที่สุด	-	-
รวม	**167**	**100.0**

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตนเองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีอยู่ในระดับสูง มีเพียง 1 รายที่เห็นว่า ตนของมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวในระดับต่ำ

ตารางที่ 4.3 ความเห็นต่าง ๆ แสดงระดับสภาพแวดล้อมทั่วไปในการเปิดโอกาสให้กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติหน้าที่

ระดับสภาพแวดล้อม	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	33	19.5
มาก	102	61.1
ปานกลาง	28	16.8
น้อย	4	2.4
น้อยที่สุด	-	-
รวม	**167**	**100.0**

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของที่ทำงานเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ มีเพียง 4 รายเท่านั้นที่เห็นว่าสภาพแวดล้อมของที่ทำงานเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่

ตารางที่ 4.4 ภาพรวมผลการประเมินกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ระดับภาพรวมการรับรู้และความตระหนัก	จำนวน	ร้อยละ
มาก	68	40.7
ปานกลาง	75	44.9
น้อย	24	14.4
รวม	**167**	**100.0**

จากการประเมินกลุ่มตัวอย่าง ว่ามีการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมากน้อยเพียงใด ผลการประเมินพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้และความตระหนักต่อหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยภาพรวมทั้ง 20 ประเด็น อยู่ในระดับปานกลางจนถึงระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 85.6 มีเพียงร้อยละ 14.4 เท่านั้น ที่มีการับรู้และความตระหนักอยู่ในระดับต่ำ แสดงว่า ในปัจจุบันตัวอย่างส่วนใหญ่ให้การยอมรับ และถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินของศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนฯ เมื่อปี พ.ศ.2546 ซึ่งพบว่า บริษัทจดทะเบียนส่วนใหญ่มีความตระหนัก และถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ตารางที่ 4.5 การจัดอันดับของการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี จำแนกเป็นรายประเด็น

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	Mean	S.D	อันดับ
1) บริษัทฯ ได้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial information) และข้อมูลทั่วไป (Non Financial Information) อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กลต. และตลาดหลักทรัพย์	5.00	0.52	1
2) ท่านเห็นว่าจริยธรรมทางธุรกิจ มีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ	4.64	0.49	2
3) ควรกำหนดให้มีกรรมการอิสระอย่างน้อย 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งคณะ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อเหตุผลในการถ่วงดุลของคณะกรรมการ	4.53	0.69	3
4) เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้มีการบันทึกมติที่ประชุม	4.53	0.56	3

ไว้อย่างชัดเจน และแจ้งมติดังกล่าวให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ			
การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	**Mean**	**S.D**	**อันดับ**
5) ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้ง ได้มีการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับวาระการประชุม วิธีการลงคะแนนเสียง รวมทั้งฐานะของกรรมการอย่างชัดแจน	4.49	0.58	4
6) ควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหารแก่ผู้มีส่วนได้เสีย	4.47	0.64	5
7) ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้คำนึงถึงวัน เวลาและสถานที่ที่ผู้ถือหุ้นทุกรายสามารถเข้าประชุมโดยสะดวก	4.39	0.63	6
8) บริษัทฯ ได้จัดให้มีระบบควบคุมและตรวจสอบภายในเกี่ยวกับด้านการเงิน การดำเนินงาน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานไว้อย่างเหมาะสม	4.37	0.62	7
9) บริษัทฯ มีการเปิดเผยข้อมูลความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์ของคณะกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินธุรกิจ	4.33	0.69	8
10) บริษัทฯ มีการแบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างคณะกรรมการและผู้บริหารการรับรู้และความตระหนัก	4.25	0.69	9
11) ในการประกอบกิจการรวมทั้งการการตัดสินใจต่าง ๆ ได้มีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างพนักงาน ลูกค้า ผู้ถือหุ้น ตลอดไปถึงสาธารณชน	4.24	0.65	10
12) บริษัทฯ มีการเปิดเผยการใช้ข้อมูลภายใน ในรายการที่เกี่ยวโยงกันหรือรายการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนความเชื่อมโยงของแต่ละรายการ	4.20	0.86	11
13) บริษัทฯ มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย	4.16	0.77	12
14) นโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทฯ นั้นได้มีการถามความคิดเห็นหรือขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ	4.11	0.81	13
15) บริษัทฯ กำหดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเปิดเผย	4.13	0.87	14

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	Mean	S.D	อันดับ
16) บริษัทฯ ได้มีการจัดทำกรอบของจริยธรรมทางธุรกิจและได้รณรงค์ให้ผู้มีส่วนได้เสียยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ	4.05	0.77	15
17) บริษัทมีการกำหนดวิสัยทัศน์ แผนงาน โครงการในอนาคต และเปิดเผยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทราบ	4.02	0.75	16
18) เมื่อมีข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ทาง บริษัทฯ สามารถตอบสนองเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ดังกล่าวได้รับความพึงพอใจ	3.90	0.72	17
19) บริษัทฯ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อช่วยงานด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี	3.90	1.01	17
20) บริษัท มีระบบสารสนเทศ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสารมารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง	3.88	0.85	18

จากผลการประเมินระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อ มาตรการและแนวทางปฏิบัติว่ามีความเห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ผลการประเมินพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติ โดยภาพรวมทั้ง 15 ประเด็น คิดเป็นร้อยละ 95.8 มีเพียงร้อยละ 4.2 เท่านั้น ที่มีความเห็นในลักษณะที่เป็นกลาง แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้ให้การยอมรับต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ตารางที่ 4.6 ภาพรวมระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ

ระดับความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	55	32.9
เห็นด้วย	105	62.9
ไม่แน่ใจ	7	4.2
ไม่เห็นด้วย	-	-
ไม่เห็นด้วยอย่ายิ่ง	-	-
รวม	**167**	**100.0**

จากผลการประเมินระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติว่ามีความเห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ผลการประเมินพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติโดยภาพรวมทั้ง 15 ประเด็น คิดเป็นร้อยละ 95.8 มีเพียงร้อยละ

4.2 เท่านั้น ที่มีความเห็นในลักษณะที่เป็นกลาง แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้ให้การยอมรับต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ตารางที่ 4.7 อันดับของความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งเรียงลำดับจากเห็นด้วยมากที่สุดไปถึงเห็นด้วยน้อยที่สุด

ความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	Mean	S.D	อันดับ
1) บริษัทฯ ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดระดับอำนาจดำเนินการทางการเงินไว้อย่างเหมาะสม	4.59	0.57	1
2) กรรมการและผู้บริหารมีหน้าที่รายงานการมีส่วนได้เสียในธุรกิจหรือ ธุรกรรมใด ๆ ที่มีกับบริษัทฯ โดยแสดงรายละเอียดอย่างเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสีย	4.52	0.58	2
3) ควรกำหนดลงโทษอย่างชัดเจนสำหรับบริษัทที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทุจริตเกี่ยวข้องกับภาครัฐ	4.38	0.71	3
4) การกระทำผิดหน้าที่ในฐานะผู้บริหารพึงปฏิบัติ หรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดอันก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งสิ้น และไม่ตัดสิทธิบริษัทฯ ที่จะเรียกหนี้คืนจากบุคคลใด ๆ	4.34	0.78	4
5) ควรกำหนดมาตรการจูงใจต่าง ๆ เช่น การลดภาษี ฯลฯ แก่บริษัทฯ ที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี	4.37	0.84	5
6) บริษัทฯ ควรจัดทำรายงานเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงของกิจการรวมทั้งระบบเตือนภัยและเปิดเผยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ	4.27	0.70	6
7) กรรมการหรือผู้บริหารที่อนุมัติให้กู้ยืม หรือค้ำประกันแก่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่ขัดต่อกฎหมายต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งปวง และไม่ตัดสิทธิบริษัทฯ จะเรียกหนี้คืนจากบุคคลใด ๆ	4.15	0.88	7

ความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	Mean	S.D	อันดับ
8) กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าบริษัทฯ ให้ผลตอบแทนทางการเงินแก่กรรมการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ผู้ถือหุ้นรวมกันถึงร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้น สามารถยื่นขอเพิ่มวาระการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อให้มีการพิจารณาในประเด็นดังกล่าว	4.07	0.83	8
9) ควรมีกฎหมายคุ้มครองพนักงานผู้ซึ่งรายงานพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทที่เป็นความผิด หากการรายงานดังกล่าวนั้นเป็นประโยชน์ต่อสารธารณะการรับรู้และความตระหนัก	4.08	0.77	9
10) กรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตทุกกรณีเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นกับการกระทำดังกล่าว	4.00	0.91	10
11) กรณีผู้ถือหุ้นถูกเอาเปรียบ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สามารถร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการรับซื้อหุ้นคืนจากผู้ถือหุ้นหรือสั่งให้กรรมการฯ กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ได้	3.98	0.90	11
12) ควรกำหนดให้ทุกบริษัทฯ เข้าร่วมโครงการประเมินระดับของการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน	4.01	0.79	12
13) ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมว่า แต่ละบริษัทฯ สามารถขายหุ้นให้แก่ผู้บริหารและพนักงานในราคาขั้นต่ำเท่าใด	3.97	0.91	13
14) ผู้ถือหุ้นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนเสียงทั้งหมดสามารถขอให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้	3.91	0.89	14
15) ควรประกาศให้สาธารณชนทราบถึงบริษัทฯ ที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน	3.92	0.90	15

จากกการจัดอันดับของแต่ละประเด็นเกี่ยวกับมาตรการ และแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นในเชิงเห็นด้วยมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ไปจนถึงประเด็นกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยเป็นอันดับสุดท้าย พบว่า ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยมากที่สุด คือมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดระดับอำนาจดำเนินการทางการเงินไว้อย่างเหมาะสม

สำหรับประเด็นกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยเป็นอันดับสุดท้าย คือ การประกาศให้สาธารณชนทราบถึงบริษัทฯที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า โดยภาพรวมแล้วกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นในเชิงเห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีดังกล่าวข้างต้น

2. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สำคัญ

2.1 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ตารางที่ 4.8 ผลความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	ระดับการรับรู้ และความตระหนัก			รวม	Chi-Square Test
	น้อย	ปานกลาง	มาก		
ระยะเวลาของการปฏิบัติงาน					
ในตำแหน่งปัจจุบัน	15	48	43	106	$X^2 = 6.898$
1 - 5 ปี	(14.2)	(45.3)	(40.6)	(100.0)	df = 8
	7	13	11	31	Sig = 0.548
6 - 10 ปี	(22.6)	(41.9)	(35.5)	(100.0)	
	2	7	9	18	
11 - 15 ปี	(11.1)	(38.9)	(50.0)	(100.0)	
	-	-	2	2	
16 - 20 ปี			(100.0)	(100.0)	
	-	7	3	10	
21 ปีขึ้นไป		(70.0)	(30.0)	(100.0)	
รวม	**24**	**75**	**68**	**167**	
	(14.4)	**(44.9)**	**(40.7)**	**(100.0)**	

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	ระดับการรับรู้ และความตระหนัก			รวม	Chi-Square Test
	น้อย	ปานกลาง	มาก		
ระดับการศึกษา					X^2 = 6.832
ต่ำกว่าปริญญาตรี	-	3	1	4	df = 6
		(75.0)	(25.0)	(100.0)	Sig = 0.337
ปริญญาตรี	9	22	19	50	
	(18.0)	(44.0)	(38.0)	(100.0)	
ปริญญาโทขึ้นไป	14	50	47	111	
	(12.6)	(45.0)	(42.3)	(100.0)	
อื่น ๆ	1	-	1	2	
	(50.0)		(50.0)	(100.07)	
รวม	**24**	**75**	**68**	**167**	
	(14.4)	**(44.9)**	**(40.7)**	**(100.0)**	
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี					X^2 = 40.673
					df = 6
มากที่สุด	-	3	18	21	Sig = 0.000
		(14.3)	(85.7)	(100.0)	
มาก	12	53	44	109	
	(11.0)	(48.6)	(40.4)	(100.0)	
ปานกลาง	12	19	5	36	
	(33.3)	(52.8)	(13.9)	(100.0)	
น้อย	-	-	1	1	
			(100.0)	(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**24**	**75**	**68**	**167**	
	(14.4)	**(44.9)**	**(40.7)**	**(100.0)**	

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	ระดับการรับรู้ และความตระหนัก			รวม	Chi-Square Test
	น้อย	ปานกลาง	มาก		
สภาพแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้ปฏิบัติงาน					X^2 = 44..292
มากที่สุด	-	6	27	33	df = 6
		(18.2)	(81.8)	(100.0)	Sig = 0.000
มาก	13	52	37	102	
	(12.7)	(51.0)	(36.3)	(100.0)	
ปานกลาง	8	17	3	28	
	(28.6)	(60.7)	(10.7)	(100.0)	
น้อย	3	-	1	4	
	(75.0)	-	(25.0)	(100.0)	
น้อยที่สุด	-		-	-	
รวม	**24**	**71**	**56**	**151**	
	(14.4)	**(44.9)**	**(40.7)**	**(100.0)**	

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง กับ การรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างปรากฏรายละเอียดดังนี้

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างประสบการณ์ในการทำงานของกลุ่มตัวอย่างกับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.548 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์หรือมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบันแตกต่างกัน ไม่มีผลต่อการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีแต่อย่างใด

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่าง ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง กับ การรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.337 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการศึกษาแตกต่างกันไม่มีผลต่อการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีแต่อย่างใด

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกากับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.000 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมากน้อยต่างกัน จะส่งผลให้เกิดความรู้และความตระหนักถึงหลักการดังกล่าวต่างกัน กล่าวคือ หากกลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ก็จะมีความตระหนัก รวมทั้งยึดถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ ระหว่างสภาพแวดล้อมในการทำงานกับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ พบว่า มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.000 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่าง อยู่ในสภาพแวดล้อมของการทำงานที่แตกต่างกัน มีผลต่อการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีต่างกัน กล่าวคือหากสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปในที่ทำงานเปิดโอกาสให้ปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ก็จะส่งผลให้กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้และความตระหนักถึงการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับสูง

2.2 . การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ตารางที่ 4.9 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ			รวม	Chi-Square Test
	ไม่แน่ใน	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
ระยะเวลาของการปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบัน					$X^2 = 4.246$
1 - 5 ปี	5	64	37	106	df = 8
	(4.7)	(60.4)	(34.9)	(100.0)	Sig = 0.834
6 - 10 ปี	2	20	9	31	
	(6.5)	(64.5)	(29.0)	(100.0)	
11 - 15 ปี		13	5	18	
	-	(72.2)	(27.8)	(100.0)	
16 - 20 ปี	-	1	1	2	
		(50.0)	(50.0)	(100.0)	
21 ปีขึ้นไป	-	7	3	10	
		(70.0)	(30.0)	(100.0)	
รวม	**7**	**105**	**55**	**167**	
	(4.2)	**(62.9)**	**(32.9)**	**(100.0)**	

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ			รวม	Chi-Square Test
	ไม่แน่ใน	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
ระดับการศึกษา					$X^2 = 5.401$
ต่ำกว่าปริญญาตรี	1	1	2	4	df = 6
	(25.0)	(25.0)	(50.0)	(100.0)	Sig = 0.493
ปริญญาตรี	-	35	15	50	
		(70.0)	(30.0)	(100.0)	
ปริญญาโทขึ้นไป	6	67	38	111	
	(5.4)	(60.4)	(34.2)	(100.0)	
อื่น ๆ	-	2	-	2	
		(100.0)		(100.0)	
รวม	**7**	**105**	**55**	**167**	
	(4.2)	**(62.9)**	**(32.9)**	**(100.0)**	
ความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี					$X^2 = 27.933$
					df = 6
มากที่สุด	-	5	16	21	Sig = 0.000
		(23.8)	(76.2)	(100.0)	
มาก	6	75	28	109	
	(5.5)	(68.8)	(25.7)	(100.0)	
ปานกลาง	1	25	10	36	
	(2.8)	(69.4)	(27.8)	(100.0)	
น้อย	-	-	1	1	
			(100.0)	(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**7**	**105**	**55**	**167**	
	(4.2)	**(62.9)**	**(32.9)**	**(100.0)**	

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ			รวม	Chi-Square Test
	ไม่แน่ใน	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
สภาพแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้					X^2= 12.135
ปฏิบัติงาน	1	13	19	33	df = 6
มากที่สุด	(3.0)	(39.4)	(57.6)	(100.0)	Sig = 0.059
	4	70	28	102	
มาก	(3.9)	(68.6)	(27.5)	(100.0)	
	2	19	7	28	
ปานกลาง	(7.1)	(67.9)	(25.0)	(100.0)	
	-	3	1	4	
น้อย		(75.0)	(25.0)	(100.0)	
	-	-	-	-	
น้อยที่สุด					
รวม	**7**	**105**	**55**	**167**	
	(4.2)	**(62.9)**	**(32.9)**	**(100.0)**	

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ปรากฏรายละเอียดดังนี้

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างประสบการณ์ในการทำงานของกลุ่มตัวอย่าง กับ ความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ พบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.834 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์หรือมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบันที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อความเห็นที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง กับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ พบว่า มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.493 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อความเห็นที่ว่า จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของกลุ่มตัวอย่าง กับ ความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.000 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่าง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับที่แตกต่างกันมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่ว่า จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแล

กิจการที่ดี กล่าวคือ หากกลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นอย่างดีก็จะส่งผลให้แสดงความคิดเห็น ในเชิงเห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติดังกล่าว

เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมในการทำงาน กับ ความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.059 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างอยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อการแสดงความเห็นที่ว่า จะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี กล่าวคือ ถึงแม้ว่าสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปในที่ทำงานจะเปิดโอกาสให้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่หรือไม่ก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็ยังคงเห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติดังกล่าว

2.3 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ

ตารางที่ 4.10 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ			รวม	Chi-Square Test
	ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
มาก	1	32	23	56	X^2= 13.084
	(20.0)	(30.2)	(57.5)	(37.1)	df = 4
ปานกลาง	3	52	16	71	Sig = 0.011
	(60.0)	(49.1)	(40.0)	(47.0)	
น้อย	1	22	1	24	
	(20.0)	(20.8)	(2.5)	(15.9)	
รวม	**5**	**106**	**40**	**151**	
	(100.0)	**(100.0)**	**(100.0)**	**(100.0)**	

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูและกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างกับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.011 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้มีความตระหนักและยึดถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูและกิจการที่ดีในระดับที่แตกต่างกันมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นในเชิงเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจากรที่ดี กล่าวคือหากกลุ่มตัวอย่าง มีความตระหนักและยึดถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับสูงก็จะส่งผลให้มีความเห็นในเชิงเห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติดังกล่าว

ตารางที่ 4.11 ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่าง กับประเภทของกลุ่มธุรกิจ

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
สูง	37(54.4)	22(32.4)	9(13.2)	68(100.0)	X^2=5.455
ปานกลาง	31(41.3)	20(26.7)	24(32.0)	75(100.0)	df=4
ต่ำ	10(41.7)	9(37.5)	5(20.8)	24(100.0)	Sig=0.244
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการรับรู้และตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่าง กับประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ ซึ่งได้แก่กลุ่มธุรกิจการเงินและการธนาคาร กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง และกลุ่มเทคโนโลยีและการสื่อสาร ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.244 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มธุรกิจที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.12 ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างแยกเป็นประเด็นกับประเภทของกลุ่มธุรกิจ

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
1) นโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทฯ นั้น ได้มีการถามความคิดเห็นหรือขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ					X^2 = 4.131 df = 8
มากที่สุด	27(47.4)	18(31.6)	12(21.1)	57(100.0)	Sig = 0.845
มาก	38(46.9)	24(29.6)	19(23.5)	81(100.0)	
ปานกลาง	10(45.5)	7(31.8)	5(22.7)	22(100.0)	
น้อย	3(50.0)	2(33.3)	1(16.7)	6(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
2) บริษัทฯ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเปิดเผย					X^2 = 13.947 df = 8
มากที่สุด	35(53.0)	17(25.8)	14(21.2)	66(100.0)	Sig = 0.083
มาก	32(47.8)	24(35.8)	11(16.4)	67((100.0)	
ปานกลาง	10(38.5)	7(26.9)	9(34.6)	26(100.0)	
น้อย	1(14.3)	2(28.6)	4(57.1)	7(100.0)	
น้อยที่สุด	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
3) บริษัท มีระบบสารสนเทศ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสารมารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง					X^2 = 8986 df = 6
มากที่สุด	22(50.0)	9(20.5)	13(29.5)	44(100.0)	Sig = 0.174
มาก	37(52.1)	25(35.2)	9(12.7)	71(100.0)	
ปานกลาง	16(36.4)	14(31.8)	14(31.8)	44(100.0)	
น้อย	3(37.5)	3(37.5)	2(25.0)	8(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
4) บริษัทมีการกำหนดวิสัยทัศน์ แผนงาน โครงการในอนาคต และเปิดเผยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทราบ					X^2 = 3.979 df = 6
มากที่สุด	25(55.6)	15(33.3)	5(11.1)	45(100.0)	Sig = 0.679
มาก	36(42.4)	26(30.6)	23(27.1)	85(100.0))	
ปานกลาง	15(45.5)	9(27.3)	9(27.3)	33(100.0)	
น้อย	2(50.0)	1(25.0)	1(25.0)	4(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
5) ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้คำนึงถึงวัน เวลาและสถานที่ที่ผู้ถือหุ้นทุกรายสามารถเข้าประชุมโดยสะดวก					X^2 = 6.027 df = 6
มากที่สุด	37(45.7)	29(35.8)	15(18.5)	81(100.0)	Sig = 0.420
มาก	38(50.0)	18(23.7)	20(26.3)	76(100.0)	
ปานกลาง	3(33.3)	4(44.4)	2(22.2)	9(100.0)	
น้อย	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
6) ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้ง ได้มีการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับวาระการประชุม วิธีการลงคะแนนเสียง รวมทั้งฐานะของกรรมการอย่างชัดเจน					X^2 = 0.645 df = 4
มากที่สุด	42(46.2)	30(33.0)	19(20.9)	91(100.0)	Sig = 0.958
มาก	33(48.5)	18(26.5)	17(25.0)	68(100.0)	
ปานกลาง	3(37.5)	3(37.5)	2(25.0)	8(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

2 : 1 : 36

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
7) เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้มีการบันทึกมติที่ประชุมไว้อย่างชัดเจน และแจ้งมติดังกล่าวให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ					X^2=4.493
					df = 6
มากที่สุด	43(46.2)	31(33.3)	19(20.4)	93(100.0)	Sig = 0.610
มาก	34(48.6)	19(27.1)	17(24.3)	70(100.0)	
ปานกลาง	1(33.3)	1(33.3)	1(33.3)	3(100.0)	
น้อย	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
8) ในการประกอบกิจการรวมทั้งการการตัดสินใจต่าง ๆ ได้มีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างพนักงาน ลูกค้า ผู้ถือหุ้น ตลอดไปถึงสาธารณชน					X^2 = 8.314
					df = 6
มากที่สุด	31(51.7)	21(35.0)	8(13.3)	60(100.0)	Sig = 0.216
มาก	37(41.6)	26(29.2)	26(29.2)	89(100.0)	
ปานกลาง	10(58.8)	4(23.5)	3(17.6)	17(100.0)	
น้อย	-	-	1(100.0)	1(100.0))	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
9) เมื่อมีข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ทาง บริษัทฯ สามารถตอบสนองเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ดังกล่าวได้รับความพึงพอใจ					X^2= 10.464 df = 8
มากที่สุด	15(53.6)	8(28.6)	5(17.9)	28(100.0)	Sig = 0.234
มาก	42(40.8)	34(33.0)	27(26.2)	103(100.0)	
ปานกลาง	21(63.6)	8(24.2)	4(12.1)	33(100.0)	
น้อย	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
10) บริษัทฯ มีการแบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างคณะกรรมการและผู้บริหาร					X^2 = 4.511 df = 4
มากที่สุด	35(53.0)	18(27.3)	13(19.7)	66(100.0)	Sig = 0.341
มาก	35(44.9)	27(34.6)	16(20.5)	78(100.0)	
ปานกลาง	8(34.8)	6(26.1)	9(39.1)	23(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
11) บริษัทฯ มีการเปิดเผยข้อมูลความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์ของคณะกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินธุรกิจ					X^2 = 5.141 df = 6
มากที่สุด	38(53.5)	19(26.8)	14(19.7)	71(100.0)	Sig = 0.526
มาก	32(39.0)	29(35.4)	21(25.6)	82(100.0)	
ปานกลาง	8(61.5)	2(15.4)	3(23.1)	13(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
12) บริษัทฯ มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย					X^2 = 4.240 df = 8
มากที่สุด	30(49.2)	21(34.4)	10(16.4)	61(100.0)	Sig = 0.835
มาก	34(44.7)	21(27.6)	21(27.6)	76(100.0)	
ปานกลาง	12(44.4)	8(29.6)	7(25.9)	27(100.0)	
น้อย	1(50.0)	1(50.0)	-	2((100.0)	
น้อยที่สุด	1(100.0)	-	-	1(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
13) บริษัทฯ มีการเปิดเผยการใช้ข้อมูลภายใน ในรายการที่เกี่ยวโยงกัน หรือรายการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนความเชื่อมโยงของแต่ละรายการ					X^2 = 10.516
					df = 8
มากที่สุด	31(47.0)	22(33.3)	13(19.7)	66(100.0)	Sig = 0.231
มาก	37(45.7)	23(28.4)	21(25.9)	81(100.0)	
ปานกลาง	9(69.2)	2(15.4)	2(15.4)	13(100.0)	
น้อย	-	2(100.0)	-	2(100.0)	
น้อยที่สุด	1(20.0)	2(40.0)	2(40.0)	5(100.0))	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
14) ท่านเห็นว่าจริยธรรมทางธุรกิจ มีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ					X^2 = 3.008
มากที่สุด					df = 4
มาก	53(49.1)	31(28.7)	24(22.2)	108(100.0)	Sig = 0.556
ปานกลาง	25(43.1)	19(32.8)	14(24.1)	58(100.0)	
น้อย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

2 : 1 : 40

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
15) บริษัทฯ ได้มีการจัดทำกรอบของจริยธรรมทางธุรกิจและได้รณรงค์ให้ผู้มีส่วนได้เสียยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ					$X^2 = 10.101$ df = 8
มากที่สุด	25(53.2)	14(29.8)	8(17.0)	47(100.0)	Sig = 0.258
มาก	42(47.2)	25(28.1)	22(24.7)	89(100.0)	
ปานกลาง	10(37.0)	12(44.4)	5(18.5)	27(100.0)	
น้อย	1(50.0)	-	1(50.0)	2(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	2(100.0)	2(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
16) ควรกำหนดให้มีกรรมการอิสระอย่างน้อย 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งคณะ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อเหตุผลในการถ่วงดุลของคณะกรรมการ					$X^2 = 8.476$ df = 8
มากที่สุด	50(49.5)	30(29.7)	21(20.8)	101(100.0)	Sig = 0.388
มาก	24(40.7)	19(32.2)	16(27.1)	59(100.0)	
ปานกลาง	3(75.0)	-	1(25.0)	4(100.0)	
น้อย	1(100.0)	-	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	2(100.0)	-	2(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
17) ควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหารแก่ผู้มีส่วนได้เสีย					X^2 = 7.266
มากที่สุด					df = 8
มาก	43(48.3)	29(32.6)	17(19.1)	89(100.0)	Sig = 0.508
ปานกลาง	33(46.5)	18(25.4)	20(28.2)	71(100.0)	
น้อย	2(40.0)	2(40.0)	1(20.0)	5(100.0)	
น้อยที่สุด	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
18) บริษัทฯ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อช่วยงานด้านการกำกับดูแล					X^2 = 10.886
กิจการที่ดี					df = 8
มากที่สุด	31(53.4)	14(24.1)	13(22.4)	58(100.0)	Sig = 0.208
มาก	27(52.9)	15(29.4)	9(17.6)	51(100.0)	
ปานกลาง	17(36.2)	16(34.0)	14(29.8)	47(100.0)	
น้อย	3(42.9)	4(57.1)	-	7(100.0)	
น้อยที่สุด	-	2(50.0)	2(50.0)	4(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

การรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
19) บริษัทฯ ได้จัดให้มีระบบควบคุมและตรวจสอบภายในเกี่ยวกับด้านการเงิน การดำเนินงาน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานไว้อย่างเหมาะสม					X^2 = 1.036 df = 4 Sig = 0.904
มากที่สุด	40(51.9)	21(27.3)	16(20.8)	77(100.0)	
มาก	32(42.1)	24(31.6)	20(26.3)	76(100.0)	
ปานกลาง	6(42.9)	6(42.9)	2(14.3)	14(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
20) บริษัทฯ ได้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial Information) และข้อมูลทั่วไป (Non Financial Information) อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กลต. และตลาดหลักทรัพย์					X^2 = 3.164 df = 4 Sig = 0.531
มากที่สุด	55(48.7)	37(32.7)	21(18.6)	113(100.0)	
มาก	22(44.0)	12(24.0)	16(32.0)	50((100.0)	
ปานกลาง	1(25.0)	2(50.0)	1(25.0)	4(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้และความตระหนักต่อหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายประเด็น กับ ประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในระดับที่เกินกว่า 0.05 ทุกประเด็น แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มธุรกิจต่างประเภทกัน มีการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำหนดดูแลกิจการที่ดีแต่ละประเด็นไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.13 ความสัมพันธ์ระหว่างความเห็นต่อมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติโดยภาพรวม กับ ประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	26(47.3)	18(32.7)	11(20.0)	55(100.0)	$X^2 = 3.493$
เห็นด้วย	50(47.6)	28(26.7)	27(25.7)	105(100.0)	df = 4
ไม่แน่ใจ	2(28.6)	5(71.4)	-	7(100.0)	Sig = 0.479
ไม่เห็นเห็นด้วย	-	-	-	-	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางการปฏิบัติโดยภาพรวม กับ ประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ ซึ่งได้แก่ กลุ่มธุรกิจการเงินและการธนาคาร กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง และ กลุ่มเทคโนโลยีและการสื่อสาร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ พบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.479 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มธุรกิจที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อการแสดงความเห็นที่ว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางการปฏิบัติอันจะนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี แต่อย่างใด

ตารางที่ 4.14 ความสัมพันธ์ระหว่างความเห็นต่อมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติโดยแยกเป็นรายประเด็น กับประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
1) กรรมการและผู้บริหารมีหน้าที่รายงานการมีส่วนได้เสียในธุรกิจ หรือ ธุรกรรมใด ๆ ที่มีกับบริษัทฯ โดยแสดงรายละเอียดอย่างเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสีย					$X^2 = 8.550$ df = 6
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	41(44.6)	28(30.4)	12(25.0)	92(100.0)	Sig = 0.201
เห็นด้วย	37(51.4)	20(27.8)	15(20.8)	72(100.0)	
ไม่แน่ใจ	-	2(100.0)	-	2(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	-		-	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	-	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
2) กรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตทุกกรณีเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นกับการกระทำดังกล่าว					$X^2 = 6.656$ df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	24(42.9)	19(33.9)	13(23.2)	56(100.0)	Sig = 0.574
เห็นด้วย	30(43.5)	20(29.0)	19(27.5)	69(100.0)	
ไม่แน่ใจ	18(60.0)	7(23.3)	5(16.7)	30(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	6(54.5)	4(36.4)	1(9.1)	11(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

2 : 1 : 45

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
3) กรรมการหรือผู้บริหารที่อนุมัติให้กู้ยืม หรือค้ำประกันแก่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่ขัดต่อกฎหมายต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งปวง และไม่ตัดสิทธิบริษัทฯ จะเรียกหนี้คืนจากบุคคลใด ๆ					X^2 = 3.739 df = 8 Sig = 0.880
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	31(47.7)	20(30.8)	14(21.5)	65(100.0)	
เห็นด้วย	36(48.6)	20(27.0)	18(24.3)	74(100.0)	
ไม่แน่ใจ	9(42.9)	6(28.6)	6(28.6)	21(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	1(33.3)	2(66.7)	-	3(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1(25.0)	3(75.0)	-	4(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	
4) การกระทำผิดหน้าที่ในฐานะผู้บริหารพึงปฏิบัติ หรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดอันก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งสิ้น และไม่ตัดสิทธิบริษัทฯ ที่จะเรียกหนี้คืนจากบุคคลใด ๆ					X^2 = 1.548 df = 6 Sig = 0.956
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	37(46.8)	25(31.6)	17(21.5)	79(100.0)	
เห็นด้วย	35(47.9)	19(26.0)	19(26.0)	73(100.0)	
ไม่แน่ใจ	5(45.5)	4(36.4)	2(18.2)	11100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1(33.3)	2(66.7)	-	3(100.0)	
รวม	**78(46.7)**	**51(30.5)**	**38(22.8)**	**167(100.0)**	

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
5) กรณีผู้ถือหุ้นถูกเอาเปรียบ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สามารถร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการรับซื้อหุ้นคืนจากผู้ถือหุ้นหรือสั่งให้กรรมการฯ กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ได้					$X^2 = 7.107$ df = 8 Sig = 0.525
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	24(46.2)	16(30.8)	12(23.1)	52(100.0)	
เห็นด้วย	33(45.8)	21(29.2)	18(25.0)	72(100.0)	
ไม่แน่ใจ	18(54.5)	9(27.3)	6(18.2)	33(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	3(37.5)	3(37.5)	2(25.0)	8(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	2(100.0)	-	2(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	
6) กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าบริษัทฯ ให้ผลตอบแทนทางการเงินแก่กรรมการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ผู้ถือหุ้นรวมกันถึงร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้น สามารถยื่นขอเพิ่มวาระการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อให้มีการพิจารราในประเด็นดังกล่าว					$X^2 = 3.079$ df = 8 Sig = 0.929
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	25(49.0)	15(29.4)	11(21.6)	51(100.0)	
เห็นด้วย	41(46.6)	26(29.5)	21(23.9)	88(100.0)	
ไม่แน่ใจ	7(36.8)	8(42.1)	4(21.1)	19(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	4(57.1)	1(14.3)	2(28.6)	7(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1(50.0)	1(50.0)	-	2(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
7) ผู้ถือหุ้นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนเสียงทั้งหมดสามารถขอให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้					$X^2 = 8.476$ df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	20(45.5)	16(36.4)	8(18.2)	44(100.0)	Sig = 0.388
เห็นด้วย	39(48.8)	17(21.3)	24(30.0)	80(100.0)	
ไม่แน่ใจ	14(48.3)	10(34.5)	5(17.2)	29(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	5(38.5)	7(53.8)	1(7.7)	13(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	
8) บริษัทฯ ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดระดับอำนาจดำเนินการทางการเงินไว้อย่างเหมาะสม					$X^2 = 5.728$ df = 6
	51(49.5)	31(30.1)	21(20.4)	103100.0)	Sig = 0.454
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	27(43.5)	18(29.0)	17(27.4)	62(100.0)	
เห็นด้วย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
ไม่แน่ใจ	-	-	-	-	
ไม่เห็นเห็นด้วย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	
รวม					

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
9) บริษัทฯ ควรจัดทำรายงานเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงของกิจการ รวมทั้งระบบเตือนภัยและเปิดเผยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ					X^2 = 6.280 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	32(50.0)	19(29.7)	13(20.3)	64(100.0)	Sig = **0.616**
เห็นด้วย	43(47.8)	25(27.8)	22(24.4)	90(100.0)	
ไม่แน่ใจ	2(20.0)	5(50.0)	3(30.0)	10(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1(50.0)	1(50.0)	-	2(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	
10) ควรกำหนดให้ทุกบริษัทฯ เข้าร่วมโครงการประเมินระดับของการกำกับดูแลกิจการที่ดีของศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน					X^2 = 9.624 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	24(53.3)	10(22.2)	11(24.4)	45(100.0)	Sig = 0.292
เห็นด้วย	39(45.3)	29(33.7)	18(20.9)	86(100.0)	
ไม่แน่ใจ	11(36.7)	10(33.3)	9(30.0)	30(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	4(80.0)	1(20.0)	-	5(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
11) ควรกำหนดมาตรการจูงใจต่าง ๆ เช่น การลดภาษี ฯลฯ แก่บริษัทฯ ที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี					$X^2 = 9.960$ df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	40(44.0)	30(33.0)	21(23.1)	91(100.0)	Sig = 0.268
เห็นด้วย	27(47.4)	17(29.8)	13(22.8)	57(100.0)	
ไม่แน่ใจ	5(50.0)	1(10.0)	4(40.0)	10(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	6(75.0)	2(25.0)	-	8(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	
12) ควรประกาศให้สาธารณชนทราบถึงบริษัทฯ ที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน					$X^2 = 6.806$ Df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	22(46.8)	13(27.7)	12(25.5)	47(100.0)	Sig = 0.558
เห็นด้วย	32(43.8)	23(31.5)	18(24.7)	73(100.0)	
ไม่แน่ใจ	19(52.8)	10(27.8)	7(19.4)	36(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	5(55.6)	3(33.3)	1(11.1)	9(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	2(100.0)	-	2(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
13) ควรกำหนดลงโทษอย่างชัดเจนสำหรับบริษัทที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทุจริตเกี่ยวข้องกับภาครัฐ					X^2 = 9.852 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	38(47.5)	23(28.8)	19(23.8)	80(100.0)	Sig = 0.276
เห็นด้วย	38(49.4)	24(31.2)	15(19.5)	77(100.0)	
ไม่แน่ใจ	2(40.0)	1(20.0)	2(40.0)	5(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	-	2(50.0)	2(50.0)	4(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	
14) ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมว่า แต่ละบริษัทฯ สามารถขายหุ้นให้แก่ผู้บริหารและพนักงานในราคาขั้นต่ำเท่าใด					X^2 = 3.766 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	24(46.2)	16(30.8)	12(23.1)	52(100.0)	Sig = **0.878**
เห็นด้วย	34(46.6)	23(31.5)	16(21.9)	73(100.0)	
ไม่แน่ใจ	14(46.7)	7(23.3)	9(30.0)	30(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	5(50.0)	4(40.0)	1(10.0)	10(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1(50.0)	1(50.0)	-	2(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	

ความเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติ	กลุ่มธุรกิจ			รวม	Chi-Square Test
	การเงินและการธนาคาร	อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	เทคโนโลยีและการสื่อสาร		
15) ควรมีกฎหมายคุ้มครองพนักงานผู้ซึ่งรายงานพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทที่เป็นความผิด หากการรายงานดังกล่าวนั้นเป็นประโยชน์ต่อสารธารณะ					$X^2 = 3.493$ df = 4
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	29(55.8)	15(28.8)	8(15.4)	52(100.0)	Sig = 0.479
เห็นด้วย	38(46.3)	24(29.3)	20(24.4)	82100.0)	
ไม่แน่ใจ	10(34.5)	10(34.5)	9(31.0)	29(100.0)	
ไม่เห็นเห็นด้วย	1(33.3)	1(33.3)	1(33.3)	29(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1(100.0)	-	3(100.0)	
รวม	78(46.7)	51(30.5)	38(22.8)	167(100.0)	

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการและแนวทางการปฏิบัติฯ แยกเป็นรายประเด็น กับ ประเภทของกลุ่มธุรกิจที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานอยู่ ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในระดับที่เกินกว่า 0.05 ทุกประเด็น แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างปฏิบัติงานในกลุ่มธุรกิจต่างประเภทกันมีความเห็นต่อมาตรการและแนวทางการปฏิบัติฯ ไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.15 ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างระดับของการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างกับประเภทของกรรมการ

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
สูง	26(38.2)	19(27.9)	23(33.8)	68(100.0)	X^2= 3.402
ปานกลาง	27(36.0)	23(30.7)	25(33.3)	75(100.0)	df = 4
ต่ำ	5(20.8)	10(41.7)	9(37.5)	24(100.0)	Sig = 0.493
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

2 : 1 : 53

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่าง กับ ประเภทของกรรมการที่กลุ่มตัวอย่างดำรงตำแหน่งอยู่ซึ่งได้แก่ กรรมการผู้จัดการ กรรมการ และกรรมการตรวจสอบ ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.493 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างมีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ไม่มีผลต่อการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.16 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่างโดยแยกเป็นรายประเด็นกับประเภทของกรรมการ

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
1) นโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทฯ นั้น ได้มีการถามความคิดเห็นหรือขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ					X^2= 13.378 df = 8
มากที่สุด	28(49.1)	14(24.6)	15(26.3)	57(100.0)	Sig = 0.083
มาก	23(28.4)	24(29.6)	34(42.0)	81(100.0)	
ปานกลาง	6(27.3)	10(45.5)	6(27.3)	22(100.0)	
น้อย	1(16.7)	3(50.0X	2(33.3)	6(100.0)	
น้อยที่สุด	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
2) บริษัทฯ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเปิดเผย					X^2= 15.915 df = 8
มากที่สุด	32(48.5)	14(21.2)	20(30.3)	66(100.0)	Sig= 0.044
มาก	16(23.9)	26(38.8)	25(37.3)	67(100.0)	
ปานกลาง	8(30.8)	8(30.8)	10(38.5)	26(100.0)	
น้อย	2(28.6)	3(42.9)	2(28.6)	7(100.0)	
น้อยที่สุด	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

2 : 1 : 54

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
3) บริษัท มีระบบสารสนเทศ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง					X^2= 12.103
					df = 6
มากที่สุด	23(52.3)	9(20.5)	12(27.3)	44(100.0)	Sig = .060
มาก	23(32.4)	23(32.4)	25(35.2)	71(100.0)	
ปานกลาง	11(25.0)	15(34.1)	18(40.9)	44(100.0)	
น้อย	1(12.5)	5(62.5)	2(25.0)	8(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
4) บริษัทมีการกำหนดวิสัยทัศน์ แผนงาน โครงการในอนาคต และเปิดเผยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทราบ					X^2= 12.179
					df = 6
มากที่สุด	23(51.1)	9(20.0)	13(28.9)	45(100.0)	Sig = .058
มาก	25(29.4)	26(30.6)	34(40.0)	85(100.0)	
ปานกลาง	9(27.3)	15(45.5)	9(27.3)	33(100.0)	
น้อย	1(25.0)	2(50.0)	1(25.0)	4(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
5) ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้คำนึงถึงวัน เวลาและสถานที่ที่ผู้ถือหุ้นทุกรายสามารถเข้าประชุมโดยสะดวก					X^2= 3.852 df = 6
มากที่สุด	30(37.0)	23(28.4)	28(34.6)	81(100.0)	Sig = .697
มาก	25(32.9)	24(31.6)	27(35.5)	76(100.0)	
ปานกลาง	3(33.3)	4(44.4)	2(22.2)	9(100.0)	
น้อย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
6) ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้ง ได้มีการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับวาระการประชุม วิธีการลงคะแนนเสียง รวมทั้งฐานะของกรรมการอย่างชัดแจน					X^2= 10.040 df = 4
มากที่สุด	36(39.6)	29(31.9)	26(28.6)	91(100.0)	Sig = .040
มาก	21(30.9)	18(26.5)	29(42.6)	68(100.0)	
ปานกลาง	1(12.5)	5(62.5)	2(25.0)	8(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
7) เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้มีการบันทึกมติที่ประชุมไว้อย่างชัดเจน และแจ้งมติดังกล่าวให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ					X^2= 18.260 df = 6
มากที่สุด	43(46.2)	26(28.0)	24(25.8)	93(100.0)	Sig = 0.006
มาก	14(20.0)	25(35.7)	31(44.3)	70(100.0)	
ปานกลาง	1(33.3)	-	2(66.7)	3(100.0)	
น้อย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
8) ในการประกอบกิจการรวมทั้งการการตัดสินใจต่าง ๆ ได้มีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างพนักงาน ลูกค้า ผู้ถือหุ้น ตลอดไปถึงสาธารณชน					X^2= 7.467 df= 6
มากที่สุด	26(43.3)	17(28.3)	17(28.3)	60(100.0)	Sig= .280
มาก	29(32.6)	29(32.6)	31(34.8)	89(100.0)	
ปานกลาง	3(17.6)	5(29.4)	9(52.9)	17(100.0)	
น้อย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
9) เมื่อมีข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ทาง บริษัทฯ สามารถตอบสนองเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ดังกล่าวได้รับความพึงพอใจ					X^2= 3.592 df = 8
มากที่สุด	10(35.7)	9(32.1)	9(32.1)	28(100.0)	Sig = 0.892
มาก	37(35.9)	30(29.1)	36(35.0)	103(100.0)	
ปานกลาง	10(30.3)	12(36.4)	11(33.3)	33(100.0)	
น้อย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	1(50.0)	-	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
10) บริษัทฯ มีการแบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างคณะกรรมการและผู้บริหาร					X^2= 7.172 df = 4
มากที่สุด	29(43.9)	16(24.2)	21(31.8)	66(100.0)	Sig = 0.126
มาก	21(26.9)	27(34.6)	30(38.5)	78(100.0)	
ปานกลาง	8(34.8)	9(39.1)	6(26.1)	23(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
11) บริษัทฯ มีการเปิดเผยข้อมูลความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์ของคณะกรรมการและผู้บริหารในการดำเนินธุรกิจ					X^2= 5.219 df = 6
มากที่สุด	29(40.8)	19(26.8)	23(32.4)	71(100.0)	Sig= 0.516
มาก	25(30.5)	28(34.1)	29(35.4)	82(100.0)	
ปานกลาง	4(30.8)	4(30.8)	5(38.5)	13(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
12) บริษัทฯ มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย					X^2= 16.128 df = 8
มากที่สุด	30(49.2)	16(26.2)	15(24.6)	61(100.0)	Sig = 0.041
มาก	22(28.9)	23(30.3)	31(40.8)	76(100.0)	
ปานกลาง	6(22.2)	12(44.4)	9(33.3)	27(100.0)	
น้อย	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
13) บริษัทฯ มีการเปิดเผยการใช้ข้อมูลภายใน ในรายการที่เกี่ยวโยงกัน หรือรายการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนความเชื่อมโยงของแต่ละรายการ					X^2= 17.306 df = 8
มากที่สุด	30(45.5)	17(25.8)	19(28.8)	66(100.0)	Sig = 0.027
มาก	20(24.7)	30(37.0)	31(38.3)	81(100.0)	
ปานกลาง	4(30.8)	4(30.8)	5(38.5)	13(100.0)	
น้อย	1(50.0)	-	1(50.0)	2(100.0)	
น้อยที่สุด	3(60.0)	1(20.0)	1(20.0)	5(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
14) ท่านเห็นว่าจริยธรรมทางธุรกิจ มีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ					X^2= 4.693
มากที่สุด	39(36.1)	31(28.7)	38(35.2)	108(100.0)	df = 4
มาก	18(31.0)	21(36.2)	19(32.8)	58(100.0)	Sig = 0.320
ปานกลาง	1(100.0)	-	-	1(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
15) บริษัทฯ ได้มีการจัดทำกรอบของจริยธรรมทางธุรกิจและได้รณรงค์ให้ผู้มีส่วนได้เสียยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ					X^2= 7.326
					df = 8
มากที่สุด	21(44.7)	14(29.8)	12(25.5)	47(100.0)	Sig = 0.502
มาก	29(32.6)	28(31.5)	32(36..0	89(100.0)	
ปานกลาง	8(29.6)	8(29.6)	11(40.7)	27(100.0)	
น้อย	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
น้อยที่สุด	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
16) ควรกำหนดให้มีกรรมการอิสระอย่างน้อย 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งคณะ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อเหตุผลในการถ่วงดุลของคณะกรรมการ					X^2= 8.522
					df = 8
มากที่สุด	35(34.7)	30(29.7)	36(35.6)	101(100.0)	Sig = 0.384
มาก	21(35.6)	21(35.6)	17(28.8)	59(100.0)	
ปานกลาง	1(25.0)	1(25.0)	2(50.0)	4(100.0)	
น้อย	1(100.0)	-	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	2(100.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
17) ควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหารแก่ผู้มีส่วนได้เสีย					X^2= 8.626
มากที่สุด	33(37.1)	25(28.1)	31(34.8)	89(100.0)	df = 8
มาก	22(31.0)	24(33.8)	25(35.2)	71(100.0)	Sig = 0.375
ปานกลาง	3(60.0)	2(40.0)	-	5(100.0)	
น้อย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
น้อยที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	57(34.1)	52(31.1)	58(34.7)	167(100.0)	
18) บริษัทฯ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อช่วยงานด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี					X^2= 8.852 df = 8
มากที่สุด	24(41.4)	20(34.5)	14(24.1)	58(100.0)	Sig = 0.355
มาก	14(27.5)	13(25.5)	24(47.1)	51(100.0)	
ปานกลาง	18(38.3)	13(27.7)	16(34.0)	47(100.0)	
น้อย	1(14.3)	4(57.1)	2(28.6)	7(100.0)	
น้อยที่สุด	1(25.0)	2(50.0)	1(25.0)	4(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

ระดับการรับรู้และความตระหนักของกลุ่มตัวอย่าง	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการ	กรรมการตรวจสอบ		
19) บริษัทฯ ได้จัดให้มีระบบควบคุมและตรวจสอบภายในเกี่ยวกับด้านการเงิน การดำเนินงาน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานไว้อย่างเหมาะสม					X^2= 7.730 df = 4 Sig = 0.102
มากที่สุด	32(41.6)	20(26.0)	25(32.5)	77(100.0)	
มาก	22(28.9)	25(32.9)	29(38.2)	76(100.0)	
ปานกลาง	4(28.6)	7(50.0)	3(21.4)	14(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
20) บริษัทฯ ได้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial Information) และข้อมูลทั่วไป (Non Financial Information) อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กลต. และตลาดหลักทรัพย์					X^2= 9.736 df = 4 Sig = 0.045
มากที่สุด	46(40.7)	33(29.2)	34(30.1)	113(100.0)	
มาก	12(24.0)	16(32.0)	22(44.0)	50(100.0)	
ปานกลาง	-	3(75.0)	1(25.0)	4(100.0)	
น้อย	-	-	-	-	
น้อยที่สุด	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการรับรู้และความตระหนักถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกลุ่มตัวอย่าง โดยแยกเป็นรายประเด็นกับประเภทของกรรมการที่กลุ่มตัวอย่างดำรงตำแหน่งอยู่ ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันทางสถิติในระดับที่เกินกว่า 0.05 แสดงว่าประเด็นเหล่านี้กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งต่างกันมีความตระหนักไม่แตกต่างกัน แต่มีเพียง 6 ประเด็นเท่านั้นที่มีนัยสำคัญทางสถิติไม่เกิน 0.05 แสดงว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งต่างกันมีความตระหนักแตกต่างกันใน 6 ประเด็นดังกล่าวนี้ ซึ่งได้แก่

ประเด็นที่ (2) "บริษัทฯ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเปิดเผย" ซึ่งประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับประเภทตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่างโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.044 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีการรับรู้และความตระหนักในเรื่องการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเป็นรายลักษณ์อักษรโดยเปิดเผยแตกต่างกัน

ประเด็นที่ (6) "ในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้ง ได้มีการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมวิธีการลงคะแนนเสียง รวมทั้งฐานะของกรรมการอย่างชัดเจน" ซึ่งประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่างโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.040 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีการรับรู้และความตระหนักในเรื่องการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวแตกต่างกัน

ประเด็นที่ (7) " เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งได้มีการบันทึกมติที่ประชุมไว้อย่างชัดเจนและแจ้งมติดังกล่าวให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบ" ซึ่งประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่างโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.006 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความตระหนักในเรื่องการบันทึกมติที่ประชุมและแจ้งมติที่ประชุมแตกต่างกัน

ประเด็นที่ (12) "บริษัทฯ มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย" ซึ่งประเด็นซึ่งประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่างโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.041 แสดงว่าการที่กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความตระหนักในเรื่องดังกล่าวนี้แตกต่างกัน

ประเด็นที่ (13) "บริษัทฯ มีการเปิดเผยการใช้ข้อมูลภายใน ในรายการที่เกี่ยวโยงกัน หรือรายการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนความเชื่อโยงของแต่ละรายการ" ซึ่งประเด็นซึ่งประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่างโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.027 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความตระหนักในเรื่องดังกล่าวนี้แตกต่างกัน

ประเด็นที่ (20) "บริษัทฯ ได้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial Information) และข้อมูลทั่วไป (Non Financial Information) อย่างถูกต้องครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กลต. และตลาดหลักทรัพย์" ซึ่งประเด็นซึ่งประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.045 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความตระหนักในเรื่องดังกล่าวนี้แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.17 ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี กับ ประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพรวมมาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	22(40.0)	12(21.8)	21(38.2)	55(100.0)	$X^2 = 5.889$
เห็นด้วย	32(30.5)	38(36.2)	35(33.3)	105(100.0)	df = 4
ไม่แน่ใจ	4(57.1)	2(28.6)	1(14.3)	7(100.0)	Sig = 0.208
ไม่เห็นด้วย	-	-	-	-	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี กับ ประเภทของตำแหน่งของกลุ่ม ตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ กรรมการผู้จัดการ กรรมการ และกรรมการตรวจสอบ ผลการวิเคราะห์ทางสถิติ พบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติที่ระดับ 0.208 ซึ่งเกินกว่า 0.05 แสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างดำรงตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นในเชิงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.18 ความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีโดยแยกเป็นรายประเด็น กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
1) กรรมการและผู้บริหารมีหน้าที่รายงานการมีส่วนได้เสียในธุรกิจ หรือ ธุรกรรมใด ๆ ที่มีกับบริษัทฯ โดยแสดงรายละเอียดอย่างเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสีย					X^2 = 6.636 df = 6
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	37(40.2)	25(27.2)	30(32.6)	92(100.0)	Sig = 0.356
เห็นด้วย	20(27.8)	26(36.1)	26(36.1)	72(100.0)	
ไม่แน่ใจ	1(50.0)	1(50.0)	-	2(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	-	-	-	-	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
2) กรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตทุกกรณีเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นกับการกระทำดังกล่าว					X^2 = 9.356 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	25(44.6)	12(21.4)	19(33.9)	56(100.0)	Sig = 0.313
เห็นด้วย	20(29.0)	23(33.3)	26(37.7)	69(100.0)	
ไม่แน่ใจ	9(30.0)	12(40.0)	9(30.0)	30(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	4(36.4)	5(45.5)	2(18.2)	11(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
3) กรรมการหรือผู้บริหารที่อนุมัติให้กู้ยืม หรือค้ำประกันแก่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่ขัดต่อกฎหมายต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งปวง และไม่ตัดสิทธิบริษัทฯ จะเรียกหนี้คืนจากบุคคลใด ๆ					X^2 = 7.546 df = 8 Sig = 0.479
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	25(38.5)	16(24.6)	24(36.9)	65(100.0)	
เห็นด้วย	23(31.1)	26(35.1)	25(33.8)	74(100.0)	
ไม่แน่ใจ	6(28.6)	9(42.9)	6(28.6)	21(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	3(100.0)	-	-	3(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	1(25.0)	1(25.0)	2(50.0)	4(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0))	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
4) การกระทำผิดหน้าที่ในฐานะผู้บริหารพึงปฏิบัติ หรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดอันก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งสิ้น และไม่ตัดสิทธิบริษัทฯ ที่จะเรียกหนี้คืนจากบุคคลใด ๆ					X^2= 5.725 df = 6 Sig = 0.455
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	29(36.7)	21(26.6)	29(36.7)	79(100.0)	
เห็นด้วย	22(30.1)	27(37.0)	24(32.9)	73(100.0)	
ไม่แน่ใจ	5(45.5)	4(36.4)	2(18.2)	11(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	1(100.0)	-	-	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	1(33.3)	-	2(66.7)	3(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
5) กรณีผู้ถือหุ้นถูกเอาเปรียบ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สามารถร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการรับซื้อหุ้นคืนจากผู้ถือหุ้นหรือสั่งให้กรรมการฯ กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ได้					X^2= 6.053 df = 8 Sig = 0.641
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	18(34.6)	11(21.2)	23(44.2)	52(100.0)	
เห็นด้วย	25(34.7)	24(33.3)	23(31.9)	72(100.0)	
ไม่แน่ใจ	12(36.4)	13(39.4)	8(24.2)	33(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	3(37.5)	3(37.5)	2(25.0)	8(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
6) กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าบริษัทฯ ให้ผลตอบแทนทางการเงินแก่กรรมการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ผู้ถือหุ้นรวมกันถึงร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้น สามารถยื่นขอเพิ่มวาระการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อให้มีการพิจารราในประเด็นดังกล่าว					X^2= 11.956 df = 8 Sig= 0.153
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	16(31.4)	10(19.6)	25(49.0)	51(100.0)	
เห็นด้วย	34(38.6)	27(30.7)	27(30.7)	88(100.0)	
ไม่แน่ใจ	6(31.6)	9(47.4)	4(21.1)	19(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	2(28.6)	5(71.4)	-	7(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
7) ผู้ถือหุ้นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนเสียงทั้งหมดสามารถขอให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้					X^2= 10.971 df = 8 Sig = 0.203
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	15(34.1)	8(18.2)	21(47.7)	44(100.0)	
เห็นด้วย	30(37.5)	27(33.8)	23(28.8)	80(100.0)	
ไม่แน่ใจ	8(27.6)	10(34.5)	11(37.9)	29(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	5(38.5)	7(53.8)	1(7.7)	13(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
8) บริษัทฯ ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดระดับอำนาจดำเนินการทางการเงินไว้อย่างเหมาะสม	39(37.9)	27(26.2)	37(35.9)	103(100.0)	X^2= 7.217 df = 6 Sig= 0.301
• เห็นด้วยอย่างยิ่ง	19(30.6)	24(38.7)	19(30.9)	62(100.0)	
เห็นด้วย	-	1(100.0)	-	1(100.0)	
ไม่แน่ใจ	-	-	-	-	
ไม่เห็นด้วย	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
รวม					
9) บริษัทฯ ควรจัดทำรายงานเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงของกิจการ รวมทั้งระบบเตือนภัย และเปิดเผยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ					X^2= 8.415 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	23(35.9)	18(28.1)	23(35.9)	64(100.0)	Sig = 0.394
เห็นด้วย	29(32.2)	30(33.3)	31(34.4)	90(100.0)	
ไม่แน่ใจ	5(50.0)	4(40.0)	1(10.0)	10(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	1(100.0)	-	-	1(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	2(100.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
10) ควรกำหนดให้ทุกบริษัทฯ เข้าร่วมโครงการประเมินระดับของการกำกับดูแลกิจการที่ดีของศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน					X^2= 17.110
					df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	18(40.0)	11(24.4)	16(35.6)	45(100.0)	Sig = 0.29
เห็นด้วย	25(29.1)	28(32.6)	33(38.4)	86(100.0)	
ไม่แน่ใจ	10(33.3)	13(43.3)	7(23.3)	30(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	5(100.0)	-	-	5(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
11) ควรกำหนดมาตรการจูงใจต่าง ๆ เช่น การลดภาษี ฯลฯ แก่บริษัทฯ ที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี					X^2= 12.122
					df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	40(44.0)	25(27.5)	26(28.6)	91(100.0)	Sig= 0.146
เห็นด้วย	15(26.3)	21(36.8)	21(36.8)	57(100.0)	
ไม่แน่ใจ	2(20.0)	3(30.0)	5(50.0)	10(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	1(12.5)	3(37.5)	4(50.0)	8(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
12) ควรประกาศให้สาธารณชนทราบถึงบริษัทฯ ที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน					X^2= 12.625 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	20(42.6)	9(19.1)	18(38.3)	47(100.0)	Sig= 0.125
เห็นด้วย	22(30.1)	29(39.7)	22(30.1)	73(100.0)	
ไม่แน่ใจ	10(27.8)	11(30.6)	15(41.7)	36(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	6(66.7)	2(22.2)	1(11.1)	9(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	1(50.0)	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
13) ควรกำหนดลงโทษอย่างชัดเจนสำหรับบริษัทที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทุจริตเกี่ยวข้องกับภาครัฐ					X^2= 10.889 df = 8
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	32(40.0)	22(27.5)	26(32.5)	80(100.0)	Sig= 0.208
เห็นด้วย	24(31.2)	26(33.8)	27(35.1)	77(100.0)	
ไม่แน่ใจ	1(20.0)	1(20.0)	3(60.0)	5(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	1(25.0)	3(75.0)	-	4(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

มาตรการและแนวทางปฏิบัติฯ	ตำแหน่งปัจจุบัน			รวม	Chi-Square Test
	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ	กรรมการตรวจสอบ		
14) ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมว่า แต่ละบริษัทฯ สามารถขายหุ้นให้แก่ผู้บริหารและพนักงานในราคาขั้นต่ำเท่าใด					X^2= 6.920 df = 8 Sig= 0.545
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	21(40.4)	12(23.1)	19(36.5)	52(100.0)	
เห็นด้วย	22(30.1)	24(32.9)	27(37.0)	73(100.0)	
ไม่แน่ใจ	9(30.0)	12(40.0)	9(30.0)	30(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	5(50.0)	4(40.0)	1(10.0)	10(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	1(50.0)	-	1(50.0)	2(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	
15) ควรมีกฎหมายคุ้มครองพนักงานผู้ซึ่งรายงานพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทที่เป็นความผิดหากการรายงานดังกล่าวนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ					X^2= 19.085 df = 8 Sig = 0.009
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	21(40.4)	10(19.2)	21(40.4)	52(100.0)	
เห็นด้วย	25(30.5)	26(31.7)	31(37.8)	82(100.0)	
ไม่แน่ใจ	10(34.5)	16(55.2)	3(10.3)	29(100.0)	
ไม่เห็นด้วย	2(66.7)	-	1(33.3)	3(100.0)	
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุด	-	-	1(100.0)	1(100.0)	
รวม	58(34.7)	52(31.1)	57(34.1)	167(100.0)	

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีโดยแยกเป็นรายประเด็น กับประเภทของตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเกินกว่า 0.05 แสดงว่า การดำรงตำแหน่งต่างกันไม่มีผลต่อความคิดเห็นต่อมาตรการและแนวทางการปฏิบัติในส่วนดังกล่าวนี้ แต่มีเพียง ประเด็นเดียวที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.009 ซึ่งได้แก่ มาตรการฯ ประเด็นที่ 15 ที่ว่า "ควรมีกฎหมายคุ้มครองพนักงานผู้ซึ่งรายงานพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทที่เป็นความผิดหากการรายงานดังกล่าวนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ" ซึ่งแสดงว่า การที่กลุ่มตัวอย่างดำรงตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นเชิงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าวนี้แตกต่างกัน

บทสรุป

1. โดยภาพรวมผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนส่วนใหญ่มีความตระหนักถึงบรรษัทภิบาลในเกณฑ์ปานกลางถึงระดับสูงร้อยละ 85.6 (ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินบริษัทฯ เมื่อปี พ.ศ. 2546 ที่ว่า บริษัทจดทะเบียนฯ ร้อยละ 90 ปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี)

2. ผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนฯ เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 95.8 และไม่มีใครที่ไม่เห็นด้วยเลย (ที่เหลือเป็นความเห็นไม่แน่ในจำนวนเพียง 7 คน คิดเป็นร้อยละ 4.2)

3. ผู้บริหารของบริษัทจะทะเบียนฯ มีความตระหนักในเรื่องจริยธรรมทางธุรกิจและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินตามเกณฑ์ของ กลต. และตลาดหลักทรัพย์มากที่สุด แต่พบว่ามีความตระหนักในเรื่องการจัดระบบสารสนเทศ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเพียงและทั่วถึงน้อยที่สุด

4. ในส่วนของมาตรการและแนวทางปฏิบัตินั้น ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนฯ เห็นด้วยในเรื่องของการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดระดับอำนาจดำเนินการทางการเงินไว้อย่างเหมาะสมมากที่สุด ในขณะเดียวกัน กลับเห็นด้วยในเรื่องที่ควรประกาศให้สาธารณชนทราบถึงบริษัทที่มีระบบบรรษัทภิบาลในระดับต่ำกว่ามาตรฐานน้อยที่สุด

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยนี้กระทำขึ้นในระยะเวลาจำกัดเพียง 3 เดือน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อกำหนดประเด็นที่น่าสนใจเพื่อนำไปสู่การศึกษาและการกำหนดนโยบายจากผลการศึกษาทั้งจากการทบทวนเอกสารการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า

(1) การกำกับดูแลกิจการ (Corporate Government) เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของโลกาภิวัตน์ทั้งในด้านตลาดเงินและตลาดทุนอย่างไรก็ตามการเสริมสร้างให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นเรื่องของระยะยาวที่ต้องมีการปลูกจิตสำนึกและสร้างวัฒนธรรมในการดำเนินธุรกิจในบริบทใหม่

(2) การศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความตระหนักและรับรู้ถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับปานกลางถึงสูง โดยเห็นว่าจริยธรรมทางธุรกิจมีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจและบริษัทฯ ได้มีการเปิดเผยทางการเงินและข้อมูลทั่วไปอย่างถูกต้องครบถ้วน ทันเวลา และโปร่งใส เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กลต. และตลาดหลักทรัพย์

(3) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน แต่ค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับการประกาศให้สาธารณชนทราบถึงบริษัทฯ ที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

(4) การศึกษาพบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ระหว่างความตระหนักและการรับรู้ถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี กับมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ดังนั้น การเสริมสร้างความตระหนักและความรับรู้อย่างต่อเนื่อง จะส่งผลให้มาตรการและแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลกิจการที่ดีประสบผลสำเร็จ

เพื่อให้การกำกับดูแลกิจการที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีความก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จในระยะยาว ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอแนะดังนี้

(1) ในการกำกับและติดตามผลของการกำกับดูแลกิจการที่ดีควรให้ความสำคัญกับ “สาระ” (Contents) มากกว่า “รูปแบบ” (Forms) ในอดีตที่ผ่านมาการกำหนดและกำกับให้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีรูปแบบที่สะท้อนถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี เช่น การมีกรรมการอิสระและกรรมการตรวจสอบ ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ดี อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงกรรมการอิสระและกรรมการตรวจสอบยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งยังคงมีคำถามในเรื่องของที่มาของกรรมการดังกล่าว

(2) ควรส่งเสริมและให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบภายใน เพื่อให้สามารถทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นการยากที่ผู้เกี่ยวข้องภายนอกจะสามารถรับรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นภายในบริษัท

ได้อย่างชัดแจ้งและทันเหตุการณ์ นอกจากนี้ควรมีการคุ้มครองทางกฎหมายกับพนักงานซึ่งรายงานพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทฯ ที่เป็นความผิด หากการรายงานดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและควรรณรงค์ให้พนักงานของบริษัททุกระดับได้เข้าใจถึงความสำคัญของหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(3) ควรส่งเสริมนักลงทุนสถาบันภายในประเทศให้ความสำคัญกับการลงทุนในบริษัทฯ ที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี เช่นเดียวกับนักลงทุนสถาบันในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อส่งสัญญาณให้นักลงทุนรายย่อยอื่น ๆ ได้ตระหนักและรับรู้เพื่อการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลในการลงทุน

(4) แม้ว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสิบในปัจจุบัน อันได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กลต. ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ จะมีกฎระเบียบเพื่อให้การกำกับดูแลกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม หากเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดีควรเป็นจิตสำนึกของผู้บริหารและเป็นมาตรฐานของสังคม ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบจะต้องดำเนินมาตรการเสริมสร้างความรับรู้และการตระหนักในเรื่องของการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างกระแสและการควบคุมทางสังคมให้เกิดขึ้นในระยะยาว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณเวลา, จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ รจิตกนก จิตมั่นในธรรม, การคอร์รัปชั่นในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต, วันที่ 18 - 19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, คู่มือกรรมการบริษัทจดทะเบียน, กันยายน 2540
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, รายงานการพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี, ธันวาคม 2542
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบรายงานการกำกับดูแลกิจการ, มีนาคม 2544
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, รวมบทความการกำกับดูแลกิจการที่ดีของศาสตราจารย์สังเวียน อินทรวิชัย, เมษายน 2545
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, คู่มือสำหรับกรรมการสถาบันการเงิน, ธันวาคม 2544
- นวพร เรืองสกุล, บรรษัทภิบาลเรื่องที่นักลงทุนและกรรมการต้องรู้, กรุงเทพมหานคร, บริษัท มาสเตอร์ คีย์ จำกัด, กุมภาพันธ์ 2545
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, บุญมี ลี้, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร, สถาบันพระปกเกล้า, พฤศจิกายน 2546
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย, มกราคม 2542
- ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ผลประเมินการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน, ตุลาคม 2546
- สถาบันวิถีทรรศน์, ธรรมาภิบาลกับคอรัปชั่นในสังคมไทย, กรุงเทพมหานคร, อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, มกราคม 2546

ภาษาอังกฤษ

- Brountas, Paul P., Boardroom Excellence, San Francisco, Jessey – Bass, 2004
- Colley, John L., et al, What is Corporate Governance ?, New York, McGraw – Hill, 2005
- Connelly, Paul, "Corporate Governance in Thailand", in The Practitioner's Guide to Corporate Governance in Asia, Hong Kong, ISI Publications, 2004
- OECD Principles of Corporate Governance 1999
- Wallace, Peter and John Zinkin, Corporate Governance : Mastering Business in Asia, Singapore, John Wiley & Sons (Asia), 2005

ภาคผนวก

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการผู้จัดการ หมวดธุรกิจการเงิน : ธนาคาร (AD)

องค์กรที่จะทำการประเมินระดับของการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทใด ๆ ควรจะต้องมีหลักการประเมินที่เป็นมาตรฐาน และทำการประเมินอย่างจริงจังและยุติธรรม ใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และเข้าใจในสิ่งที่จะทำการประเมิน เพื่อให้ได้ข้อมูลและผลการประเมินที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการ หมวดธุรกิจการเงิน : ธนาคาร (BD)

หากจะประเมินผลส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ของแบบสอบถาม จะเห็นว่าอ่อนและขัดกับความน่าจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากธุรกิจนี้เป็น affiliate ของบริษัทต่างประเทศ ที่ได้วางหลักการกำกับดูแลที่ดีตามมาตรฐานสากล

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจการเงิน : ธนาคาร (CD)

เท่าที่สังเกตดูบริษัทมหาชนที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่เกิน 50% มักจะไม่มีความโปร่งใส เพราะอำนาจของผู้ถือหุ้นนั้นสามารถทำให้พนักงานและกรรมการไม่มีความเป็นอิสระ และการคัดเลือกกรรมการก็ไม่มีความโปร่งใส เพราะฉะนั้นไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล หรือออกความคิดเห็น และวางนโยบายได้อย่างเป็นอิสระ ความเห็นนี้จะรวมไปถึงรัฐวิสาหกิจมากที่สุด โดยจะเห็นตัวอย่างจากธนาคารกรุงไทย ปตท. การบินไทย (และ กฟผ. อีกเช่นเดียวกัน) ถ้าจะให้ดี กลต.น่าจะออกกฎสำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไม่ให้มีผู้ถือหุ้นใหญ่ (หรือรวมกันทั้งครอบครัว) ถือหุ้นเกิน 50%

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการผู้จัดการ หมวดธุรกิจการเงิน : เงินทุนหลักทรัพย์ (AE)

ขอให้พิจารณาทางออกในกรณีที่ผู้อยู่ในตำแหน่งมีความพยายามที่จะใช้หลักธรรมาภิบาล แต่ถูกผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าเอาเปรียบ โดยใช้ตำแหน่งที่สูงกว่าสั่งการโดยไม่มีลายลักษณ์อักษร และมีการกระทำการจนเกิดความเสียหาย โดยผู้อยู่ในตำแหน่งจำต้องรับผิดชอบโดยตำแหน่งด้วย (โดยสรุปไม่มีหลักฐานเอาผิดผู้อยู่ในตำแหน่งสูงกว่า)

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการ หมวดธุรกิจการเงิน : เงินทุนหลักทรัพย์ (BE)

ในส่วนที่ 3 ข้อ 5 ไม่สู้แน่ใจในคำถาม เพราะการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นที่เกิดจาก Fraud น่าจะดำเนินการได้ตามข้อ 1 – ข้อ 4 ส่วนข้อ 10 ไม่แน่ใจว่ามีผลเสียหรือไม่ ข้อ 14 เป็นเรื่องค่อนข้างยาก เพราะถ้ากำหนดขั้นต่ำสูงเกินไป จะไม่จูงใจให้ผู้บริหาร/พนักงานทุ่มเทให้เกิดผลสำเร็จและสะท้อนในราคาหุ้น ข้อ 15 กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำกับดูแลพนักงานอยู่แล้ว

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจการเงิน : เงินทุนหลักทรัพย์ (CE)

ควรเพิ่มเติมในแบบสอบถามเกี่ยวกับประเด็นต่อไปนี้

1. มีการเปิดเผยสถานะของกรรมการไว้ชัดเจนเพียงพอหรือไม่ เช่น กรรมการท่านไหนเป็นกรรมการอิสระ กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นหรือไม่
2. คณะกรรมการมีการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ตามกรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือไม่เพียงใด ?

ในส่วนมาตรการและแนวทางปฏิบัติ

ข้อ 12 ขึ้นอยู่กับว่าใครประเมิน

ข้อ 13 มีเงื่อนไขต้องลงโทษภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้พ้นจากตำแหน่งแล้ว เพราะการทุจริตต้องทำ 2 ฝ่าย

ข้อ 14 ควรกำหนดแนวทางและวิเคราะห์ ไม่เชื่อว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานได้

ข้อ 15 ถ้ารายงานแล้วกลายเป็นการกล่าวหา ก็ต้องถูกฟ้องร้องด้วย (ความยุติธรรมมี 2 ด้านเสมอ)

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการผู้จัดการ หมวดธุรกิจการเงิน : ประกันภัยและประกันชีวิต (AF)

เราให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์มากเกินไป การที่คนจะปฏิบัติให้ถูกต้องแล้วต้องมีกฎมาบังคับนั้นผมว่าไม่ใช่วิธีที่จะเป็น ผมว่าสิ่งเหล่านี้อยู่ที่สำนึกตั้งแต่พื้นฐานครอบครัว ดังนั้นการที่คณะกรรมการจะเลือกใครมานั้นต้องเลือกให้ดีด้วย

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการ *หมวดธุรกิจการเงิน* : ประกันภัยและประกันชีวิต (BF)

มาตรการทางกฎหมายเป็นการลงโทษ ซึ่งบริษัทต่าง ๆ พยายามหาทางหลบเลี่ยงตลอด (หาช่องโหว่ของกฎหมาย) ทำให้คนที่มีนักกฎหมายเก่า ๆ ทำผิดแต่ก็ไม่ถูกลงโทษ (หรือจับได้) ขอให้พิจารณามาตรการจูงใจ / ป้องกันมากกว่า และหากพบความผิดก็ลงโทษหนักไปเลย

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจการเงิน : ประกันภัยและประกันชีวิต (CF)

ในหน้า 4 ข้อ 7 ขอแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ "ผู้ถือหุ้นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนเสียงทั้งหมดสามารถขอให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้"

ส่วนที่ 3 (5) ไม่แน่ใจว่าการเอาเปรียบมีอะไรเป็นเครื่องวัด

(12) มาตรฐานของการกำกับดูแลต้องเป็นรูปธรรม วัดได้เสียก่อนจึงสมควรจะประกาศ

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการผู้จัดการ หมวดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (AG)

ควรเพิ่มช่องเหตุผล เพราะคำตอบของแต่ละข้อในบริษัทที่มีธุรกิจแตกต่างกันอาจจะแตกต่างกันด้วยเหตุผลของแต่ละบริษัท และคำถามในบางข้อกว้างขวางที่จะตัดสินใจว่าตรงและเหมาะสมกับบริษัทอย่างไร

ควรร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง / ดูแลเรื่องการกำกับดูแลกิจการกำหนดเป็นมาตรฐานกลางในการประเมินระดับการกำกับดูแลกิจการของแต่ละบริษัท เพื่อจะได้มีบรรทัดฐานที่ชัดเจน เพราะปัจจุบันต่างฝ่ายต่างประเมิน

ข้อ 9 ไม่เห็นด้วย เพราะความเสี่ยงเป็นเรื่องภายในของบริษัท ไม่ควรเปิดเผยเพราะอาจมีผลกระทบต่อการแข่งขัน แต่ควรรายงานว่ามีขั้นตอนการบริหารความเสี่ยงที่พอเพียงและเชื่อถือได้ ข้อ 10 และ 12 ไม่เห็นด้วย เพราะการพิจารณาลงทุนในบริษัทใดบริษัทหนึ่ง เป็นหน้าที่ของนักลงทุนที่จะศึกษา และเป็นสิทธิของบริษัทที่จะเลือกให้บริษัทภายนอกมาประเมินตัวเองหรือไม่ ไม่ควรบังคับเพราะเกณฑ์การวัดหรือเกณฑ์มาตรฐานอาจจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ขนาด หรือประเภทธุรกิจ

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (CG)

ความประสงค์ของภาครัฐที่จะเร่งยกระดับธรรมาภิบาลของกิจการในตลาดหลักทรัพย์ฯ นั้น เป็นเรื่องที่ภาคเอกชนส่วนใหญ่สนับสนุน แต่ทั้งนี้ภาครัฐไม่อาจ **Force Issue** จนเกินไป ด้วยจะนำสู่การเปลี่ยนรูปแบบของ **Wrong doing** มากกว่าการเปลี่ยนพฤติกรรม ตามความเห็นของข้าพเจ้า ประเด็นพื้นฐานอยู่ที่การปลูกจริยธรรมในจิตใจของ "ผู้ประกอบการรุ่นใหม่" แต่หากคิดว่าผู้บริหารที่นำกิจการตนสู่ความรุ่งโรจน์ทางธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นในฮ่องกง สิงคโปร์ ไต้หวัน เกาหลีใต้ หรือแม้แต่อเมริกาเองคือผู้ที่ยึดถือธรรมาภิบาลเป็นสำคัญแล้ว ก็น่าจะเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน แท้จริงแล้วน่าจะเป็น "ประสิทธิภาพในการแสดงออกเหนือผู้อื่น" เสียมากกว่า

ส่วนที่ 2 (13) การใช้ข้อมูลภายในเพื่อวัตถุประสงค์อันมิชอบย่อมเป็นความผิด ซึ่งหากบริษัทใดมีผู้กระทำการดังกล่าวย่อมเป็นเรื่องที่พึงซ่อนเร้นโดยปริยาย จึงไม่เข้าใจคำถามของท่าน

ส่วนที่ 3 (2) <u>หน้าที่ในการพิสูจน์</u> "การไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นกับรายการทุจริต" นั้น ไม่สมควรตกแก่กรรมการผู้มิได้มีอำนาจหน้าที่ร่วมบริหารกิจการด้วย

(ต่อ) (5) สิทธิของผู้ถือหุ้นแต่ละรายนั้นมีข้อกฎหมายและระเบียบของตลาดหลักทรัพย์รองรับอยู่ในแต่ละขณะ การจะปรับปรุงข้อกฎหมายหรือระเบียบการให้เข้มข้นขึ้นนั้น ภาครัฐและตลาดหลักทรัพย์ย่อมสามารถพิจารณาได้เองอยู่แล้ว เพียงแต่สมควรเน้นการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่บรรลุผลได้จริง แทนการส่งเสริม "มาตรการจับปูใส่กระด้ง"

(9) แต่ทั้งนี้อาจมีอุปสรรคจากความไม่พร้อมที่จะเปิดเผยความลับทางการค้า

(10) น่าจะเป็นการพิจารณาโดย "ผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายวิชาชีพที่สังคมยอมรับ" มากกว่าการใช้ "ประชามติ" ที่เสนอแนะ

(11) หากเชื่อว่าคณะผู้พิจารณานั้นสามารถ make a true and fair judgment ได้จริง

(12) หากมีข้อกฎหมายรองรับและหากสามารถจัดตั้งคณะผู้พิจารณาที่มีทั้งความสามารถบรรษัทภิบาล และ open to legal liability จากการใช้วิจารญาณผิดพลาดด้วย

(13) บทลงโทษที่ชัดเจนสมควรมี แต่ไม่แน่ใจว่ารัฐพึงมีสิทธิพิเศษทางกฎหมายเหนือภาคเอกชนหรือไม่

(14) ไม่ทราบว่าระบบสากลนั้นวางหลักเกณฑ์ในการนี้ไว้เช่นใด แต่สังคมไทยคงยากจะยอมรับข้อคิดนี้ได้ (Communist China เคยวางหลักเกณฑ์ให้ลูกรายงานความผิดของพ่อแม่ต่อทางการซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของโลกเสรีขณะนั้น)

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการผู้จัดการ หมวดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : วัสดุก่อสร้าง (AH)

การส่งเสริมและผลักดันให้ผู้บริหาร / กรรมการมีบรรษัทภิบาลที่ดีในการกำกับ / ดูแลกิจการที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและหลายปีที่ผ่านมา ใช้มาตรการจูงใจ มีความเห็นว่า ควรถึงเวลาที่ภาครัฐจะต้องใช้มาตรการบังคับในเชิงกฎหมายบ้าง การบังคับให้เป็นคนดี ให้เป็นบริษัทที่ดี เชื่อว่า สังคมส่วนรวมพอใจแน่นอน ก็คงคล้าย ๆ กับการออกกฎหมายให้คนขี่รถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกนิรภัย ก่อนนี้รณรงค์มามากแต่ไม่สำเร็จ พอเป็นกฎหมายบังคับดีขึ้นทันตาเห็น

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการ หมวดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : วัสดุก่อสร้าง (BH)

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้น บางครั้งมีมากเกินความจำเป็นโดยไม่คำนึงถึงความสามารถและระดับในการปฏิบัติ ทำให้ความน่าเชื่อถือข้อมูลในการเปิดเผยนั้นค่อนข้างต่ำ การปฏิบัติจริงนั้นอาจไม่ใช่สิ่งที่ทุกคนเห็นจากข้อมูลการเปิดเผยก็ได้ ควรให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมและฟังเสียงของบริษัทจดทะเบียนด้วย

ควรจะให้นักลงทุนและผู้ถือหุ้นเป็นผู้ตัดสินใจ (ให้รางวัลหรือโทษ) แก่ บมจ.ต่าง ๆ เอง Govt. Institution ควรลดบทบาทการกำกับดูแล เพราะการกำกับดูแลทำให้เกิด Red tape และเปิดโอกาสให้ข้าราชการ / เจ้าหน้าที่รัฐทุจริต (ทำตัวเป็นมาเฟีย) และไม่สามารถมีใครตัดสิน (ลงโทษ) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : วัสดุก่อสร้าง (CH)

แบบสอบถามยาวเกินไป คำถามแต่ละข้อยาวเกินไปและบางข้อมีหลายประเด็นในข้อเดียว

ธรรมาภิบาลที่ทำกันอยู่ในขณะนี้เป็นการพยายามที่จะนำธรรมะ (Morality) มา Integrate เข้ากับการบริหารจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) แต่ Morality ที่นำมาใช้ไม่บริสุทธิ์และไม่บริบูรณ์ ประกอบกับถูกโลภะขัดขวาง จึงมีกำลังน้อย ประกอบกับ Scientific Management ที่นำมาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ เพราะมีอวิชชาเป็นตัวขัดขวางอยู่ จึงต้องศึกษาค้นคว้าให้ได้ “มหัศจรรย์สัมฤทธิ์มรรค” (Miracle Effective Path)

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการผู้จัดการ หมวดธุรกิจเทคโนโลยี : สื่อสาร (AI)

ในส่วนที่ 2 การให้คะแนนต่อคำถามที่ตั้งมานั้นไม่ค่อยสอดคล้องกัน

ข้อ 13 คำถามไม่ชัดเจน เพราะบริษัทไม่เคยมีกรณีดังกล่าว แต่ถ้ามี บริษัทจะต้องเปิดเผยอยู่แล้ว

ส่วนที่ 3 ข้อ 6 ไม่ทราบว่าประเด็นดังกล่าวกินความแค่ไหน ข้อ 7 แต่ต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน

ในบางข้อไม่สามารถจะต้องได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เพราะว่าการเห็นด้วยหรือไม่จะต้องมีข้อยกเว้นบางประการ จะไม่มี Absolute ได้เพียงใช่หรือไม่ ข้อกำหนดของกิจการที่มีอยู่จริงจะมีข้อจำกัดข้อแม้บางประการ

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจเทคโนโลยี : เครื่องใช้ไฟฟ้า&คอมพิวเตอร์ (CJ)

ข้อ 11 น่าจะกำหนดบทลงโทษมากกว่า เพราะน่าจะ Minimum Requirement สำหรับบริษัทในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทมหาชน

ข้อ 14 เกณฑ์นี้จะถูกกำหนดไว้ที่ไหน ปกติการออกหุ้นเพิ่มทุนต้องขออนุมัติจากผู้ถือหุ้นอยู่แล้ว หรือจะกำหนดไว้ในข้อบังคับบริษัทว่าบริษัทจะออกหุ้นในราคาต่ำกว่าพาร์ไม่ได้ อาจจะไปกระทบกับเรื่องอื่น ๆ เช่นในเวลาที่บริษัทขาดทุนหรือมีหนี้สินมาก Corporate Governance มีความสำคัญมากต่อภาพและเป็นการยกระดับมาตรฐานของบริษัทไทยโดยรวม นอกจากนั้นยังจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่

(ต่อ) จะทำให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมในกระบวนการต่าง ๆ ทางสังคมแค่ไหน

ปัจจุบันมีสถาบันกรรมการไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่พยายามส่งเสริม CG ในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แต่มีกรรมการจำนวนมากที่มิได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว โดยรัฐเองก็ไม่ได้มีมาตรการ "บังคับ" ให้เรื่องต่าง ๆ เกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ / ข้อคิดเห็นของกรรมการตรวจสอบ หมวดธุรกิจเทคโนโลยี : ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ (CK)

หมายเหตุ คำตอบทั้งหมดนี้เป็นไปตามความเข้าใจของผู้ตอบต่อข้อคำถาม และข้อความในแบบฟอร์ม แต่ไม่มั่นใจว่าจะตอบได้ตรงตามความเป็นจริงที่ควร กรุณาอ่านข้อคิดเห็นข้างล่างนี้ด้วย

ข้อคำถามในส่วนที่ 2 เป็นข้อความที่ยังไม่กระชับและชัดเจนพอ บางข้อมีปัญหาต้องตีความว่าหมายถึง ณ ที่บริษัท หรือว่าเป็นภาพรวมของบริษัท โดยทั่วไป เช่น ในข้อ 1, 5, 14, 16, 17 เป็นต้น บางอย่างก็เป็นข้อกำหนดของ กลต. ที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว บางกรณีก็ยากแก่การปฏิบัติจริง เช่นในข้อ 5 จะให้พัฒนาถึงผู้ถือหุ้นทุกรายนั้น นับว่าเป็นการเน้นที่เกินกว่าการปฏิบัติจริงได้

ในส่วนที่ 3 นั้น ข้อความของมาตรการและแนวทางปฏิบัติส่วนมากยังขาดการขยายความในรายละเอียด ต้องใช้การอนุมานจากข้อความโดยสังเขป ทำให้ต้องตอบว่า "ไม่แน่ใจ" หากจะให้ได้ผลสำรวจที่ชัดเจน ควรสนใจตั้งข้อคำถามและข้อความในมาตรการและแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนกว่านี้

กลุ่มที่ 3
การพัฒนามาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชัน

การบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะเป็นการนำความยุติธรรมกลับคืนสู่สังคมแล้ว ยังถือเป็นมาตรการป้องปรามที่มีความสำคัญ แต่เนื่องจากความสลับซับซ้อนของวิธีการคอร์รัปชันที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และเนื่องจากผู้ให้และผู้รับต่างมีผลประโยชน์ต่อกัน การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพอาจมีความจำเป็นต้องมีเครื่องมือกลไกที่เหมาะสม ในขณะเดียวกัน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนก็เป็นเรื่องที่รัฐต้องปกป้องรักษา การหากลไกที่เหมาะสมและจุดสมดุลเป็นประเด็นที่จะยกขึ้นในที่ประชุมกลุ่มย่อยนี้ โดยมีการนำเสนอกรณีศึกษาประกอบเพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทัศนคติที่กว้างขวาง

ประธานการประชุม

นายศราวุธ เมนะเศวต เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้นำอภิปราย

รศ. ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การนำเสนอรายงานผลการศึกษา

- ปัญหาการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน)
- มาตรการตรวจสอบหน่วยงานที่มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชัน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน)
- การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการคอร์รัปชัน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)
- การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศึกษาเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด)

ปัญหาอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

นำเสนอโดย

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ

นายจรัญ ภักดีธนากุล

พลตำรวจตรีพีรพันธุ์ เปรมภูติ

นักวิจัย

ผศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด

พันตำรวจโทหญิงเอมอร ไชยบัวแดง

ร้อยตำรวจเอกหญิงสุวนีย์ แสวงผล

นางอัจฉรา ปรียาจิตต์

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	3 : 1 : 1
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	3 : 1 : 3
บทที่ 3 ระเบียบและวิธีการวิจัย	3 : 1 : 11
บทที่ 4 ผลการวิจัย	3 : 1 : 15
บทที่ 5 อภิปรายผลการวิจัย	3 : 1 : 47
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	3 : 1 : 57
บรรณานุกรม	

บทที่ 1

บทนำ

โครงการวิจัย เรื่องปัญหาอายุความของความผิดมูลฐาน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

1. หลักการและเหตุผล

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผลการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้รับการกล่าวถึงทั้งในหมู่นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป ทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ในด้านประสิทธิผลคือ การยึดทรัพย์ผู้กระทำผิดนั้น สำนักงาน ปปง. นับว่ามีผลงานที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน แต่เนื่องจากสำนักงาน ปปง. ต้องทำงานที่เกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง จึงมีปัญหาและอุปสรรคส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการทำงาน ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษภายในอายุความที่กำหนด กล่าวคืออายุความฟ้องร้องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องได้และคดีขาดอายุความไป หรือหากนำผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการฟ้องร้องแล้วแต่ผู้กระทำผิดได้หลบหนีไป และการที่อายุความล่วงเลยการลงโทษในกรณีที่ผู้กระทำผิดถูกพิพากษาโทษแล้ว แต่ได้หลบหนีไป ดังนั้นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายได้มีการพิจารณาและตระหนักถึงบทบัญญัติทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในขณะเดียวกันต้องมีการคำนึงถึงสิทธิของผู้กระทำผิดที่จะให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสต่อสู้เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ในข้อกล่าวหาดังกล่าวเช่นกัน

ปัญหาในการปราบปรามอาชญากรรม คือการเกิดข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดในคดีที่สำคัญๆ ในกรณีที่อายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานขาดอายุความลง ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม และส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งการร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องการส่งและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งระบุว่าหลักฐานแห่งการกระทำความผิดนั้นอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งการกำหนดอายุความของแต่ละประเทศไม่ได้กำหนดเป็นแนวทางเดียวกันย่อมทำให้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการวิจัยนี้จึงเป็นการวิจัยนำร่องที่เห็นความสำคัญของการศึกษาเพื่อกำหนดปัญหาอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย เพื่อศึกษาว่าผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างไรและมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างในการปฏิบัติงาน สิ่งที่สำคัญคือปัญหาเรื่อง

อายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีอะไรบ้าง และควรมีรูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดอายุความในลักษณะอย่างไร?

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคจากผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542ของประเทศไทย

2.3 เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542ของประเทศไทย

3. คำถามการวิจัย

3.1 ปัญหาอุปสรรคจากผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีอะไรบ้าง? มีผลอย่างไรบ้างต่อสังคม?

3.2 อายุความในคดีความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีปัญหาข้อควรพิจารณาในประเด็นใดบ้าง? และรูปแบบที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร?

4. ประโยชน์ที่ได้รับ

4.1 การศึกษาเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศของปัญหาในการทำงานด้านต่างๆ รวมทั้งทราบถึงผลกระทบในการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ซึ่งช่วยในการกำหนดทิศทางในการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักงาน ปปง.ต่อไป อีกทั้งเป็นการให้ข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดกรอบทิศทางในการวิจัยในเชิงแนวราบต่อไป

4.2 การศึกษาในแนวดิ่งเพื่อทราบปัญหาอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ช่วยให้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์กับงานวิจัยต่อไปในการกำหนดกรอบ ขอบเขตในการศึกษาค้นคว้าเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมของอายุความของความผิดมูลฐาน ตลอดจนได้เป็นแนวทางในการกำหนดประเด็นที่สำคัญเพื่อเปรียบเทียบรูปแบบอายุความของต่างประเทศต่อไป

5. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีระยะเวลา 3 เดือน ตั้งแต่เดือน เมษายน-มิถุนายน 2548 โดยศึกษาเฉพาะการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ในบทนี้จะนำเสนอเป็นสามส่วน โดยส่วนที่หนึ่งจะนำเสนอถึงแนวคิดเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ส่วนที่สองนำเสนอประเด็นอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และส่วนที่สามเสนอแนวคิดเกี่ยวกับอายุความของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเปรียบเทียบกับของประเทศไทย (เนื่องจากเป็นการวิจัยนำร่องและระยะเวลาการวิจัยเพียง 3 เดือน ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงนำเรื่องอายุความของต่างประเทศมาเปรียบเทียบได้เพียงประเทศเดียว)

ความผิดมูลฐาน (Predicate offences)

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำนิยามของความผิดมูลฐาน เพียงแต่เป็นการจำแนกประเภทของความผิดมูลฐาน ตามมาตรา 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 มาตรา 3ดังนั้น ความหมายของความผิดมูลฐาน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนด "ความผิดมูลฐาน" ไว้ 8 มูลฐานซึ่งความผิด 8 มูลฐานเป็นความผิดทางอาญา ได้แก่

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมาย ว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

2. ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น กฎหมายว่าด้วยมาตรการ และพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี

3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

4. ความผิดเกี่ยวกับการยักยอก หรือฉ้อโกง หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ

5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

6. ความผิดฐานกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ โดยอ้างอำนาจอั้งยี่ หรือซ่องโจร (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 337, 338, 209, 210)

7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (พ.ร.บ.ศุลกากร)

8. ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มเติมใหม่ มาตรา 135)

ซึ่งได้มีการรวบรวมการให้คำนิยามของความผิดมูลฐานตาม "โครงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน" (คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546) ดังนี้

ความผิดมูลฐาน คือความผิดทางอาญาที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดมาตรการในการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฟอกเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุนช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542 อ้างใน คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

ความผิดมูลฐาน คือความผิดที่เป็นที่ทำให้เกิดรายได้ที่นำไปสู่การฟอกเงิน (อรรณพ ลิขิตจิตถะ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, อ้างใน คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

จากผลการศึกษาของคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้คำสรุปความหมายของ ความผิดมูลฐาน หมายถึง ฐานความผิดทางอาญาที่รัฐได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฟอกเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา ตามความผิดที่ได้กำหนด (คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

อายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือ บัญญัติการกระทำผิดที่ถือว่าเป็น "การฟอกเงิน" เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาตามมาตรา 5 ต่างหากจากความผิดมูลฐาน กล่าวคือ "การฟอกเงิน" ถือเป็นความผิดทางอาญา ที่มีการกำหนดโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ตามมาตรา 60 และมาตรา 61 คือจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่งมาใช้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นั่นคือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดต้องถูกศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2547)

ดังนั้นหากบุคคลกระทำผิดในความผิดมูลฐาน และมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดมูลฐานของบุคคลนั้นกระทำความผิดเข้าข่ายความผิดฐานฟอกเงินด้วย บุคคลนั้นจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาทั้งความผิดมูลฐาน และดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542ได้กำหนดความผิดทางอาญา 8 ประเภทให้เป็นความผิดมูลฐาน ซึ่งความผิดมูลฐานทั้งหมดนี้ เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาอยู่ในตัวแล้วตามพระราชบัญญัติยาเสพติด ตามประมวลกฎหมายอาญา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินและการธนาคาร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร เพราะฉะนั้น การนับอายุความในการดำเนินคดีทางอาญา ก็ต้องใช้อายุความตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดมูลฐาน มาตรา 95 และ 98 ซึ่งอายุความแต่ละเรื่อง แต่ละมูลฐานมีโทษแตกต่างกันและแม้อยู่ในความผิดมูลฐานเดียวกัน ก็แตกต่างกัน จะสั้น หรือยาวก็ขึ้นอยู่ว่า ในความผิดนั้น มีโทษหนักเบาอย่างไร หากมีโทษหนัก อายุความก็จะยาว แต่หากมีโทษเบาลงมา ก็จะมีอายุ

ความสั้นลงตามลำดับ แต่ทั้งนี้ อายุความที่ยาวที่สุดในความผิดทางอาญา คือ ยี่สิบปี ซึ่งใช้สำหรับความผิดที่มีโทษประหารชีวิตด้วย เมื่อมาวิเคราะห์แล้ว ความผิดทั้ง 8 มูลฐานนี้ เป็นความผิดที่มีความเสียหายต่อสังคมมาก บางเรื่องเสียหายต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น เรื่องเกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร ซึ่งความผิดดังกล่าวอายุความก็ไม่ยาวมาก เพราะโทษที่กฎหมายกำหนดนั้นไม่มากนัก อายุความจึงสั้นกว่าความผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดที่มีโทษสูง ทำให้ผู้กระทำผิดรู้ช่องของกฎหมาย มีการวางแผนเป็นอย่างดี เมื่อกระทำความผิดแล้วหลบหนีไปจนขาดอายุความแล้วจึงกลับมาใช้ทรัพย์สินที่ผู้กระทำผิดได้มา การกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมาก เมื่อกฎหมายยังไม่มีการแก้ไขอายุความ ช่องว่างของกฎหมายก็ยังมีอยู่

เพราะฉะนั้น ในการดำเนินคดีอาญาตามความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐานนั้น จึงมีอายุความไม่เท่ากัน บางเรื่องมีความสำคัญมาก แต่อายุความกลับสั้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ เพราะอายุความสั้น ยิ่งบางเรื่องในการดำเนินคดีต้องอาศัยเอกสารจำนวนมากในการดำเนินคดี ทำให้ไม่สามารถรวบรวมได้ทันตามระยะเวลาที่อายุความกำหนด และการริบทรัพย์ผู้กระทำความผิดในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32, 33, 34 ก็ต้องอาศัยการดำเนินคดีทางอาญา หากความผิดในทางอาญาไม่สามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอสำหรับผู้ที่เป็นตัวการใหญ่ในการกระทำความผิด และเป็นผู้ที่ครอบครองทรัพย์นั้นอยู่ ก็ไม่สามารถริบทรัพย์เหล่านี้ได้ จึงต้องมาใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

อายุความตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น มี 2 ส่วน คือ ในส่วนของทางอาญาต้องพิจารณาว่า ความผิดนั้นต้องเกี่ยวกับความผิดมูลฐานทางอาญาทั้ง 8 ตามมาตรา 3 และมีการฟอกเงิน (Money Laundering) คือได้ทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิด มูลฐานทั้ง 8 มูลฐานเสียก่อน จึงจะถือเป็นความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 5 ซึ่งต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา 60 มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ ก็ต้องมาดูอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 และ 98 อีกว่า มีอายุความเท่าไร และอายุความทางอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังมีอายุความที่แตกต่างกันอีก หากเป็นความผิดในมาตรา 61, 62, 63, 64, 65 และ 66 อายุความจะสั้น-ยาวต่างกัน เพราะโทษแต่ละความผิดนั้นไม่เท่ากัน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2543)

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นพระราชบัญญัติที่เพิ่งบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2542 จึงยังค่อนข้างใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย และการบังคับใช้กฎหมายมีทั้งมาตรการทางอาญาที่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดฐานฟอกเงินและตามความผิดมูลฐาน อีกทั้งยังมีมาตรการทางแพ่งคือการยึดทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยไม่ผูกติดกับคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ดังนั้นในการบังคับใช้กฎหมายย่อมมีข้อขัดข้องในรายละเอียดของกฎหมายโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องอายุความ กล่าวคือ หากบุคคลกระทำผิดก่อน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

บังคับใช้ หรือคดีตามความผิดมูลฐานได้ขาดอายุความแล้วพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จะบังคับได้เพียงใด เพราะอายุความทางอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้ยึดกับอายุความตามประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้ และประเทศไทยยึดหลักประกันในกฎหมายอาญา โดยมีเนื้อหาหลักๆ 4 ประการคือ 1) การห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษทางอาญาแก่บุคคล 2) การห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งลงโทษทางอาญาแก่บุคคล 3) กฎหมายอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอน 4) กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง (คณิต ณ นคร, 2543) กฎหมายอาญาจึงยึดหลักการที่ว่า"กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง" นั่นคือ กฎหมายอาญาจะไม่ย้อนหลังไปใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงและไม่มีผลย้อนหลังไปลงโทษบุคคลหรือเพิ่มโทษบุคคลให้หนักยิ่งขึ้น ซึ่งหลักการที่ว่านี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 และ มาตรา 3

ส่วนอายุความทางแพ่งนั้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดอายุความในส่วนนี้ไว้ เพราะการยึดทรัพย์ทางแพ่งนั้น เป็นเรื่องพิเศษเฉพาะของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เท่านั้น ในมาตรา 48 กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว มีกำหนดไม่เกิน 90 วัน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2543)

วรรค 2 ในกรณีจำเป็น หรือเร่งด่วนให้เลขาธิการ ยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดได้ก่อน แล้วจึงรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

วรรค 3 และผู้ถูกยึด หรืออายัดสามารถขอเพิกถอนคำสั่งได้ต่อคณะกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณีว่าใครเป็นคนยึด หรืออายัด โดยมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าทรัพย์นั้น ไม่ใช่ทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำผิด

มาตรา 49 เมื่อยึด หรืออายัดแล้ว ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณา เพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

รัฐบัญญัติแห่งสหรัฐ(รัฐบาลกลาง) ว่าด้วยเรื่องอายุความ (Federal Statute of Limitations) (ข้อมูลได้รับการอนุเคราะห์จากบันทึกของ Brian Pearce, 20 ตุลาคม 2547)

บทบัญญัติเรื่องอายุความสำหรับความผิดใดๆที่กำหนดโดยกฎหมายรัฐบาลกลางหรือสหรัฐ กำหนดไว้สามปีสำหรับความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรไปจนถึงไม่มีอายุความ สำหรับความผิดฐานฆ่าคนตายและการก่อการร้ายที่มีโทษประหารชีวิต โดยส่วนใหญ่แล้วความผิดทางอาญาแห่งสหรัฐไม่ได้บัญญัติอายุความไว้ในตัวกฎหมายเอง แต่จะอาศัยบทบัญญัติของ 18 U.S.C. § 3282 ที่กำหนดระยะเวลาไว้ห้าปีคือใน มาตรา 3282 ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้ามิได้ยื่นฟ้อง หรือมิได้รับคำยืนยันให้ฟ้องคดีจากลูกขุน ภายในระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันล่วงเลยการลงโทษ จะฟ้องคดี พิจารณาคดี หรือลงโทษในการกระทำนั้นไม่ได้ เว้นแต่ความผิดที่มีโทษประหารชีวิต"

นั่นคือตามมาตรา§ 3282 เป็นบททั่วไปในเรื่องอายุความซึ่งถ้าเป็นกรณีที่ไม่สามารถพบพยานหลักฐานหรือไม่รู้ตัวผู้ต้องหาภายในระยะเวลา ห้าปีนับแต่วันที่มีการกระทำความผิด ให้ถือว่าอายุความในการดำเนินคดีหยุดลงคือปิดคดีได้ แต่ถ้าหากมีพยานหลักฐานหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดให้ใช้อายุความตามตาราง 1 เป็นตัวกำหนด

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดอายุความที่ยาวขึ้นสำหรับความผิดอาญาที่ร้ายแรง โดยในปี ค.ศ. 1989 มีการตรากฎหมายกำหนดอายุความสิบปีสำหรับความผิดฐานฉ้อโกงธนาคาร และฐานฉ้อโกงอื่นๆที่มีผลต่อสถาบันทางการเงินใน 18 U.S.C. § 3293 และเมื่อเร็วๆนี้ได้มีการตรากฎหมาย Patriot Act โดยกำหนดอายุความแปดปีสำหรับความผิดฐานก่อการร้ายที่มีอัตราโทษไม่ถึงประหารชีวิต เว้นแต่ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายนั้นเป็นการกระทำที่ "ส่งผลหรือเล็งเห็นผลได้ว่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตหรือก่อให้บุคคลอื่นได้รับอันตราบสาหัส" ความผิดฐานก่อการร้ายเช่นว่านั้นจะไม่มีอายุความ

ใน มาตรา § 3293 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การที่พนักงานอัยการจะมีสิทธิดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามว่าด้วยอายุความนั้น จะต้องมีการยื่นขอคำยืนยันให้ฟ้องคดีจากลูกขุน (หรืออีกนัยหนึ่งคือต้องได้รับ "ความเห็นชอบ"หรือ "การรับรอง" จากคณะลูกขุน) หรือมีการยื่นคำคำฟ้อง (ในกรณีที่ผู้ต้องหาสละสิทธิในการรับการพิจารณาจากคณะลูกขุน) ดังนั้นเพียงการยื่นคำฟ้องต่อศาลหรือการร้องขอออกหมายจับนั้นยังไม่เพียงพอต่อการมีสิทธิดำเนินคดี ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างกฎหมายสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยในกรณีนี้คือภายใต้บทบัญญัติมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไทย (สรุปไว้ในตาราง 2) การยื่นฟ้องคดีอาญาภายในอายุความแล้วนั้นยังไม่เพียงพอ แต่จะต้องค้ตัวผู้กระทำความผิดมาที่ศาลก่อนอายุความล่วงเลยไป

ตาราง 1 อายุความของความผิดแห่งรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา

ความผิด (Federal offense)	Limitation Period
ความผิดที่มีโทษประหารชีวิต (อาทิ การฆาตกรรมที่อยู่ในอำนาจของสหรัฐ เช่น Hobbs Act murder for hire, etc.)	ไม่มีอายุความ (18 U.S.C. § 3281)
การก่อการร้ายที่มีผู้เสียชีวิต, หรือทำให้เสียชีวิตหรือการบาดเจ็บอย่างร้ายแรงโดยเล็งเห็นได้ว่าเป็นการเสี่ยงต่อชีวิต	ไม่มีอายุความ (18 U.S.C. § 3286)
ความผิดด้านการก่อการร้ายอื่น	8 ปี (18 U.S.C. § 3286)
ความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง, สัญชาติ.	10 ปี (18 U.S.C. § 3291)
การฉ้อโกงธนาคาร	10 ปี (18 U.S.C. § 3293)
การจารกรรมผลงานทางศิลปะ	20 ปี (18 U.S.C. § 3294)
การวางเพลิงเผาอาคารหรือยานพาหนะ	10 ปี (18 U.S.C. § 3295)
ความผิดที่กระทำต่อเด็ก (Child abuse)	จนกว่าผู้เสียหายจะมีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์ (18 U.S.C. § 3283)
การหลบเลี่ยงภาษี, การยื่นแบบขอคืนภาษีเท็จ	6 ปี (IRC § 6531)
ความผิดเกี่ยวกับภาษีอื่นๆ	3 ปี (IRC § 6531)

การละเมิดอำนาจศาลที่มีความผิดทางอาญา	1 ปี (18 U.S.C. § 3285)
ความผิดอื่นๆ	5 ปี (18 U.S.C. § 3282)
ความผิดที่พยานหลักฐานอยู่ในต่างประเทศ	ในการดำเนินคดีอาญาอาจขยายออกไปได้อีกไม่เกิน 3 ปี นับจากวันยื่นคำร้อง หรือไม่เกิน 6 เดือน หากได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ (18 U.S.C. § 3292)

ตาราง 2 อายุความตามประมวลกฎหมายอาญาไทย

ระยะเวลาจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา	อายุความ
ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือตั้งแต่ 20 ปี	20 ปี
มากกว่า 7 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี	15 ปี
มากกว่า 1 ปีแต่ไม่เกิน 7 ปี	10 ปี
มากกว่า 1 เดือนแต่ไม่เกิน 1 ปี	5 ปี
ไม่เกิน 1 เดือน	1 ปี

เมื่อเปรียบเทียบเรื่องอายุความของทั้งสองตาราง พบความแตกต่างสำคัญสองประการ ประการแรก วิธีการของสหรัฐอยู่บนพื้นฐานของการสืบหาพยานหลักฐานและการสืบสวนที่แตกต่างกัน โดยมุ่งที่ประเภทของความผิด หรือพิจารณาที่อาชญากรรม ไม่ใช่เพียงความรุนแรงของพฤติกรรมหรือความรุนแรงของการลงโทษ ส่วนมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยเป็นการพิจารณาเพิ่มขึ้นอีกมิติหนึ่ง แต่ยังขาดการยืดหยุ่นปรับไปตามสภาพสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากรัฐสภาของไทยไม่ค่อยได้ปรับแก้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอ แต่จะขึ้นอยู่กับการให้ลำดับความสำคัญของกฎหมายและสภาพทางการเมือง

หลักอายุความสะดุดหยุดลงของสหรัฐอเมริกา

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยคือ กฎหมายอาญาของสหรัฐมีหลักอายุความสะดุดหยุดลงสำหรับเหตุการณ์ต่างๆ สำหรับกฎหมายอาญาไทยดูเหมือนเอื้อหรือสนับสนุนต่อการให้ผู้ต้องหาหลบหนี และไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งบ่อยครั้งพบกับเหตุการณ์นอกเหนือการควบคุม ภายใต้บทบัญญัติ 18 U.S.C. § 3282 บัญญัติว่า "กำหนดอายุความจะไม่มีผลในกรณีที่บุคคลใดหลบหนีจากการพิจารณาคดี" ในบทบัญญัติไม่มีข้อความอื่นใด รวมถึงไม่มีการกำหนดนิยามถึงเจตนาหรือการกระทำในการหลบหนีจากการพิจารณา

ศาลอุทธรณ์แห่งรัฐบาลกลางมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการขาดนัดการพิจารณาก็ถือว่าเป็นการ "หลบหนีจากการพิจารณา" แล้ว ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าการหลบหนีนั้นจะต้องเป็นการขาดนัดการพิจารณาที่มีเจตนาจะหลบหนีการดำเนินคดีด้วย (อ้างอิงจากคดีระหว่างสหรัฐกับ

Fonseca-Machado 53 F.3d. 1242 (11th Cir.1995) (ผู้ต้องหาในคดีจี้เครื่องบินเพื่อไปคิวบากระทำไปเพื่อการหลบหนีจากการดำเนินคดี ดังนั้นอายุความสะดุดหยุดลง) ในบางท้องที่เพียงแค่การไม่อยู่ในเขตท้องที่ที่เกิดเหตุก็เพียงพอแล้ว อ้างอิงจาก In re Assarsson, 687 F2d 1157, 1162 (8th Cir. 1982)

อัยการไม่จำต้องดำเนินการใดๆ เมื่อจำเลยหลบหนีจากการดำเนินคดี เมื่อผู้ต้องสงสัยไม่ปรากฏด้วยจุดประสงค์ในการหลีกเลี่ยงการจับกุมหรือการดำเนินคดีก็ถือว่าเป็นการเพียงพอแล้วที่จะ "หยุดอายุความ" United States v. Ballesteros-Cordova, 586 F.2d 1321, 1323 (9th Cir.1978) หากบุคคลนั้นแสดงความประสงค์จะกลับมาแต่ไม่ได้กระทำการใดๆให้เชื่อได้ว่ามีเจตนาเช่นนั้นอย่างแท้จริง ก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากอายุความ

หลักอายุความสะดุดหยุดลงตามกฎหมายอาญาของไทย

มาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไทยไม่มีหลักอายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ในทางตรงข้าม มาตรา 95 กลับบังคับให้อัยการจะต้องยื่นคำฟ้องภายในอายุความ และยังต้องนำตัวผู้ต้องหามาด้วยในวันยื่นฟ้อง ไม่มีข้อความใดกล่าวเรื่องเวลาในการสืบหาตัวผู้ต้องหาที่หลบซ่อนอยู่ภายในประเทศหรือต่างประเทศ

วรรคท้ายของมาตรา 95 กล่าวถึงกรณีที่จำเลยถูกฟ้องต่อศาลแล้วแต่หลังจากนั้น "หลบหนีหรือวิกลจริต" มาตรการนี้เป็นประโยชน์แก่ผู้หลบหนีหรือผู้หลบซ่อนตัวอย่างมาก อย่างไรก็ตามคงจะเป็นกรณีที่อัยการจะโชคร้ายอย่างมากในกรณีที่จำเลยหลบหนีทั้งจากการจำคุก หรือการประกันตัว หากการหลบหนีหรือการวิกลจริตเป็นไปจนล่วงพ้นอายุความ อัยการควรจะต้องได้รับประโยชน์จากอายุความด้วย แม้ว่าศาลจะออกคำสั่งจำหน่ายคดีในระหว่างที่จำเลยหลบหนี วรรคท้ายนี้ได้แสดงเจตนารมณ์ของมาตรา 95 เป็นอย่างดี

ในหลายกรณีที่จำเลยสามารถหนีจากการพิจารณาโดยที่อายุความยังคงดำเนินไป กรณีแรกผู้กระทำผิดอาจเป็นผู้จ้างวานหรือผู้สนับสนุน (เช่น สั่งการ หรือจ้างวานฆ่าคู่แข่งของตน) และได้ออกจากประเทศไปก่อนที่การกระทำความผิดจะสำเร็จ ในกรณีนี้ไม่ได้หมายความว่าอัยการหรือตำรวจไม่มีความสามารถ และอายุความก็ดำเนินต่อไปนอกจากผู้กระทำผิดจะเลือกสถานที่ในการซ่อนตัวที่ไม่ดี เช่นนั้นจะไม่สามารถนำผู้กระทำผิดขึ้นสู่ศาลได้ และอายุความจะดำเนินต่อไปภายใต้มาตรา 95 วรรคแรก

ในทำนองเดียวกันผู้กระทำผิดสามารถกระทำการ รอดูว่าเจ้าหน้าที่ติดตามตนหรือไม่ แล้วจึงหลบหนีก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้อง และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป นอกจากนี้บางกรณีที่ผู้กระทำผิดอาจรอดูจนศาลรับฟ้องโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานของอัยการแล้วจึงหนีระหว่างประกันตัวเพื่อให้อายุความดำเนินต่อไป จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่าจำเลยในสหรัฐอเมริกาจะถูกจัดว่า "หลบหนีจากความยุติธรรม" ในทุกกรณีที่กล่าวถึงเหล่านี้ แต่ภายใต้มาตรา 95 อายุความไม่มีทางสะดุดหยุดลง

สรุป อายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีข้อ ควรพิจารณาคือ อายุความทางอาญาและอายุความทางแพ่ง ซึ่งอายุความทางอาญาใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนอายุความทางแพ่งไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงอาจมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตามอายุความที่มีอยู่ ซึ่งการนำเอาอายุความของต่างประเทศคือประเทศสหรัฐอเมริกามาศึกษาเปรียบเทียบ ก็เป็นเพียงบริบทหนึ่งเท่านั้นเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศเพิ่มขึ้น ตามรายละเอียดของการศึกษาวิจัยในบทที่สี่ต่อไป

[มีข้อสังเกตุว่า อายุความทางอาญาสำหรับความผิดมูลฐานแต่ละประเภท จะใช้เป็นอายุความในการริบทรัพย์ทางแพ่งด้วยหรือไม่ หากพิจารณาว่าเป็นเรื่องทางแพ่งแท้ๆ ก็ไม่เกี่ยวกัน ส่วนตรงมีอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีข้อสังเกตุว่า อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งใช้กับสิทธิเรียกร้อง ดังนั้นจึงน่าจะบัญญัติให้ชัดเจนจะเหมาะสมกว่า

อายุความสำหรับความผิดมูลฐาน น่าจะต้องเป็นไปตามหลักในประมวลกฎหมายอาญา หากจะบัญญัติให้แตกต่างควรแยกบัญญัติเฉพาะกรณีในกฎหมายพิเศษแต่ละฉบับ หากจะมี น่าจะต้องบัญญัติเป็นหลักทั่วไป] อ.จรัญ

บทที่ 3
ระเบียบวิธีการวิจัย

1. วิธีการวิจัย (Methodology)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเบื้องต้น โดยการสัมภาษณ์ เพื่อดูความเป็นไปได้ในด้านการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัย ซึ่งพบว่าการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้วิธีการสำรวจการออกแบบสอบถามและการเก็บสถิติตัวเลขเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่สามารถเป็นไปได้กับการวิจัยครั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการสร้างเครื่องมือในการวิจัยซึ่งอาจเกิดความคลาดเคลื่อนกับ การวัดของเครื่องมือและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ดังนั้นการวิจัยเชิงคุณภาพจึงมีความเหมาะสมมากกว่าและสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2. หน่วยในการวิเคราะห์ (units of analysis)

หน่วยในการวิเคราะห์คือผู้ถูกสัมภาษณ์ที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการทางด้านกฎหมาย และผู้จัดทำนโยบาย (policy makers) แหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยคือกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ทนายความ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเช่นสำนักงาน ปปง. สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงการคลัง ตลอดจนผู้จัดทำนโยบาย เป็นต้น

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิจัยครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มย่อย (focus groups) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) และเก็บข้อมูลจากเอกสาร (documents)

3.1 การสนทนากลุ่มย่อย (focus groups)

โดยหลักการแล้วแบบฉบับของการสนทนากลุ่มย่อย (focus groups)โดยทั่วไปกลุ่มสนทนาควรมีขนาดประมาณ 6 - 10 แต่อย่างน้อยที่สุดขนาดของกลุ่มสามารถอยู่ในช่วงระหว่าง 4 - 12 คน แต่ไม่ควรเกิน 12 คน (Krueger, 1994) ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกลุ่มในการสนทนากลุ่มสามกลุ่ม คือกลุ่มที่หนึ่งเป็นกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มตัวแทนจากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มที่สามเป็นตัวแทนจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ง เช่น กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานกำกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เหล่านี้ เป็นต้น

3.1.1 คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบอิงจุดมุ่งหมาย (Purposeful Sampling) ทั้งนี้ ได้คำนึงถึงจุดมุ่งหมายที่มุ่งเน้นให้ได้กลุ่มตัวอย่างสำหรับให้ข้อมูลอย่างเปิดเผย และผู้สัมภาษณ์มีโอกาสเข้าถึงกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ ดังนั้นการสนทนากลุ่มย่อยจะเน้นกลุ่มเป้าหมาย คือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งการวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำหนังสือเชิญตัวแทน ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

3.1.2 จากการส่งหนังสือเชิญเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าได้รับการตอบรับการเข้าร่วมสนทนากลุ่มจากตัวแทนในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในกลุ่มนักวิชาการมีผู้เข้าร่วมไม่เพียงพอต่อการจัดทำสนทนากลุ่มย่อย ดังนั้นคณะผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการสนทนาเชิงลึก (in-depth interviews) กับกลุ่มนักวิชาการ

3.1.3 การวิจัยครั้งนี้จึงกำหนดให้มีการสนทนากลุ่มย่อยสองกลุ่ม โดยในกลุ่มที่หนึ่งเป็นกลุ่มตัวแทนจากกระบวนการยุติธรรม มีสมาชิกในกลุ่มจำนวน 8 คนเป็นตัวแทนจากศาลแพ่ง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นกลุ่มขนาดกลางที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาล อัยการ ทนายความ ส่วนกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และมีสมาชิกในกลุ่มจำนวน 11คน เป็นตัวแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สภาทนายความ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หนังสือพิมพ์มติชน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมีคุณลักษณะใกล้เคียงกัน มีความรู้ความเชี่ยวชาญ อีกทั้งตัวแทนของกลุ่มย่อยดังกล่าวถูกคัดเลือกมาจากหลากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถให้ความรู้ แนวคิดครอบคลุมเนื้อหาสาระและข้อมูลสารสนเทศในทุกประเด็น

3.1.4 การสนทนากลุ่มย่อยดำเนินการเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2548 โดยระยะเวลาสนทนากลุ่มย่อยใช้เวลาประมาณ 2-3 ชั่วโมง

3.2. เอกสาร (documents)

การศึกษาวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ บันทึกทางราชการ รายงานผลการวิจัย รายผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (documents) โดยเอกสารราชการ ตำราหรือข้อมูลทางเอกสารสามารถใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในการสนทนากลุ่มย่อยทำให้ข้อมูลมีความตรงและเชื่อถือได้

4. แบบสนทนากลุ่มย่อย/แบบสัมภาษณ์

คณะผู้วิจัยได้สร้างแบบสนทนากลุ่มย่อย/แบบสัมภาษณ์ในลักษณะเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์หรือการสนทนากลุ่มย่อย โดยในระหว่างการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์มีการใช้คำถามซัก (probe

questions) เพิ่มตลอดทั้งในช่วงการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์ ซึ่งแนวทางในการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มมีดังนี้

จุดประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

1. ท่านคิดว่า ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เมื่อท่านเห็นผลดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ฯ แล้ว ท่านคิดว่าผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

1) เป็นไปตามที่พ.ร.บ.ฯกำหนดเพียงใด

2) ท่านรู้สึกอย่างไรกับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นทั้งในด้านดีและด้านที่ต้องปรับปรุง

2. ท่านคิดว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฯ ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีผลกระทบอย่างไรบ้างต่อสังคม?

1) มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างไรบ้าง

2) ระดับความรุนแรงของผลกระทบมีขนาดไหนอย่างไร ?

3. ท่านคิดว่าการกำหนดอายุความในคดีความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีปัญหาข้อควรพิจารณาในประเด็นใดบ้าง ? ประเด็นใดสำคัญมากที่สุด ประเด็นใดที่ต้องเร่งดำเนินการ

1) ประเด็นทางประเภทคดีมีปัญหาข้อควรพิจารณา อะไรบ้างและอย่างไร?

2) ประเด็นทางด้านการนับอายุความมีปัญหาควรพิจารณา อะไรบ้าง และอย่างไร ?

จุดประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในกำหนดอายุความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรหากมีการกำหนดอายุความในคดีความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

2. ท่านคิดว่าแนวทาง / รูปแบบการกำหนดอายุความในคดีความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ควรเป็นแนวทางใด ? แนวทางใดเหมาะสมที่สุด ?

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการถอดถ้อยคำจากการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มย่อยแบบคำต่อคำ พร้อมทั้งการจดบันทึก (field notes) โดยคัดลอกข้อความและบันทึกอย่างละเอียด เพื่อให้การตีความและการกำหนดประเด็นที่สำคัญได้อย่างถูกต้องเชื่อถือได้ รวมทั้งการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันความถูกต้อง ตรงกันของข้อมูล แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ เนื้อหา (Content analysis) ซึ่งในการใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหานั้นคณะผู้วิจัยได้ใช้การถอดข้อความทั้งหมดในภาพรวมแล้วนำข้อความทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดหัวข้อ/กลุ่มหัวข้อแนวคิดสำคัญ (topic/category) และแบบแผนแนวคิดสำคัญอันเป็นแก่นสาระหลัก (Pattern/Themes) ซึ่งการนำข้อความแนวคิดแบบแผนจากการ

สัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มย่อย มาตรวจสอบความตรงกับข้อความจากเอกสารทำให้เป็นการยืนยันความถูกต้องของแนวคิดสำคัญที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้

6. ข้อจำกัดในการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพโดยมุ่งเฉพาะกรณีศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดในเรื่องของการสรุปเป็นเชิงนัยทั่วไป (generalization) กล่าวคือไม่สามารถนำผลการวิจัยไปอ้างอิงกับประชากรกลุ่มอื่นได้

บทที่ 4
ผลการวิจัย

สำหรับการนำเสนอผลการวิจัย เป็นการนำเสนอเนื้อหาที่ได้จากข้อคำถามในการสนทนากลุ่มย่อย (focus groups) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) ซึ่งตอบคำถามการวิจัย ทั้งในมิติที่เกี่ยวกับปัญหาจากผลการดำเนินงานและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิติต่อมานำเสนอการกำหนดประเภทของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และมิติสุดท้ายเป็นการเสนอแนวทางในการกำหนดปัญหาการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานและรูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยได้ข้อสรุปในประเด็นสำคัญๆต่างดังนี้

ผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่? อย่างไร? ผลกระทบที่มีต่อสังคมมีอย่างไรบ้าง?

นักวิชาการท่านหนึ่งยอมรับว่าผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดย กล่าวว่า

พบว่าตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายฟอกเงินการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ผมคิดว่าตรงกับจุดประสงค์กับเรายกร่างฯ ผมท้าวความว่าในเบื้องต้นตอนที่ยกร่างฯ ให้ความผิดมูลฐานเป็นแค่ยาเสพติดเท่านั้นเอง เหตุผลเพราะว่าในตอนนั้นทาง ป.ป.ส. ต้องการจะให้ พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ปี 2534 สัมฤทธิ์ผล เพราะ พ.ร.บ. มาตรการฯ ปี 2534 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการใหม่ ๆ หลายอย่าง เช่น เริ่มริบทรัพย์สินในส่วนของการผลักภาระการพิสูจน์ให้จำเลยมาใช้ เริ่มเอามาตรการสบคบมาใช้

นอกจากนี้ ในผลการดำเนินงานของธุรกรรมทางการเงิน ของสำนักงาน ปปง. ได้มีผลลัพธ์ที่กล่าวถึงกันในระดับหนึ่ง เนื่องจากยังมีการหลบเลี่ยงในการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนวงเงินไม่ถึง 2,000,000 บาท ซึ่งตามกฎหมายกำหนดว่า ไม่ต้องรายงานผลธุรกรรมทางเงินดังกล่าวให้กับ สำนักงาน ปปง. ทราบ ดังนั้น สำนักงาน ปปง. ได้เพิ่มมาตรการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานด้านธุรกรรมทางการเงิน

ซึ่งนักวิชาการท่านหนึ่งได้กล่าวถึงการดำเนินงานของ สำนักงาน ปปง. ไว้อย่างน่าสนใจว่า ธุรกรรมที่ต้องรายงานมี 3 ประการ ด้วยกันตามกฎหมาย ปปง.

ประการแรก คือ ธุรกรรมที่เป็นเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป

ประการที่สอง คือ ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับพวกอสังหาริมทรัพย์ ตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป

ประการที่สาม คือ ธุรกรรมที่จำนวนเงินอาจไม่ถึงก็ได้แต่มีเหตุอันควรสงสัย เช่น พยายามฝากให้ไม่ถึงยอด 2,000,000 บาท บ่อย ๆ เสมอเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูกตรวจสอบตอนนี้ทาง สำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานมาจากธนาคารว่าเงินมีถึงสองแสนธุรกรรม ภาระคือต้องแยกธุรกรรมเหล่านี้เป็นกลุ่มว่า ควรจะเข้าเรื่องความผิดกฎหมายอะไร

ในประเด็นการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของสำนักงาน ปปง. ที่ได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิผลมากที่สุด ได้แก่ การดำเนินงานเกี่ยวกับคดียาเสพติด และมีประสิทธิผลน้อยที่สุด ได้แก่ การดำเนินงานเกี่ยวกับคดีผู้มีอิทธิพลซึ่งนักวิชาการและผู้สนทนากลุ่มย่อยได้มีความเห็นเป็นทำนองเดียวกัน โดยนักวิชาการท่านหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นดังนี้

ยาเสพติดได้ผลที่สุด ที่ยังไม่ค่อยดีคือเรื่องผู้มีอิทธิพล ขนาดคำว่าอิทธิพลคำเดียวยังให้ความหมายไม่ได้เลย ตำรวจอย่างหนึ่ง ฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าไม่เป็นนโยบายของรัฐในการปราบปราม นายกฯ ออกมาบอกว่า 14 ประเภทอาชญากรรมเป็นผู้มีอิทธิพล แต่บางท่านบอกไม่ใช่เป็นแค่แขนขา ยังมีคิวมอเตอร์ไซด์อีก ผมเคยบอกที่ประชุมว่าจริง ๆ แล้วกำหนดไม่ยาก บุคคลที่ตำรวจจับไม่ได้คือผู้มีอิทธิพล จับได้ตอนนี้คือแขนขาหมด

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เข้าร่วมในการสนทนากลุ่มย่อยโดยมีผู้เข้าร่วมเห็นด้วยดังนี้ว่าขณะนี้ที่ผมดูหลายเรื่องที่มีการตรวจสอบทรัพย์สินนักโทษ เรือนจำ ผู้ที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำในคดียาเสพติดที่เป็นการใช้กฎหมายฟอกเงินเกินกว่าร้อยละ 95 เปอร์เซ็นต์ ส่วนใหญ่เป็นคดียาเสพติดทั้งนั้น และดูว่าพวกที่ถูกจำคุกในคดียาเสพติดตอนนี้มีการติดต่อญาติพี่น้องหรือเขียนจดหมายไปถึงญาติพี่น้องเรื่องการย้ายทรัพย์หรือแจ้งเบาะแสของทรัพย์อย่างไรหรือไม่ เพราะจดหมายที่ติดต่อกันต้องผ่านเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ตอนนี้พอได้ความหรือได้เบาะแสก็จับประเด็นแห่งการตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงิน หลายเรื่องที่ทำอยู่ในขณะนี้ ประเด็นปัญหา คือว่าตอนนี้กฎหมายฟอกเงินเป็นคล้าย ๆ ว่าด่านสุดท้ายที่จะดำเนินการกับผู้ก่อการร้ายหรือ พวกมิจฉาชีพพวกนี้ ลักษณะของการใช้กฎหมายฟอกเงินเท่าที่ผมดูขณะนี้หลายเรื่องที่เล็ก ๆ น้อย ๆ ดำเนินการไป แต่ในส่วนของกฎหมายยาเสพติดตาม พระราชบัญญัติมาตรการฯ ในขณะนี้ใช้เฉพาะรายใหญ่ ๆ และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเหมือนกัน

นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่พอใจกับการการมีกฎหมายบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านให้ความเห็นในเชิงสนับสนุนว่า

การที่มีกฎหมายฟอกเงินความจริงเป็นสิ่งที่ความรู้สึกส่วนตัวผม ผมพอใจมาก ทุกอย่างกฎหมายกำหนดไว้แล้วว่าอะไรยึดได้ อะไรยึดไม่ได้ ความผิดมูลฐานหรือไม่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ส่วนว่าในที่สุดแล้วมีข้อโต้แย้งถกเถียงอย่างไรไปจบที่ศาล เพราะไม่ใช่ว่ายึดแล้วเป็นของแผ่นดินไปเลยต้องศาลสั่งริบถึงจะตกเป็นของแผ่นดินได้ ไม่ใช่ว่ายื่นไปอย่างไรแล้วศาลจะต้องเชื่อต้องไต่สวนกัน ฝ่ายที่อ้างว่าที่บอกว่าผ่อนมา

เองต้องไปพิสูจน์กันในศาล ผ่อนมาเองศาลสั่งริบอยู่แล้วเป็นเรื่องธรรมดาเหมือนที่ว่าจับผู้ต้องหามาดำเนินคดีอาญาและในที่สุดพิสูจน์กันในศาลไม่ได้ว่าได้ทำความผิดอาญาก็ยกฟ้อง

ในประเด็นของความผิดมูลฐานในคดีความผิดทางศุลกากร ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มกระบวนการยุติธรรมท่านหนึ่งกล่าวว่า

ส่วนของศุลกากรมูลฐานที่ 7 ลักลอบหนีศุลกากรที่จะเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน ประสบการณ์ที่ผ่านมาในคดีของศุลกากรจะเป็นส่วนน้อยที่มีการดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงิน ประเด็นปัญหาบางครั้งเป็นเรื่องปัญหาข้อกฎหมาย เท่าที่ผมดูที่เราดำเนินการไปแล้ว อย่างกรณีการจับกุมเงินที่ดอนเมือง เป็นปัญหาเรื่องข้อกฎหมายเรื่องการแปลกฎหมายว่าอย่างนี้ลักษณะของการกระทำของเขาการขนเงินตราออกต่างประเทศเป็นเรื่องของการลักลอบหนีศุลกากรหรือไม่เป็นประเด็นหนึ่ง ในขณะนี้ล่าสุดมีคดีที่ยื่นคำร้องไปเร็ว ๆ นี้ในส่วนของการจับกุมสินค้าหนีภาษี ที่ทางพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเข้าไปตรวจค้นและยึดรองเท้าที่สั่งมาจากประเทศจีนหลายหมื่นคู่ และมีการดำเนินคดีในส่วนของกลางที่ยึดได้บางยี่ห้อมี[brand name]ก็เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ และมีเรื่องการสั่งสินค้านำเข้ามาและดำเนินคดีในส่วนของการลักลอบหนีศุลกากรในเรื่องการนำสินค้าเข้ามาโดยไม่เสียภาษี แต่บางส่วนไม่เป็นสินค้าที่ละเมิดลิขสิทธิ์ไม่ใช่ยี่ห้อ [brand name] แต่ก็มีการนำเข้ามาด้วยจับกุมพร้อมกันในส่วนนั้นปรากฏว่าหลักฐานของทางศุลกากรไม่มีการเปิดตรวจสินค้าเหล่านี้ ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติเท่าที่ดูแล้วประเด็นที่ดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินต้องเชื่อก่อนว่าทรัพย์สินที่เคยดำเนินการได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานในข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ในประเด็นการดำเนินคดีของความผิดทางอาญาตามความผิดมูลฐานทั้ง 8 นั้น ในบางครั้งมีข้อขัดข้องบางประการของวิธีการทำงาน อย่างเช่น วิธีการดำเนินคดีของพนักงานอัยการต้องแยกกับความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แม้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน แต่วิธีการดำเนินคดีแตกต่างกัน ซึ่งบางครั้งศาลอาจยอมให้มีการรวมดำเนินคดีเป็นเรื่องเดียวกันในชั้นศาล แต่การพิจารณาแยกพิจารณาเป็น 2 เรื่อง และคำพิพากษาแยกเป็น 2 คดี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานอัยการที่ต้องแยกทำเป็น 2 สำนวน ซึ่งอัยการที่ทำคดีต่างสังกัดสำนักอัยการแต่ละฝ่าย เช่นคดียาเสพติดต้องให้พนักงานอัยการกองคดียาเสพติดทำเรื่องส่งฟ้อง ส่วนคดีฟอกเงินให้สำนักอัยการคดีพิเศษ 3 ทำเรื่องส่งฟ้องโดยผู้สนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่ง ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

ประเด็นปัญหาในส่วนนี้คือ ในความผิดมูลฐานกับความผิดฐานฟอกเงินเป็นคนละฐานกันต่างกรรมกัน ตอนเกิดเหตุแรก ๆ ปกติแล้วเวลาทำสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนบางครั้งจะแยกสำนวนการสอบสวน คดีมูลฐานก็ไปคดีมูลฐาน คดีฟอกเงินก็ทำเป็นสำนวนฟอกเงินและแยกส่งอัยการต่างกองกัน เพียงแต่การพิจารณาสำนวนบางครั้งอาจจะมีปัญหาเรื่องการดำเนินคดีในชั้นศาล บางทีอัยการคดีมูลฐานฟ้องอัยการคดีฟอกเงินฟ้อง บางครั้งอาจจะต้องขอรวมพิจารณาบางทีเกี่ยวพันกัน เท่าที่ประสบมาส่วนใหญ่เมื่อขอรวมพิจารณาศาลก็จะอนุญาตให้รวม ....ประเด็นถามว่า ปัญหาตรงนี้มีปัญหาอะไรหรือไม่ในชั้นดำเนินการในส่วนของคดีอาญาเวลาศาลพิจารณาคงใช้หลักกฎหมายอาญาทั่วไป โจทก์ต้องนำสืบโดย

ปราศจากข้อสงสัย เราต้องนำสืบค่อนข้างเข้มข้นมากกว่าการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพราะพยานหลักฐานศาลต้องฟังให้ชัดเจน ในคดีนั้นผลคดีปรากฏว่าในส่วนของความผิดทางอาญามูลฐานศาลยกฟ้อง แต่ว่าความผิดฐานฟอกเงินศาลลงโทษ พยานหลักฐานในชุดเดียวกันแต่ว่าฐานความผิดคนละฐานกัน เวลาศาลพิจารณาจะต้องดูแต่ละลักษณะของคดี ของข้อหาที่โจทก์ฟ้อง

นอกจากนี้ในประเด็นการดำเนินคดีของความผิดตาม พ.ร.บ. ยาเสพติด ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา และเป็นความผิด 1 ใน 8 มูลฐาน เมื่อศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้กระทำความผิด แต่ต่อมาได้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการฟอกเงินในเรื่องทรัพย์สินทางแพ่ง ปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประเด็น กล่าวคือ

1) เมื่อคดีอาญาสิ้นสุดแล้วจะดำเนินคดีทางแพ่งกับเจ้าของทรัพย์สินได้หรือไม่

2) หากความผิดเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ จะฟ้องร้องบังคับคดีได้หรือไม่ โดยได้มีการยกตัวอย่างให้เห็นการปฏิบัติงานที่ใช้เป็นแนวทางในการทำงาน ซึ่งมีผู้สนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มกระบวนการยุติธรรมท่านหนึ่งกล่าวรายละเอียดตัวอย่างของคดีที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วว่า

เรื่องเดิมเกิดเหตุในช่วงที่กฎหมายยาเสพติด คือ พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ใช้บังคับอยู่ ในคดีนั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการล่อซื้อยาเสพติด คือยาบ้าและเฮโรอีนด้วย หลังจากล่อซื้อตำรวจปลอมตัวเป็นสายลับ ผู้หญิงไปล่อซื้อติดต่อกับตัวผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้หญิง คือ นาง ก [นามสมมติ] ปรากฏว่าพอล่อซื้อก็มีการตกลงซื้อขายยาเสพติด แต่ตอนที่ส่งมอบยาเสพติดตัวการ คือ นาง ก [นามสมมติ]ให้ลูกน้องนำยาเสพติดมาส่งให้กับตำรวจที่ล่อซื้อ ก็มีการจับกุมลูกน้องได้พร้อมกับยาเสพติด ยึดเงินที่ล่อซื้อได้ ในคดีอย่างนี้ในชั้นนั้นปรากฏว่าพนักงานสอบสวนก็แจ้งข้อหาร่วมกันมียาเสพติดให้โทษไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและจำหน่าย ซึ่งในคดีลักษณะอย่างนี้ในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินในส่วนนั้น มีการทำกฎหมายมาตรการฯ ไปใช้ในบทบัญญัติของกฎหมายมาตรการฯ โดยเฉพาะเพราะว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดคือได้มาจากการกระทำความผิดยาเสพติดมีการตรวจสอบทรัพย์สินโดยสำนักงาน ป.ป.ส. ดำเนินการ ส่วนคดีอาญาเป็นเรื่องของการสอบสวนดำเนินการแยกเป็นสองส่วน ส่วนคดีทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่แล้วทรัพย์สินที่มีอยู่ก็จะเป็นของตัวการใหญ่ทั้งนั้น มีที่ดินมีทรัพย์สินหลายรายการมูลค่าหลายสิบล้าน ปรากฏว่าการดำเนินการในคดีนี้เนื่องจากกฎหมายมาตรการฯ มาตรา 27 เป็นกรณีที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด พอผ่านการตรวจสอบทรัพย์สินโดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ส. แล้ว และมีความเห็นมีมติว่าทรัพย์สินพวกนี้เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดก็ส่งเรื่องให้อัยการเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีหลักสั่งริบทรัพย์ให้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในคดียาเสพติดซึ่งดำเนินการตามกฎหมายมาตรการฯ จะมีสองส่วน ส่วนหนึ่ง คือ คำฟ้องในคดีอาญามูลฐานหลัก ส่วนที่สอง คือ คำร้องที่อัยการยื่นขอให้ศาลในคดีหลักนั้นเอง สั่งริบทรัพย์ให้ตกเป็นของกองทุน ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ส. ปรากฏว่าในคดีมูลฐานศาล

พิจารณาแล้วลงโทษเฉพาะลูกน้องที่กระทำความผิด แต่ตัวการใหญ่ศาลฟังว่าพยานโจทก์ที่นำสืบมีข้อสงสัยเกี่ยวกับล่อซื้อของสายลับก็เลยยกฟ้อง พอยกฟ้องขึ้นมาผลปรากฏว่าทรัพย์สินส่วนใหญ่แล้วเป็นของตัวการใหญ่ทั้งนั้น หลักในกฎหมายมาตรการฯ ถ้าคดีหลักศาลยกฟ้อง คดีคำร้องก็ต้องตกไปด้วย เพราะถือว่าการริบทรัพย์ตกเป็นของกองทุนเป็นโทษอย่างหนึ่ง เป็นคดีที่ต้องประกอบกับคดีหลัก เมื่อไม่ได้กระทำความผิดคดีหลักคำร้องศาลก็ยก ตอนที่ยกคำร้องในคดีนั้นปรากฏว่ากฎหมายฟอกเงินแรก ๆ ยังไม่มีผลใช้บังคับ หลังจากยกฟ้องตัวการใหญ่ไปแล้วคดีคำร้องก็ตกไปด้วย คดีถึงที่สุดส่วนลูกน้องจำคุกก็ว่าไป ประเด็นปัญหาคือ หลังจากนั้นแล้วกฎหมายฟอกเงินมีผลบังคับใช้วันที่ 19 สิงหาคม 2542 ทางสำนักงาน ป.ป.ส. ส่งเรื่องนี้มาที่สำนักงาน ปปง. เพื่อให้ดำเนินการกับทรัพย์สินชุดที่ยังเหลืออยู่ มีที่ดินหลายสิบแปลง ปรากฏว่าทางสำนักงาน ปปง. รับดำเนินการต่อโดยดูมาตรา 58 ของกฎหมายฟอกเงินที่บอกว่าถ้าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดแล้วไปดำเนินการตามกฎหมายอื่นไม่เป็นผล หรือถ้ายังไม่ได้ดำเนินการก็ตาม หรือถ้าดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินจะก่อประโยชน์ให้แก่ทางราชการมากกว่าก็สามารถดำเนินการได้อีกเป็นบทบัญญัติโดยเฉพาะตามมาตรา 58 สำนักงาน ปปง. ก็ตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมายฟอกเงินโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการธุรกรรม จนกระทั่งสุดท้ายดูว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมมาน่าเชื่อว่าทรัพย์สินชุดเดิมเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงินตามนิยามมาตรา 3 ส่งเรื่องให้อัยการดำเนินการต่อ อัยการพิจารณาตามขั้นตอนและดูแล้วหลักฐานพอที่จะยื่นคำร้องได้ตามมาตรา 49 ก็ยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่ตรวจสอบชุดที่ยังไม่คืนไปตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 พอยื่นคำร้องไปประเด็นเกิดขึ้นมาทันที พวกคัดค้าน คัดค้านบอกว่าคดีนี้ไม่สามารถดำเนินการได้อีกเพราะว่าคดียาเสพติดถึงที่สุดไปแล้วทรัพย์สินก็ชุดเดียวกัน ประเด็นที่สอง คือ ทรัพย์สินเหล่านี้ได้มาก่อนวันที่กฎหมายฟอกเงินมีผลบังคับใช้ สองประเด็นแล้วที่ต่อสู้คดีชั้นศาลเพราะคดีนี้เป็นคดีแรก ๆ ที่ทางอัยการดำเนินการอยู่ปรากฏว่าตอนนี้ศาลแพ่งตัดสินแล้ว ในประเด็นคือ มาตรา 58 เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการใหม่ตามกฎหมายฟอกเงินบอกว่าสามารถดำเนินการได้เพราะเป็นกฎหมายคนละฉบับกัน และมาตรา 58 บัญญัติไว้ชัดเจน แม้ดำเนินการตามกฎหมายมาตรการฯ ไปแล้วไม่เป็นผลก็ยังดำเนินการต่ออีกตามกฎหมายฟอกเงินได้เพราะเป็นคนละส่วน พ.ร.บ.มาตรการฯ ยาเสพติดเป็นเรื่องของทางอาญา แต่ว่าในส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามมาตรา 58 เป็นส่วนของการดำเนินการที่ศาลแพ่งเป็นคนละส่วนดำเนินการได้ประการแรก ประเด็นที่สองทรัพย์สินที่ได้มาก่อนวันที่กฎหมายฟอกเงินมีผลบังคับใช้ศาลแพ่งจะสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินได้หรือไม่ อันนี้ก็ต่อสู้ประเด็นนี้อยู่ สุดท้ายศาลก็มีคำวินิจฉัยออกมาในประเด็นว่าในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่ใช่เป็นเรื่องการลงโทษทางอาญาเหตุผลอีกส่วนคือ แม้ในเรื่องทรัพย์สินในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1327 ยังกำหนดไว้ว่า ถ้าทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องตกเป็นของแผ่นดิน ประเด็นนี้ท่านเขียนใส่ไว้ สุดท้ายแล้วศาลแพ่งก็มีคำสั่งให้ทรัพย์สินทั้งหมดซึ่งพนักงานอัยการนำสืบได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานเรื่องยาเสพติด เพราะเรื่องการฟังพยานหลักฐานในคดีทรัพย์สินต่างจากคดีอาญา ในส่วนของคดีทรัพย์สินเนื่องจากกฎหมายฟอกเงินพูดถึงในประเด็นนี้ในมาตรา 51 ว่าถ้าเกิดศาลพิจารณาคดีแล้วฟังว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและข้อ

อ้างของผู้ที่รับโอนทรัพย์คือ เจ้าของทรัพย์ตามมาตรา 50 ฟังไม่ขึ้น ให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ประเด็นที่อัยการนำสืบและนำสืบได้ความว่าทรัพย์สินนี้ในส่วนนี้ของ นาง ก [นามสมมติ]เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดยาเสพติด แม้คดีอาญาศาลจะยกฟ้องก็ตาม แต่การรับฟังคดีแพ่งศาลชั่งน้ำหนักพยาน ประกอบกับมาตรา 51 วรรคสอง ยังมีบทสันนิษฐานของกฎหมายไว้ด้วยว่า ถ้าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์หรือผู้รับโอนทรัพย์เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต ประเด็นตรงนี้นำสืบให้ศาลเห็นว่าตัวนาง ก [นามสมมติ] เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดมูลฐาน คือลูกน้องที่จับกุมในคราวเดียวกันนั่นเอง รถยนต์ที่นำยาเสพติดไปส่งให้ก็เป็นของตัวการใหญ่เข้าหลักข้อสันนิษฐานของกฎหมายตัวนี้ด้วย ประกอบกับทางฝ่ายผู้คัดค้านนำสืบไม่ได้ว่าเงินทรัพย์สินเหล่านี้ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือ โดยสุจริต ศาลสั่งให้ทรัพย์สินทั้งหมดตกเป็นของแผ่นดิน นี่เป็น case แรก ๆ หรือเป็น case ตัวอย่างก็ได้ที่เกิดขึ้นในเรื่องการนำกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับในกรณีที่กฎหมายอื่นใช้แล้วไม่เป็นผล กรณีที่ยกตัวอย่างคือ เรื่องยาเสพติดที่เป็นคดีที่พอจะศึกษาได้ ถ้าถามว่าผลของคดีนี้จะวางแนวได้หลายประการว่าในส่วนของการดำเนินการ กับทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงิน แม้จะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาก่อนวันที่กฎหมายฟอกเงินมีผลบังคับใช้ก็ตามศาลก็สั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ เพราะไม่ใช่เป็นการลงโทษทางอาญา เป็นมาตรการพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายฟอกเงิน โดยดูจากหมายเหตุของกฎหมายฉบับนี้ว่าเป็นวิธีการที่จะดำเนินการกับพวกองค์กรอาชญากรรมหรือผู้ประกอบอาชญากรรมบางประเภทที่กระทำผิดแล้วได้เงินหรือทรัพย์สินนั้นมา แล้วไปกระทำการฟอกให้เหมือนเงินหรือทรัพย์สินที่บริสุทธิ์ จำเป็นต้องมีวิธีการพิเศษตามกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับ วิธีการพิเศษในที่นี้หมายถึง มาตรการเรื่องการทรัพย์สินในบทที่ 6 เป็นบทสรุปของคดีนี้ของกฎหมายที่ใช้

นอกจากนี้ได้มีการยืนยันว่าการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวว่า ศาลแพ่งได้รับคดีประเภทนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ออกบังคับใช้ไว้พิจารณาหลายคดีและได้มีคำพิพากษาของศาลแพ่งให้ยึดทรัพย์ในคดีดังกล่าวหลายคดีแล้ว โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยกล่าวไว้เป็นที่น่าสนใจว่า

ในส่วนของ ป.ป.ส. ที่ผมเรียนให้ทราบแล้วว่าล่าสุดกฎหมายที่แก้ไขแล้วต้องยื่นคำร้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา คือระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องยื่น ถ้ายื่นเกินกำหนดนี้ศาลยกคำร้อง lock ด้วยเวลาช่วงนี้ อันนี้คงเป็นเรื่องของกฎหมายมาตรการฯต่างหากจากกฎหมายฟอกเงินในส่วนของทรัพย์สินที่ผมยกตัวอย่างกรณีของนาง ก [นามสมมติ] นั้นศาลตัดสินมาตั้งนานแล้วเกิน 1 ปี และก่อนวันที่กฎหมายฟอกเงินมีผลบังคับใช้แล้วตอนหลังมาตรวจสอบตามกฎหมายฟอกเงินยังสามารถดำเนินการได้โดยดูมาตรา 58 นอกจากคดีรายนี้แล้วยังมีอีกหลายคดีที่ตามมา ผมว่าเกือบ 10 คดีแล้วที่ตัดสินแล้วในแนวนี้

ปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อีกประเด็นคือ การยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ริบทรัพย์ทางอาญาตามพระราชบัญญัติยาเสพติด พนักงานอัยการสามารถขอให้ศาลริบทรัพย์พร้อมกับคำฟ้องในคดีให้ลงโทษ

ผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติด หรือยื่นคำร้องขอริบทรัพย์ภายใน 1 ปี หลังจากศาลชั้นต้นพิพากษา มิฉะนั้นขาดอายุความทางอาญา แต่แม้ขาดอายุความทางอาญา ในการริบทรัพย์หรือแม้ในการดำเนินคดีอาญาศาลยกฟ้องสำนักงาน ป.ป.ส. สามารถส่งเรื่องให้ สำนักงาน ปปง. ดำเนินการยึดทรัพย์ในทางแพ่งได้ โดยผู้สนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

ในทางปฏิบัติบางครั้งจับยาบ้าได้เป็นร้อย มีประเด็นว่า ศาลฟังว่าจำเลยที่ถูกฟ้องผิดเพียงมีไว้เพื่อครอบครอง ในกฎหมายมาตรการ 9 เรื่องริบทรัพย์ตกไปเลย เพราะไม่เข้าองค์ประกอบของกฎหมาย ตรงนี้มีหลายคดีที่ทางสำนักงาน ป.ป.ส. แจ้งผลมาที่สำนักงาน ปปง. รายงานเข้ามาว่าเกี่ยวกับยาเสพติดรายนี้จะดำเนินการไปแล้วแต่ไม่เป็นผลเพราะว่าศาลไปยกฟ้องในข้อหามีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายแต่ลงโทษมีไว้ในครอบครองยังเชื่อว่าทรัพย์นั้นเป็นทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงินส่งมาให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการต่อ สำนักงาน ปปง. ดำเนินการตามขั้นตอนของการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและส่งให้อัยการฟ้องร้องต่อศาล และศาลแพ่งก็มีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่ง หรือบางส่วนแรก ๆ ที่ใช้กฎหมายมาตรการนี้จำกัดเรื่องเวลา เดิมมาตรา 27 ที่กำหนดไว้ในเรื่องการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของกองทุนต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือยื่นระหว่างการพิจารณาก็ได้แต่อย่างช้าไม่เกิน 1 ปี

นอกจากนี้ได้มีการกล่าวเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องการยื่นคำร้องขอให้ศาลริบทรัพย์ทางอาญาภายในอายุความ ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพราะบางคดีมีทรัพย์สินอยู่มาก จึงไม่สามารถติดตาม และยื่นคำร้องขอให้ศาลริบทรัพย์ทางอาญาได้ทันจึงได้ส่งเรื่องให้ทางสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยึดทรัพย์ทางแพ่งแทน โดยมีผู้สนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

กรณีนี้ตอนใช้กฎหมายมาตรการใหม่ ๆ ประเด็นของข้อกฎหมายครั้งแรกกฎหมายเขียนว่าต้องยื่นพร้อมกับคำฟ้องหรือก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ต่อมาแก้ไขกฎหมายว่าให้ขยายได้ 1 ปี นับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ขยายแล้ว 1 ปี ก็ยังมีอุปสรรคปัญหาในการตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ส. อยู่ เพราะบางทีทรัพย์มากทำไม่ทัน ต้องส่งให้อัยการพิจารณากว่าจะพิจารณาเสร็จบางทีส่งมาศาลตัดสินแล้ว ยิ่งตอนหลังกฎหมายแก้ใหม่ยิ่งมีปัญหาผมว่าสืบไม่ต้องประกอบด้วยซ้ำตัดสินได้เลย ประเด็นตรงนี้ขณะนี้มีหลายเรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ส. ทำไม่ทันก็ดีหรือส่งไปที่อัยการ อัยการไม่ได้ยื่นภายในกำหนดก็ดีขยายไป 1 ปี แล้วก็ไม่ได้ยื่น ส่วนนี้มีทรัพย์สินส่วนที่ยังหลงเหลืออยู่และ ป.ป.ส. ก็แจ้งไปที่ ปปง. ให้ดำเนินการ ปปง. ก็ดำเนินการตามขั้นตอนและส่งเรื่องให้อัยการ อัยการก็ยื่นคำร้องแล้วศาลท่านก็สั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินมีหลายคดีอันนี้ก็มีแล้ว ส่วนของทรัพย์สินที่เกี่ยวพันกับทาง ป.ป.ส. ผมไม่ทราบว่ามีประเด็นอื่นอีกหรือไม่

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มย่อยจากกระบวนการยุติธรรมท่านหนึ่ง กล่าวว่า กรณีทางสำนักงาน ป.ป.ส. ในคดียาเสพติดได้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. มาตรการ ฯ ในการริบทรัพย์ในบางกรณีอัยการไม่สามารถยื่นคำร้องให้ศาลริบทรัพย์สินได้เนื่องจากคดีมีการยื่นคำร้องหลังจากศาลชั้นต้นพิพากษากำหนดเป็น 1 ปี เนื่องจากหมดอายุความ ในบางกรณีซึ่งศาลพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุด ไม่สามารถดำเนินการตาม พ.ร.บ.

มาตรการ ฯ ในการยึดทรัพย์สินได้ ในกรณีนี้จะส่งเรื่องให้ ปปง. ดำเนินการ ปัญหาเรื่องอายุความทางนี้ได้ดำเนินการแต่ปัญหาเรื่องอายุความไม่ทราบว่าต้องกำหนดยึดหลักตามคดีอาญาหรือไม่

แต่ประเด็นอีกปัญหาหนึ่งที่เป็นปัญหามากในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติงานของ ปปง. และอัยการ คือ การตีความตามเจตนารมณ์ของข้อกฎหมายตามมาตรา 48 วรรคแรกซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใด ที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน" และ มาตรา49 วรรคแรก บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว ปัญหาดังกล่าวมีการตีความเป็นสองแนวทางโดยแนวทางแรก คือ เลขาธิการ ปปง. ต้องส่งเรื่องให้อัยการภายใน 90 วันหรือไม่ หรืออัยการต้องยื่นเรื่องต่อศาลภายใน 90 วันหรือไม่ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ เลขาธิการ ปปง. ต้องส่งเรื่องให้อัยการภายใน 90 วันนับตั้งแต่ได้ยึดทรัพย์มา ส่วนอัยการเมื่อรับเรื่องมาแล้วจะยื่นคำร้องต่อศาลเกินระยะเวลา 90 วันก็ได้เพราะอัยการยังสามารถใช้มาตรา 49 วรรค 2 หากเลขาธิการ ปปง. ยื่นเรื่องให้อัยการภายใน 90 วัน ในกรณีที่อัยการเห็นว่าเรื่องยังไม่สมบูรณ์ อัยการสามารถส่งเรื่องให้เลขาธิการ ปปง. ดำเนินการให้สมบูรณ์และยื่นคำร้องต่อศาลเกินระยะเวลา 90 วัน ซึ่งปัญหาที่ยื่นเกิน 90 วันนับแต่มีการอายัดทรัพย์นั้นก็ต้องปล่อยทรัพย์นั้นไป ซึ่งได้มีการประสานงานกันระหว่างสำนักงานอัยการและสำนักงานปปง. ให้สำนักงาน ปปง. ส่งเรื่องไปยังอัยการภายใน 60 วัน เพื่อให้อัยการมีเวลา 30 วันในการพิจารณาเรื่องยื่นคำร้องต่อศาล ภายใน 90 วัน ซึ่งมีผู้สนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

ประเด็นปัญหาอยู่ที่ตอนใช้กฎหมายใหม่ ๆ เนื่องจากมาตรา 48 เขียนไว้ในประเด็นเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวโดยให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมสั่งยึดอายัดไว้ชั่วคราวได้ไม่เกิน 90 วัน ในวรรคแรก แต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนให้อำนาจเลขาธิการ ปปง. ใช้อำนาจนี้ได้ 90 วัน เหมือนกัน ประเด็นปัญหาคือ ในมาตรา 49 วรรคแรก เขียนทำนองว่าภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคแรก ในกรณีปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งและทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว ประเด็นตรงนี้เกิดปัญหาขึ้นอย่างไร เนื่องจากมาตรา 49 ไปเขียนเหมือนกับจำกัดเวลาในการยื่นคำร้องเพราะใช้ถ้อยคำว่าภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคแรก ซึ่งมาตรา 48 วรรคแรก พูดถึงเรื่องระยะเวลาในการยึดอายัดชั่วคราวชั่วคราวไว้ 90 วัน ประเด็นปัญหาคือ 1. อัยการต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน หรือไม่ 2. เลขา ปปง. ต้องส่งเรื่องให้อัยการภายใน 90 วัน หรือไม่ ...จุดตรงนี้มีการแก้ไขปัญหาโดยสำนักงานอัยการสูงสุด โดยผมเป็นผู้แทนมาประสานงานกับท่านเลขาธิการ ปปง. เรื่องระยะเวลาตรงนี้ว่า ในชั้นการตรวจสอบทรัพย์สินของ ปปง. ถ้าเป็นไปได้ขอให้ทางสำนักงาน ปปง. ส่งเรื่องให้อัยการภายใน 60 วัน เพื่อให้เวลาอัยการพิจารณา 30 วัน โดย

ถือเอาวันที่ยึดอายัดทรัพย์สินชั่วคราวเป็นหลักเป็นเกณฑ์ในการนับ เพราะแรก ๆ มีปัญหา สำนักงาน ปปง. ประสบการณ์ใหม่ส่งเรื่องให้อัยการใกล้จะครบกำหนดแล้ว

ซึ่งประเด็นที่อัยการยื่นคำร้องต่อศาลเกิน 90 วันก็มีการให้เหตุผลเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกเห็นควรว่าอัยการยื่นคำร้องหลังจากเกิน 90 วันได้ เพราะ การรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมต้องใช้เวลาอย่างมาก และเรื่องการติดตามทรัพย์สินบางครั้งไม่ทราบว่าทรัพย์สินนั้นยังมีอยู่หรือไม่ ต้องใช้เวลาในการติดตามทรัพย์สิน ส่วนความเห็นที่ 2 ไม่เห็นด้วยกับการขยายเกิน 90 วัน ควรคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เพราะว่าระยะเวลาในการยึดทรัพย์ 90 วัน เพียงพอแล้วในการพิสูจน์ โดยมีมุมมองของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยดังนี้

กรณีปัญหาว่าในกรณีที่เกิน 90 วันแล้ว แล้วอัยการยื่นคำร้องผลเป็นอย่างไร ตอนแรกมีปัญหาว่ายื่นได้หรือไม่ ประเด็นแรก เห็นว่า เรื่องการแปลความกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายใช้ถ้อยคำว่าให้อัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว บอกว่ากฎหมายนี้ไม่น่าบังคับอัยการให้ยื่นภายใน 90 วัน ประกอบกับมาตรา 49 วรรคสอง ในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมใช้เวลาอีกมาก น่าจะแปลความในทำนองนั้น อัยการยื่นคำร้องหลังจากเกิน 90 วัน ก็ยื่นคำร้อง บางคดีทรัพย์สินยังเหลืออยู่มีก็ยื่นไปและศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินก็มี ประเด็นปัญหาเรื่องทรัพย์สินเพราะบางครั้งไม่ทราบว่าทรัพย์สินนั้นยังมีอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นเงินสดอาจจะติดตามไม่ได้อยู่ที่ไหนก็ไม่รู้ เงินสดรับไปแล้วไปใช้จ่ายจะไปตามอย่างไร ถ้าเป็นเรื่องพวกที่ดิน รถยนต์ยังพอจะแกะรอยตามต่อไปได้ เป็นเรื่องปฏิบัติว่าขณะนี้ยุติในแง่ที่ว่าแม้เกิน 90 วัน อัยการยื่นคำร้องตามมาตรา 49 ยื่นได้ และก็มีหลายคดีตอนนี้ศาลแพ่งตัดสินให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในอีกด้านหนึ่งผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มกระบวนการยุติธรรมท่านหนึ่งกล่าวเห็นด้วยกับประเด็นของการคำนึงถึงสิทธิประชาชน

ตอนนี้พอแก้ปัญหาได้อยู่แล้ว ถ้าถามเจ้าหน้าที่ของรัฐอยากให้เยอะ ๆ เวลาแต่ไปกระทบสิทธิของประชาชนทั่วไป หน้าที่ผมเป็นอัยการจะมองทั้งสองฝ่ายพยายามที่จะดูสิทธิของประชาชนด้วยระยะเวลาเหมาะสมแค่ไหน และกฎหมายปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งหรือไม่ที่จะต้องแก้ไข ผมว่าพอทำงานได้ในช่วง 90 วัน พอไปได้เพราะการแก้กฎหมายเป็นเรื่องใหญ่กระทบระยะเวลาผมว่าค่อนข้างลำบากที่จะผ่านสภาเหมือนกัน

ซึ่งในประเด็นที่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่ยอมรับว่ามีการกล่าวถึงการไปกระทบสิทธิของประชาชน โดยนักวิชาการท่านหนึ่ง กล่าวว่า ในเรื่องการฟอกเงินตอนนี้ผมทำงานชิ้นหนึ่งอุปสรรคในการใช้กฎหมาย ผมจะแยกเป็นเรื่องทรัพย์สินมูลฐานกับเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ เป็นสองประเด็น

เรื่องทรัพย์สินมูลฐานพยายามดูความผิดมูลฐานทั้งแปดว่าจะมีปัญหาในส่วนไหนบ้าง ส่วนมากมักจะถูกมองว่าเป็นกฎหมายที่ใช้แล้วไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพประชาชน เป็นสายตาของบุคคลภายนอก ขณะเดียวกันยอมรับว่าถ้ารัฐไม่มีเครื่องมือในการที่จะต่อสู้กลับบ้างเพราะความผิดตอนนี้ก้าวหน้ากว่า

กระบวนการยุติธรรมไปมากแล้ว ถ้ารัฐไม่ติดดาบให้หน่วยงานเราเองเราก็จะตามหลังความผิด อันนี้เราอธิบายได้

นอกจากนี้ปัญหาในด้านผลกระทบของการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือประเด็นการยึดทรัพย์ของเจ้าหน้าที่อาจส่งผลกระทบให้เกิดความเดือดร้อนจึงควรมีการกำหนดขอบเขตเรื่องตัวทรัพย์ที่ถูกยึดหรือไม่ อย่างไร โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มกระบวนการยุติธรรมท่านหนึ่งกล่าวว่า

ปัญหาว่าเรื่องร้องเรียนแรก ๆ เท่าที่ผมประสบการณ์ที่เคยสัมผัสมีประชาชนร้องมากว่าทำไมทรัพย์สินของเขาถึงที่สุดไปแล้วทำไมต้องไปยึดเขาอีกไม่ปล่อยเสียทีถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นแกล้งหรือไม่หลายประเด็น ประเด็นที่สองคือ การยึดทรัพย์ ยึดมากเหลือเกิน ทรัพย์ในบ้านยึดหมดไม่ว่าอะไรก็ตาม แรก ๆ ก็มีทีวี หม้อหุงข้าว ตู้เย็น เอาหมด มีปัญหาเรื่องร้องเข้ามาเหมือนกัน แรก ๆ แต่ในทางปฏิบัติในขณะนี้พยายามปรับในข้อเท็จจริงในประเด็นดูว่า เรื่องที่ 1 คือ ทรัพย์สินที่ยึดอายัดในชั้นคณะกรรมการธุรกรรมต้องฟังว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน ดูแล้วเกินกว่าฐานะอาชีพของเขา ถ้าเขามีอาชีพอยู่ด้วยถ้าพอแก่การทำมาหากินมีรายได้ เช่น ทีวี ตู้เย็นไม่เอาตอนนี้โทรศัพท์มือถือก็ไม่เอาเพราะราคาไม่มากตัดไปได้มาก ปัญหาผ่อนคลายได้พอสมควร แรก ๆ ถ้ายึดมามากแล้วส่งไปที่อัยการ อัยการก็ไม่ยื่น บางส่วนกลั่นกรองไปได้ในระดับหนึ่ง ดูว่าหลักฐานไหนที่ชัด ๆ พอสมควรที่จะนำสืบให้ศาลเชื่อได้

การเสนอเพิ่มเติมความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยและผู้ถูกสัมภาษณ์ได้กล่าวถึงประเด็นการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานว่าควรมีการปรับ เพิ่ม อย่างไรบ้างนั้นได้มีการให้รายละเอียดจากนักวิชาการไว้อย่างน่าสนใจ ใน 10 มูลฐานพอเสนอเข้าสภาก็โดนจัดเหลือ 7 มูลฐาน ที่ตัดออกคือ 1. เรื่องบ่อนการพนัน 2. เรื่องค้าอาวุธสงคราม 3. เรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ตอนนั้นได้ 7 มูลฐาน หลังจากที่ได้ 7 มูลฐานแล้วเรื่องก็เข้าสู่วุฒิ คือทรัพยากรธรรมชาติ อีกอันหนึ่งเป็น 8 มูลฐาน ในที่สุดทรัพยากรธรรมชาติก็โดนจับไปตอนด้วยเหตุผลทางการเมือง เราได้ใช้ 7 มูลฐานมาตลอด ผลคือ เราได้รับเพิ่มอันที่ 8 คือ การก่อการร้ายไปแก้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1/2/3/4 คือ มูลเหตุที่มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของความผิดมูลฐาน

นอกจากนี้ได้มีการเสนอให้มีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานโดยให้เหตุผล และพิจารณาเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดที่ควรกำหนดเข้าความผิดมูลฐาน โดยนักวิชาการท่านหนึ่งให้รายละเอียดว่า เรามีความผิดมูลฐานน้อยไป 8 ความผิดมูลฐานน้อยไป ขณะที่มาเลเซียมีถึง 110 กว่ามูลฐาน สิงคโปร์มี 160-170 มูลฐาน อเมริกาประมาณ 200 มูลฐาน แต่ว่าแนวความคิดเรื่องความผิดมูลฐานเป็นแนวต่าง ๆ หลายแนว แนวแรกบอกว่าความผิดอาญาทั้งหมดต้องเป็นความผิดมูลฐาน เพราะถือว่าบุคคลไม่ควรรับผลประโยชน์จากการกระทำความผิด เมื่อได้รับผลกระทำความผิดกฎหมายฟอกเงินตามไปได้หมด แนวที่สอง คือ กลุ่มที่เฉพาะความผิดอาญาร้ายแรง ถือเป็นความผิดมูลฐาน ... กลุ่มที่ 3 กลุ่มของไทยใช้ 4 หลักเกณฑ์ หลักเกณฑ์แรก คือ

จะต้องเป็นองค์การอาชญากรรมหรือการทำผิดเป็นกระบวนการ หลักเกณฑ์ที่สอง คือ เป็นความผิดที่ให้ผลตอบแทนสูง หลักเกณฑ์ที่สาม คือ เป็นความผิดที่ยากสาวไปถึงบุคคลที่บงการ หลักเกณฑ์ที่สี่ คือ เป็นความผิดที่กระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ ถ้าเข้าหลักเกณฑ์สี่อันนี้ก็ต้องยอมรับว่าเป็นความผิดมูลฐานได้ เพราะถ้าเอาความผิดมูลฐานมาจับกฎหมายอาญาทั้งหมดจะถูกต่อต้านทันที เพราะประชาชนยังไม่ยอมรับส่วนนี้เท่าไหร่ แต่ในเรื่องภาษีสรรพากรยังเข้าไม่ได้เลย เข้าได้ศุลกากรกับสรรพสามิตขอแก้ และขอแก้ใหม่อีก 8...ผมคิดว่าถ้าเป็นกลางอาจจะต้องใช้แนวของไทยผสมกับอเมริกาคืออาญาร้ายแรง ของไทยดูน้อยไปของอเมริกาเป็นความผิดมูลฐาน

ซึ่งส่วนใหญ่มีผู้สนับสนุนเสนอให้เพิ่มเติมความผิดมูลฐานโดยให้รายละเอียดเพิ่มเติมถึงการพิจารณาเกณฑ์ที่ควรกำหนดคดีลักษณะใดเป็นความผิดมูลฐาน โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มกระบวนการยุติธรรมท่านหนึ่งกล่าวว่า

ส่วนคดีมูลฐานดูในกฎหมายฟอกเงินในนิยามจะเขียนทำนองลักษณะความผิดมูลฐานว่าประเภทความผิดใดบ้างที่เป็นความผิดมูลฐาน จะเขียนไว้กว้าง ๆ เท่าที่ผมทราบในหลักการทั่ว ๆ ไปหลายประเทศที่จะกำหนดความผิดใดเป็นมูลฐานพิจารณามีหลัก

1. ความผิดนั้นต้องเป็นลักษณะของการกระทำความผิด เป็นองค์กรอาชญากรรมหรือกระบวนการการกระทำความผิดที่ซับซ้อนยากแก่การปราบปราม มีผลตอบแทนสูงที่ได้รับจากการกระทำความผิดนั้น สุดท้ายมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นหลักทั่ว ๆ ไปที่จะกำหนดให้ความผิดใดเป็นความผิดมูลฐานต้องผ่านหลักเกณฑ์อย่างนี้

ย้อนกลับไปดูกฎหมายไทยของเราที่กำหนดความผิดมูลฐาน 1 ถึง 8 ในขณะนี้และในเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเห็นว่า กฎหมายมูลฐานเท่าที่กำหนดไว้ในส่วนนี้จำเป็นแล้วยากแก่การปราบปราม ได้เงินมาก็ไปฟอกจึงกำหนดเป็นความผิดมูลฐาน ในปัจจุบันที่ผมทราบจะมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมมูลฐานอีก 8 มูลฐาน ผมว่าบางท่านอาจจะทราบแล้ว 8 มูลฐานที่ว่าขณะนี้ผ่านกฤษฎีกาแล้วเป็นร่างฯ กฎหมายรอนำเข้าสภา 8 มูลฐานมีอะไรบ้างเพิ่มเติม ประการที่หนึ่ง คือ ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายแร่ ประการที่สอง เกี่ยวกับเรื่องแลกเปลี่ยนเงินตรา เพราะมีปัญหาเรื่องการปราบปราม ประการที่สาม เกี่ยวกับเรื่องค้าอาวุธ ประการที่สี่ เรื่องพนัน ประการที่ห้า เกี่ยวกับเรื่องการซื้อขายหลักทรัพย์ไม่เป็นธรรม พวกปั่นหุ้น ประการที่หก เกี่ยวกับเรื่องการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ คือกฎหมายฮั้ว ประการที่เจ็ด เรื่อง ฉ้อโกงแรงงาน ประการที่แปด เกี่ยวกับเรื่องภาษีสุรา ยาสูบและสรรพสามิต

ตอนนี้กำลังจะแก้มูลฐานโดยเพิ่มเติมอีก 8 มูลฐาน ล่าสุดที่ผมทราบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็จะเสนอเพิ่มอีก 1 มูลฐาน เกี่ยวกับเรื่องการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง เห็นว่าเป็นปัญหาอาชญากรรมค่อนข้างจะระดับนานาชาติ เพราะว่ามีการปลอมพาสปอร์ตในประเทศไทยและส่งคนไปต่างประเทศ โดยเฉพาะพวกค้าประเวณีและถูกจับที่ดอนเมืองมาก แต่จับได้เฉพาะคนที่ใช้ตัวการใหญ่ไปไม่ถึง เหตุผลที่จำเป็นต้องแก้ให้เป็นมูลฐานเพราะต้องการนำกฎหมายฟอกเงินไปใช้ อย่างน้อยโยงไปถึงตัวการใหญ่ได้เกี่ยวกับเรื่อง

ทรัพย์สินไปดำเนินคดีเขาได้ ขณะนี้ก็มีการพิจารณาในส่วนนี้เข้าคณะกลั่นกรองของ ครม. ในส่วนนี้กรรมการพิจารณาอยู่ ที่แน่ ๆ ว่า 8 มูลฐานที่เพิ่มตอนนี้เป็นรูปค่อนข้างสมบูรณ์แล้วในแง่ของร่างกฎหมายเข้าสภา แต่จะผ่านกี่มูลฐานผมไม่ทราบ

สิ่งที่น่าสนใจคือ หากมีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานยังต้องคำนึงด้วยว่าการปรับแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายมีมุมมองที่แตกต่างกัน โดยบางส่วนมองว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้มีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐาน แต่อีกฝ่ายมองว่าหากมีการเขียนกฎหมายใหม่ก็ควรเขียนในบทเฉพาะกาลของกฎหมายใหม่ได้เลยโดยผู้ร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

ตอนนี้มีการร่างฯ เกี่ยวกับกฎหมายค้ามนุษย์อยู่ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงกฎหมายมูลฐานเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กซึ่งจะยกเลิกตัวนี้ พอแก้ไขออกมาแล้วอย่างนี้ในตัวบทที่แก้ไขได้เติมว่าเป็นความผิดมูลฐานที่จะสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ในมูลฐานที่กำหนดตัวนี้กำหนดเฉพาะป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กจะสอดคล้องกันหรือไม่

ซึ่งในประเด็นหากมีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่า ได้มีการดำเนินการต่างกันเป็นสองแนวทาง โดยแนวทางแรก คือฝ่ายที่เห็นว่าสามารถไปแก้ไขที่ตัวกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และอีกฝ่ายที่เห็นว่าสามารถเขียนบทเฉพาะกาลในกฎหมายเฉพาะ โดยผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มสนทนากลุ่มกระบวนการยุติธรรมมีความเห็นสนับสนุนดังนี้

มีโอกาสได้เห็นร่างฯ ของกฎหมายฉบับที่ท่านพูดถึงในการที่จะยกเลิกความผิดมูลฐานบางส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (2) ของนิยามของกฎหมายฟอกเงิน ความผิดเกี่ยวกับเพศว่าด้วยกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หลายส่วนจะมีการยกเลิกในส่วน พ.ร.บ. ชุดนี้ขึ้นมาและร่างเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นมาให้ครอบคลุมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น พอไปยกเลิก พ.ร.บ. ที่กำหนดไว้ในความผิดตามนิยามของกฎหมายฟอกเงินขึ้นมาก็มีปัญหาว่า ความผิดมูลฐานก็หายไปในส่วนนั้น ๆ และ พ.ร.บ. ใหม่ที่เกิดขึ้นมาจะเป็นมูลฐานหรือไม่ ไม่แน่ใจปรากฏว่าในตัวร่างฯ มีบทเฉพาะกาล ผมเห็นบทเฉพาะกาลของร่างฯ กฎหมายฉบับนั้นที่เขียนในทำนองว่าให้กฎหมายที่ร่างฯ ขึ้นใหม่เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินด้วย ซึ่งว่าเป็นแนวใหม่ในการร่างฯ กฎหมาย ที่กฎหมายฉบับหนึ่งไปกำหนดความผิดให้เป็นกฎหมายฟอกเงิน โดยที่ความผิดกฎหมายฐานฟอกเงินยังไม่ได้เขียนแก้มาตรา 3 เป็นนิมิตหมายในการร่างกฎหมาย ปัญหาว่าจะสมบูรณ์จะใช้บังคับได้หรือไม่จะไปว่ากันอีกขั้นตอนหนึ่ง เมื่อมีบทเฉพาะกาลขึ้นมาถ้าร่างฯ ตัวนั้นผ่านผมว่าน่าจะเป็นไปได้ ในแง่ที่ว่าเมื่อร่างฯ ผ่านแล้วกฎหมายฉบับนั้นเองกำหนดให้ความผิดตามกฎหมายใหม่ ซึ่งสาระสำคัญส่วนใหญ่มีทั้งของเดิมและของที่เพิ่มเติมขึ้นมาเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน ตรงนี้จะกลับเป็นผลดีของกฎหมายฟอกเงินด้วยซ้ำ เพราะกฎหมายฟอกเงินไม่ต้องไปแก้ ในแนวนี้ขณะนี้ก็มีกฎหมายฉบับหนึ่งที่กำลังร่างฯ อยู่ในชั้นของอัยการที่รับผิดชอบซึ่งผมเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยในส่วนนี้คือ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตอนนี้กำลังร่างร่างฯ อยู่ พรุ่งนี้จะประชุมต่อจะเป็นบทบัญญัติตรงนี้เหมือนกัน

เมื่อกฎหมายเรื่องค้ามนุษย์ยังกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานได้ องค์กรอาชญากรรมเอาบ้างดีหรือไม่ ความจริงการที่จะกำหนดเป็นความผิดมูลฐานใดนิยามของกฎหมายฟอกเงินมาตรา 3 เขียนไว้ จะเห็นได้จากการเพิ่มเติมมูลฐานเรื่องความผิดเกี่ยวกับเรื่องการก่อการร้าย ซึ่งเมื่อมีการเพิ่มเติมความผิดในส่วนนี้ในประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้พูดถึงว่าให้เป็นความผิดมูลฐาน แต่มาแก้ไขโดยกฎหมายฟอกเงินเป็นพระราชกำหนดออกมาพร้อมกันทั้งสองฉบับออกมาขนานกัน ขณะที่ประมวลกฎหมายอาญาแก้ไขขึ้นมากฎหมายฟอกเงินก็รองรับออกเป็นพระราชกำหนดเพิ่มเติมว่า ความผิดเกี่ยวกับเรื่องการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานด้วย แต่ขณะนี้สองฉบับนี้ออกมาโดยกฎหมายฟอกเงินยังไม่ได้แก้อาจจะเป็นมุมมองว่า ถ้าแก้ไปอาจจะถูกตีมากหรือไม่ไม่ทราบ แต่กฎหมายฟอกเงินแก้เองในสภาก็ไม่แน่ ขณะนี้ก็ลองทางนี้ดู ที่ท่านถามถึงว่าจะมีผลอะไรหรือไม่ ผมว่าต้องอยู่ที่ว่าร่างฯ ฉบับที่ท่านยกร่างฯ ขึ้นมาจะผ่านสภาหรือไม่

แต่มีผู้เชี่ยวชาญที่คัดค้านแนวคิดที่เพิ่มเติมความผิดมูลฐานด้วยการเขียนไว้ในบทเฉพาะกาล แต่เห็นควรให้มีการปรับแก้ไขที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

โดยทั่วไปเมื่อเป็นกฎหมายแล้วจะอยู่ที่ไหนก็มีผลเป็นกฎหมาย อยู่ที่กระบวนการในการออกกฎหมาย ขอติงว่า พ.ร.บ. สองฉบับนี้แก้ไปได้แต่ควรจะแก้กฎหมายฟอกเงินในโอกาสแรกที่ทำได้ ถ้าเป็นอย่างนี้จะมี พ.ร.บ. ฉบับที่ 3,4,5,6 เรื่อยไป จนในที่สุดตาสีหรือคนธรรมดาที่ซื้อกฎหมายฉบับนี้ไปอ่านจากร้านขายหนังสือจะไม่รู้เลยว่าความผิดมูลฐานคืออะไร การออกกฎหมายที่ทำให้คนไม่เข้าใจเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

ปัญหาด้านอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ในประเด็นเรื่องอายุความนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิได้มีการให้ความเห็นถึงการใช้คำที่เหมาะสมเพื่อการเข้าใจที่ง่ายขึ้น โดยผู้เชี่ยวชาญในการสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มกระบวนการยุติธรรมได้กล่าวว่า “ปัจจุบันนี้ใช้คำง่าย ๆ คือ หยุดนับอายุความ...สมัยก่อนใช้หยุดนับเฉย ๆ แล้วมีการนับต่อได้เรียกอายุความสะดุดหยุด คำนี้ก็เลิกใช้ไปแล้วมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คำนี้หายไป” และผู้เข้าร่วมสนทนา กลุ่มย่อยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้คำนิยามดังกล่าว ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งได้ให้รายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้ว่า หยุดนับ ผมเอามาจากกฎหมายล้มละลาย ที่จริงไม่ได้หยุดนับอายุความ หยุดนับระยะเวลา คนล้มละลายมา 3 ปี พอครบ 3 ปี หยุดล้มละลายเลย กฎหมายใหม่มีมาตราหนึ่งถ้าคนล้มละลายทุจริตถ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ร้องขอศาลมีอำนาจที่จะหยุดนับระยะเวลาได้ ส่วนอายุความสะดุดหยุดอยู่ในทางอาญาไม่ได้เขียนไว้ ไม่ได้ใช้ถ้อยคำนั้น ส่วนกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อายุความสะดุดหยุดอยู่เลิกใช้ถ้อยคำนี้ไปเหลือคำเดียว อายุความสะดุดหยุดลง แค่เลิกถ้อยคำแต่เขาใช้วิธีเขียนใหม่เช่นว่าเมื่อฟ้องคดีแล้วไม่ให้นับอายุความ แต่ถ้าศาลตัดสินแล้วก็เริ่มนับอายุความใหม่ ใช้แบบนี้แทน

ซึ่งสอดคล้องกับผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยหลายท่านที่เห็นด้วยกับการใช้วิธีเรียกชื่อการนับเวลาอายุความโดยท่านหนึ่งให้รายละเอียดไว้ครบถ้วนน่าฟังว่า

ผมนึกขึ้นได้มีมาตราอยู่มาตราหนึ่งของกฎหมายล้มละลายเรียกว่าหยุดนับระยะเวลา คือ ปัญหาว่าบุคคลล้มละลาย คนล้มละลายที่เป็นบุคคลธรรมดาถ้าไม่ใช่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตครบ 3 ปี แล้วจะถูกปลดจากล้มละลายไปโดยอัตโนมัติ เรียกว่า ปลดจากล้มละลาย สมมติว่าเดินมาแล้ว 1 ปี หรือเดินมาแล้ว 2 ปี 2 ปีกว่า เหลืออีก 1 เดือน จะครบ 3 ปี เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไปยื่นคำร้องต่อศาลไว้ ลูกหนี้คนนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการรวบรวมทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และศาลเชื่อพิสูจน์กันทั้งสองฝ่าย ตัวลูกหนี้ก็พิสูจน์ความจริงให้ความร่วมมือ แต่พยานหลักฐานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์น่าเชื่อถือ ศาลจะสั่งหยุดนับ 3 ปี ไว้ก่อนไม่นับ จะเหลือเดือนหนึ่งจะไม่นับ จะหยุดอยู่ตรงนั้น แต่ข้อจำกัดของกฎหมายล้มละลายมีระยะเวลาว่า ศาลจะสั่งให้หยุดนับระยะเวลาเกิน 2 ปี ไม่ได้ แต่ของเราตรงนี้ผมเพียงแต่เปรียบเทียบให้เห็นว่า ถ้าเราจะแก้ไขกฎหมายเรื่องอายุความโดยนำเรื่องหยุดนับระยะเวลามาใช้ซึ่งผมดูกฎหมายต่างประเทศก็มีเหมือนกันใช้คำว่า อายุความสะดุดหยุดลง ผมเสนอแนะไปว่าเรามาใช้คำนี้กันนี้ดีหรือไม่คือหยุดนับระยะเวลาซึ่งความหมายก็เหมือนกัน หยุดนับระยะเวลาเสียระยะหนึ่งจนกว่าจะจับตัวได้ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเขาหลบหนีต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อให้ศาลเป็นคนสั่งหยุดนับไม่ใช่ว่าหยุดนับกันเองระยะเวลาต้องให้ศาลสั่งเป็นคนหยุดนับโดยให้เหตุผลในกฎหมายต้องเขียนไปว่าเหตุที่จะหยุดนับระยะเวลาเช่นว่าหลบหนีไปเหตุอื่นคงไม่มีนอกจากหลบหนี ถ้าเป็นเรื่องที่ยังสอบสวนไม่เสร็จคงจะไปหยุดนับระยะเวลาไม่ได้ หมายความว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว และจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้เพราะหลบหนี มีการหยุดนับระยะเวลาจนกว่าจะจับมาได้ ผมว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ดี

ซึ่งมีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการหยุดนับเวลา โดยท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า ผมเห็นด้วยที่หยุดนับระยะเวลาที่ท่านอาจารย์ได้ว่าไว้ กฎหมายฟอกเงินเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ การหยุดนับเวลาตัวนี้จะเป็นการทำให้เสื่อมเสียสิทธิอย่างเช่นที่ว่าคนบางคนที่จำเป็น ที่ดี ๆ หรือส่วนที่อาจจะมีการเกี่ยวข้องอยู่บ้างแต่ไม่มีส่วนในการกระทำความผิดโดยตรงจะต้องถูกนับระยะเวลาและไม่สามารถที่จะกลับมาต่อสู้คดีได้ อาจจะเป็นผลเสียด้วย การหยุดนับระยะเวลาควรที่จะมีกำหนดเวลาที่แน่นอนอย่างที่ท่านว่าเหมือนกัน เพราะว่าในส่วนของกฎหมายฟอกเงินผมมองว่าเป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติหรือไม่ เพราะบางทีอย่างที่ท่านแรกอภิปรายมาว่า บางทีคดีใหญ่ ๆ ที่เห็นอยู่ในปัจจุบันมีหลายเรื่อง แต่ยังไม่มีเรื่องที่ ปปง. หรือ ปปช. ยังไม่สามารถที่จะไปจับหรือไปตรวจสอบได้ หรืองดเว้นการตรวจสอบเลย ซึ่งผมเองผมไม่รู้ว่าถ้าประชาชนธรรมดาอย่างเรา ๆ แล้วเราจะอาศัยองค์กรหรือหน่วยงาน หรือเครื่องมือของรัฐจะมาตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตามในประเด็นการหยุดนับเวลามีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้น กล่าวคือ ในส่วนความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยคือ ความผิดที่ผู้บริหารการเงินทุจริตจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ในส่วนของอาญาซึ่งจะโยงไปที่ประมวลกฎหมายอาญา ในทางปฏิบัติที่จะมีปัญหาเรื่องอายุความคือ กรณีที่ผู้ต้องหาหลบหนี ถ้ามีความคิดเรื่องการหยุดนับระยะเวลาไว้จะแก้ปัญหาทางปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง ถ้ามีการหยุดนับระยะเวลาจะ

มีปัญหาอื่นตามมา เช่น ขณะที่มีการหยุดนับระยะเวลาเวลาเบิกความในศาล ในการสืบพยาน ทั้งพยานในส่วนที่เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐอื่นหรือเป็นพนักงานของสถาบันการเงินที่มาเบิกความเป็นพยานก็จะมีปัญหาว่าจำเนื้อเรื่องไม่ค่อยได้ ถ้าหยุดนับระยะเวลาไปอีกจะทำให้ความจำในส่วนนี้ลดน้อยลงหรือไม่ การที่หยุดนับระยะเวลาจะทำให้ความตื่นตัวของเจ้าหน้าที่ในการจับตัวผู้กระทำความผิดลดลงหรือไม่เพราะเห็นว่าสามารถหยุดนับระยะเวลาได้

ในประเด็นการพิจารณาอายุความของความผิดมูลฐาน ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยและผู้ให้สัมภาษณ์ได้มีแนวคิดแยกเป็นหลายแนวทาง โดยบางส่วนเสนอให้การกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานทางอาญาให้เป็นไปตามอายุความตามกฎหมายอาญา และบางส่วนเสนอให้แก้ไขกำหนดอายุความเฉพาะความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และบางส่วนเสนอแนวคิดการไม่กำหนดอายุความ ส่วนการดำเนินคดีทางแพ่งได้มีการเสนอหลายแนวทาง อย่างเช่นการให้นำเอาหลักการกำหนดอายุความตามกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้ หรือการไม่ให้มีอายุความ หรือ การกำหนดย้อนบังคับไปได้นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ซึ่งในประเด็นความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอายุความ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับความเห็นว่า ไม่มีอายุความได้ให้หลักเกณฑ์การไม่มีอายุความว่า ควรคำนึงถึงประเภทคดีที่ทำความเสียหายแก่สังคมส่วนรวม โดยนักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า

ความผิดต่อเอกชนที่พบว่ามีความเสียหายมากจริง คือ ความคิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร พบว่าทุกครั้งที่มีวิกฤตทางการเงินของประเทศจะมีความผิดที่เกี่ยวข้องกับธนาคารเกิดขึ้นก่อนเสมอไม่ว่าทางไหนก็ตาม จะมีเห็นชัดที่สุดปี 2540 ในปีนั้นผมเข้าไปเป็นกรรมการชี้มูลความผิดให้กับไฟแนนซ์ร่วมกับพลตำรวจตรี [นายตำรวจท่านหนึ่ง] ก็ทำกัน หลายท่านมองว่า ความผิดเกี่ยวกับการเงิน การธนาคารไม่ควรจะมีอายุความเพราะว่า 1. โทษน้อย 2. อายุความสั้น พวกนี้หลบหนีไปสักพักหนึ่งและกลับมาสามารถเอาทรัพย์สินที่ตัวเองฉ้อโกงประชาชนไปได้หลอกลวงไปได้เอามาเสวยสุข ท่านเห็นรุนแรงว่าเกี่ยวกับการเงินการธนาคารน้อย เมื่อเทียบกับฆ่าคนตายคนหนึ่งอายุความ 20 ปี ขณะที่พวกนี้ฆ่าคนเกือบทั้งประเทศ กับรับโทษไม่เกิน 4-5 ปี อายุความก็สั้นไปด้วย บอกว่าถ้าพวกนี้หลบหนีเก่ง มีทนายเก่งหลุดเสมอ ทำให้คดีพวกนี้ไม่ประสบความสำเร็จ นายกฯ บอกว่าคดีความผิดเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร ใน 10 ปี ที่ผ่านมาไม่สำเร็จ

นอกจากนี้ได้มีการเสนอเหตุผลของข้อดีในการไม่มีอายุความดังนี้ มาถึงที่ว่าไม่มีอายุความเลยผมอยากจะสนับสนุนผมจะยกตัวอย่างในประสบการณ์ของการเป็นผู้พิพากษา เวลานี้มีอย่างหนึ่งที่ผมพูดไปที่ว่าไม่มีอะไรที่ไม่มีอายุความ แต่มีอยู่อย่างหนึ่งไม่มีอายุความ คงจะลืมนึกไปคือจำนอง จำนำหลักประกัน การบังคับเอาหลักประกันไม่มีอายุความปัจจุบันนี้ สมมติว่าใครไปจำนองเขาไว้กี่ร้อยกี่พันปีถ้าไม่ไถ่จำนองก็ติดอยู่นั่น สมัยนั้นผมเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดอ่างทองมีโจทก์ผู้ร้องขอมายื่นคำร้องขอว่าที่ดินของเขาติดจำนำจดทะเบียนจำนำ 6 บาท ผ่านไปหลายชั่วอายุคน 6 บาท ที่ดินที่จังหวัดอ่างทอง จำนำสมัยก่อนไม่มีจำนองจำนำจดทะเบียนด้วย และในท้ายคำร้องขอมีให้ไถ่ให้ดูจดทะเบียนจำนำยังไม่มีการไถ่ถอนก็ยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ไถ่ถอนได้ โดยนำเงิน 6 บาท ไปวางสำนักงานวางทรัพย์ ปรากฏว่าท่านผู้พิพากษาเวรท่านไม่

รับ ท่านจะไม่รับท่านมาปรึกษาผมท่านจะไม่รับ ท่านให้เหตุผลว่าการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 55 วิ.แพ่ง จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ทำได้ ไม่ได้ฟ้องเพราะว่าถ้ามีข้อโต้แย้งสิทธิคำฟ้องต้องมีข้อโต้แย้งสิทธิ แต่นี่ไม่มีคนโต้แย้งสิทธิคือตายไปหมดแล้วเจ้าหนี้อยู่ที่ไหนก็ไม่รู้ ไปฟ้องใครก็ไม่ทราบเพราะไม่มีเจ้าหนี้ที่จะฟ้อง เพราะผ่านมาหลายคนแล้ว ปัญหาเกิดขึ้นว่าในข้อกฎหมายทำไม่ได้จริง ๆ ยื่นคำร้องขอทำไม่ได้เพราะกฎหมายมาตรา 55 การยื่นคำร้องขอจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ทำได้ เว้นแต่จะมีข้อโต้แย้งสิทธิ คือ ต้องไปฟ้องเป็นจำเลย แต่กรณีนี้ไม่มีคนโต้แย้งตัวเขาเป็นเจ้าของที่ดินที่จำนำจะมาขอไถ่จำนำกับใคร หาคนที่เป็นผู้รับไถ่ไม่มี เขายื่นคำร้องขอมา ผู้พิพากษาให้เหตุผลถูก ท่านจะไม่รับท่านถูกตามกฎหมายเลย แต่ผมเห็นว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนถ้าไม่รับแล้วจะไปเอาที่ใครก็ติดอยู่ที่นั่น จำนำติดตลอด 6 บาท ที่ดินแทนที่จะเป็นที่ดินปลอดจากบุริมสิทธิก็ตกอยู่ภายใต้บุริมสิทธิไปตลอด ผมเห็นว่าไม่น่าจะสมควรผมในฐานะหัวหน้าศาลสมัยนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญปัจจุบันยังไม่มีหัวหน้าศาลเป็นเจ้าของสำนวนได้ทุกเรื่องในศาลให้ความเห็นว่าน่าจะรับ ท่านเชื่อผมก็รับไป แต่ว่าพอดีในช่วงนั้น ท่านธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นอาจารย์ผมท่านตามเสด็จไปที่อ่างทอง ผมไปรับเสด็จและมีโอกาสได้คุยเรื่องนี้กับ ท่านธานินทร์ ผมเล่าให้ท่านฟังว่า ท่านธานินทร์ ครับมีปัญหาในศาลผมเป็นอย่างนี้ กฎหมายไม่เปิดช่องให้ทำได้เลยแต่ผมให้รับท่านว่าถูกหรือผิด ท่านว่าดีมากเลย ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายท่านนึกเหมือนผมเลย ถ้าเราไม่เยียวยาจะไปหาคนมาเยียวยาได้ที่ไหน ผมเลยรู้สึกภาคภูมใจในสิ่งที่ได้ทำ แก้ไขให้ชาวบ้านซึ่งเขามีความทุกข์มานานแล้ว 6 บาท เท่านั้นเอง เขาได้ไถ่ถอนไปได้ โดยเอาเงิน 6 บาทไปวางที่สำนักงานคงไม่มีใครมารับเงิน 6 บาท แต่ที่เล่าประกอบเพื่อให้เห็นว่า การที่ไม่กำหนดอายุความเหมือนจะมีข้อปัญหามาก แต่ผมไม่ได้ติติงว่าบุริมสิทธิ์ที่มีอยู่ทุกวันนี้ คุณกำหนดอายุความผมไม่เห็นด้วยว่าไม่มีอายุความถูกแล้ว แต่เพียงแต่เปรียบเทียบกับเรื่องนี้จะมีปัญหา

ในขณะเดียวกันส่วนใหญ่ก็มีแนวคิดว่าควรมีการกำหนดอายุความ โดยผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งกล่าวว่าการกำหนดอายุความ ผมค่อนข้างเห็นด้วย ผมอ่านหนังสือพิมพ์มาก่อนและรายละเอียดลึก ๆ ผมไม่ทราบ ที่ว่าอายุความเป็นเหตุที่จะทำให้กฎหมาย ปปง. แทบจะเป็นหมันไปเลยถ้าขาดอายุความทำอะไรไม่ได้ คนเราทำความผิดและหนีไปต่างประเทศจนคดีขาดอายุความกลับมาท่าทางสง่าผ่าเผยมากทั้ง ๆ ที่โกงเงินเขาไปไม่น่าจะถูกต้อง ปัญหาคือ การกระทำความผิดมูลฐานจะไม่มีอายุความอย่างนั้นหรือ คงจะไม่ได้ เพราะทั่วโลกมีอายุความ

นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยและผู้ให้สัมภาษณ์ได้พิจารณาว่าอายุความของความผิดมูลฐานควรผูกติดกับอายุความความผิดอาญาหรือไม่อย่างไร โดยมีการมองเป็นสองแนวทางคือ แนวทางแรกเห็นด้วยว่าอายุความผิดมูลฐานควรผูกติดกับอายุความตามความผิดอาญา ส่วนอีกแนวทางหนึ่งมองว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลง

ปัญหาอายุความของ ปปง. ผมมองสองจุด จุดหนึ่ง คือ เราจะผูกพันกับความผิดอาญาทั่วไปหรือไม่ จุดที่สอง คือ ความเหมาะสมว่า ถ้าสมมติว่าส่วนหนึ่งเรายึดความผิดทางอาญา แต่อีกส่วนหนึ่งยึดในส่วนของ

สากล ในอนาคตต้องพัฒนาแน่ในเรื่องอายุความ ถ้ายึดติดกับความผิดอาญาตอนนี้ ปปง. จะทำงานได้แคบ แต่ถ้าเป็นแนวความสากลมีความเปลี่ยนแปลงนำอายุความ ปปง. มาจับทั้งนั้นจะไปได้ไกลกว่า

จริง ๆ อายุความอาญาตอนนี้บางทีไม่สอดคล้องกับลักษณะความผิด เราร่างกฎหมายมาตั้งแต่ปี 2500 อายุความอาญาบางทีไม่ได้สัดส่วนกับลักษณะความเสียหายที่สังคมได้รับ อย่างการเงินอายุความสั้น แม้แต่ผู้พิพากษาเองท่านก็มองว่า ถ้าเป็นท่านท่านจะยกเลิกในเรื่องของอายุความสำหรับคดีอาชญากรรมทางการเงินเพราะเอาทรัพย์ของประเทศ ทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ประโยชน์หมดเลย

ในอนาคตผมมองอย่างนั้น แต่อาจจะถูกโจมตีว่าเอาหลักเกณฑ์อะไรมา ถ้าเอาหลักเกณฑ์ของกฎหมายอาญาก็ง่าย ดูหลักเกณฑ์กฎหมายอาญาและกำหนดว่าเรื่องฟอกเงินอายุความตามนั้น แต่ถ้าเป็นความเหมาะสมดูของต่างประเทศเขาทำอย่างไร และกำหนดอายุความตามนั้นจะเป็นแนวความคิดที่กว้างขึ้น เพราะถ้าผูกติดกับกฎหมายอาญาทั้งหมด ที่จริงหลายอย่างที่ผูกติดกับกฎหมายอาญา ผมไม่เห็นด้วย เช่น เรื่องการก่อการร้ายกระทำกันอยู่เราจะมี พ.ร.บ. องค์กรอาชญากรรมและจะรวมทั้งองค์กรภายในประเทศ องค์กรข้ามชาติในการก่อการร้าย แต่ไม่ทัน เพราะว่ากฎหมายพิเศษต้องมีมาตรการในตัวของมันด้วย แต่กฎหมายอาญาเป็นสิ่งที่มีมานานแล้วเหมือนปูนเก่าแล้วเอาของใหม่ไปฉาบไม่ช้าก็หลุด ผมไม่เห็นด้วย เคยเขียนบทความบอกผมไม่เห็นด้วย กฎหมายอาญาไม่ควรจะรกรุงรังเพราะดีไซด์มาแบบไหนก็แบบนั้น กฎหมายพิเศษควรจะเป็นกฎหมายพิเศษออกมา แต่ให้มีโทษทางอาญาด้วย แต่ว่าเป็น พ.ร.บ. ที่มีโทษทางอาญาไป

ประเด็นการกำหนดอายุความได้มีการเสนอแนวคิดหลายแนวทาง โดยนักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า ถ้าสมมติว่าจะเน้นในเรื่องอายุความของกฎหมายฟอกเงินมีสองแนว คือแนวที่หนึ่ง คือ แนวที่ดูกฎหมายอาญาดั้งเดิม และควรจะมีอายุความตามกฎหมายอาญานั้นอย่างเดียว แนวที่สอง คือ ดูความเหมาะสมที่จะมีการแก้ไขใหม่ของเรื่องอายุความ ในส่วนของความผิดมูลฐานทั้งแปดอาจจะมีอายุความไม่เท่ากัน ถ้าไปผูกติดกับกฎหมายอาญาโดยดูโทษทางอาญาเป็นเกณฑ์จะมีโทษอาญาว่า 5 ปี เท่าไหร่ 20 ปี เท่าไหร่ ผมอยากให้ผู้วิจัยทำเป็นหลาย ๆ แนวให้เลือก เช่น ถ้าแนวหนึ่งผูกติดกับกฎหมายอาญาอย่างเดียวผลจะเป็นอย่างไร ถ้าเป็นแนวสากลนานาประเทศมองอย่างไร และกฎหมายฟอกเงินไปผูกจะได้ประโยชน์อะไร

สำหรับอายุความของความผิดมูลฐานทางอาญา 8 มูลฐาน ประเด็นที่ผู้สนทนากลุ่มย่อยและผู้ถูกสัมภาษณ์ในกลุ่มนักวิชาการได้กล่าวถึงคือ ควรมีการหยุดนับอายุความหรือไม่อย่างไร โดยผู้ที่เห็นด้วยกับการหยุดนับอายุความมีความเห็นว่ากรณีผู้กระทำผิดหลบหนีควรหยุดนับอายุความทางอาญา จนกว่าได้ตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี ซึ่งผู้เข้าร่วมได้อภิปรายเรื่องอายุความทางอาญาที่มีปัญหาจากการหลบหนีของผู้ต้องหาทำให้คดีขาดอายุความ โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยให้ข้อมูลดังนี้

ปัญหาจะมีทุกขั้นตอนตั้งแต่ขั้นจับกุมจนถึงชั้นสอบสวน ชั้นส่งสำนวนมีความเข้าใจของชาวบ้านว่าจับตัวได้ก็จบได้ จริง ๆ แล้วไม่ใช่ มีวิธีการมีกระบวนการตั้งแต่ชั้นสอบสวน ชั้นสอบสวนมีการประกันตัวในชั้นศาลในชั้นพนักงานสอบสวน แม้แต่การทำสำนวนการสอบสวนการสอบสวนถึงจะมี วิ.อาญา พนักงานอัยการจะสั่งสำนวนหรือไม่สั่งสำนวนย้อนมากรมตำรวจหรือผู้ว่าและกลับมาใหม่อย่างนี้มีขั้นตอนมากหรือไม่ มีคำพิพากษาก็ยังอุทธรณ์ไปอีกประกันในชั้นระหว่างอุทธรณ์ ที่ว่าสำคัญ ๆ ก็หาจังหวะพวกนี้

เท่าที่ผ่านมา ผู้ร้ายสำคัญ ๆ ก็ใช้ช่องว่างอย่างนี้โดยการหนี กฎหมายต้องให้พิจารณาโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยในคดีอาญาต่างกับคดีแพ่ง คดีแพ่งกฎหมายบัญญัติว่าต้องพิจารณาต่อหน้าคู่ความ แต่ในคดีอาญาจำเป็นมากต้องพิจารณาโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยเพราะจำเลยต้องต่อสู้คดี ไม่อย่างนั้นไปว่าข้างเดียวจำเลยหนีไปแล้วก็ไม่ได้ ถ้ายังไม่ได้ตัวมาก็ขาดอีก

นอกจากนี้ได้มีการกล่าวถึงการเสนอร่างกฎหมายแก้อายุความทางอาญา ซึ่งกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาล โดยนักวิชาการท่านหนึ่ง กล่าวว่า เกี่ยวกับการที่มีการเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้เรื่องอายุความในตัวกฎหมายอาญา ทางสำนักงาน ปปง. ได้ถูกบรรจุอยู่ในแผนนิติบัญญัติกำหนดไว้ในปี 2546 ความจริงตอนที่ผมส่งไปที่กฤษฎีกาผมเขียนไว้ปี 2548 แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเรียกว่า ปรับปรุง พัฒนากฎหมาย พอเสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมายซึ่งเป็นคณะเจรจาต่อรอง ท่านอาจารย์ [อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย] บอกว่าเป็นเรื่องใหญ่ให้เอาออกจากแผน เลยเอาออกจากแผนพัฒนากฎหมายแต่อยู่ในแผนนิติบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ในปี 2549 เพียงแต่ว่าร่างฯ เป็น draft คร่าว ๆ เป็นเรื่องของอายุความคดีอาญาโดยไม่ได้กำหนดว่าเป็นเรื่องของมูลฐาน แต่ว่าเป็นดุลพินิจของศาลที่จะเป็นคนสั่งไม่ใช่ว่าอยู่ ๆ เสนอไปแล้วจะทุกคดี โดยหลักการแล้วผมต้องการให้เป็นคดีที่เป็นความสำคัญหรือก่อความเสียหายให้กับประเทศชาติประเด็นต้องการเอาเฉพาะคดีที่ก่อความเสียหายหรือเป็นคดีที่สำคัญ

นอกจากนี้ฝ่ายที่เห็นด้วยว่าหากมีการแก้ไขเรื่องอายุความ ไม่ควรแก้เฉพาะความผิดมูลฐานเท่านั้น หากมีการแก้ไข ควรแก้ที่ประมวลกฎหมายอาญา โดยมีการเสนอหลักการในการพิจารณาดังนี้

เฉพาะความผิดมูลฐาน 8 มูลฐานคงจะไม่ได้ ถ้าแก้จะต้องแก้อายุความในประมวลกฎหมายอาญาทั้งหมด มาตรา 95 ต้องแก้ทั้งหมดในเรื่องการนับอายุความหมายถึง ระยะเวลาท่านมีอยู่แล้วถูกต้องแล้ว เพียงแต่ว่าให้บัญญัติไว้ในเรื่องนับระยะเวลาอย่าเพิ่มว่าคดีที่จะเสนอให้ศาลขอนับระยะเวลาต้องเป็นคดีที่สำคัญเสียหายกับประเทศชาติเป็นเรื่องในรายละเอียดปลีกย่อย แต่หลักการคือ ให้มีการนับระยะเวลาได้ในกรณีที่ผู้ต้องหาหลบหนี ถ้าดูกฎหมายต่างประเทศมีที่ผู้ต้องหาหลบหนีให้หยุดนับผมว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ดี ที่ท่านพูดหลบหนีไปพอขาดอายุความกลับมาก็สบายแล้ว ทรัพย์สินไปเอาไม่ได้เพราะว่าการริบทรัพย์ในคดีอาญาเป็นโทษถือว่าเป็นคดีอาญา เมื่อคดีอาญาขาดอายุความริบทรัพย์ไม่ได้

ฝ่ายที่สนับสนุนการแก้อายุความที่ประมวลกฎหมายอาญา ดีกว่ามุ่งเฉพาะแก้ที่ความผิดมูลฐาน โดยให้เหตุผลความลักลั่นทางกฎหมาย โดยผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่ง กล่าวว่า เหตุผลว่าจะเอาเฉพาะแบบความผิดมูลฐานจะเกิดลักลั่นกันในประมวลกฎหมายอาญา เพราะ 8 มูลฐานเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยก็ลักลั่นว่าทำไมความผิดตรงนี้ในประมวลกฎหมายอาญาให้หยุดนับแต่ในความผิดในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งอาจจะร้ายแรงกว่า เช่น ฆ่าคนตายอย่างนี้ ทำไมต้องให้หยุดนับระยะเวลา คงจะลักลั่นกันถ้าแก้ประมวลกฎหมายอาญาทั้งหมด อายุความในคดีอื่น ๆ ก็มาอิงตัวนี้และอาจจะเขียนเป็นหลักไว้ในเรื่องทั่วไป ประมวลกฎหมายอาญาเป็นเรื่องทั่วไปอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าในกฎหมายอื่นจะเขียนอายุความไว้โดยเฉพาะก็ต้องใช้อยู่แล้วหลักกฎหมายทั่วไปต้องใช้ได้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ฝ่ายที่เห็นด้วยว่าควรแก้อายุความหรือหยุดนับอายุความนั้นจะให้แก้ในกฎหมายอาญาและให้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าใช้ในกรณีใดบ้าง

จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฟอกเงินอย่างเดียว ความผิดมูลฐานหมายถึง อายุความของความผิดมูลฐาน ผมยกตัวอย่างในมาตรา 3(2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา อายุความมีบัญญัติแล้ว จะมีแสดงอายุความอยู่ใน 2 กฎหมาย คงจะลำบากเหมือนกัน ที่ผมเสนอก็คงต้องไปบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาควรจะมีการหยุดนับก็น่าจะต้องไปบัญญัติไว้ตรงนั้น ส่วนที่ว่าเมื่อหยุดนับแล้วที่ผมยกตัวอย่างพระราชบัญญัติล้มละลายหยุดนับมีระยะเวลาว่าหยุดนับแล้วต้องไม่เกิน 2 ปี ท่านเสนอว่าหยุดนับและมีระยะเวลาหรือจะไม่มีระยะเวลาหรืออย่างไรก็แล้วแต่ในการที่จะถกปัญหานี้กันต่อไป แต่ว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ดีในกรณีที่หลบหนีและเป็นความผิดที่เสียหายแก่ประเทศชาติมาก ทำอะไรเขาไม่ได้เลย อย่างคนที่ไปอยู่ต่างประเทศสุขสบายเอาเงินโกงไปเป็นพัน ๆ ล้านและกลับมายังวางมาดโอหังอยู่ คนไทยก็เจ็บใจทั้งประเทศผมว่า ทำอะไรเขาไม่ได้ เพราะว่าคดีขาดอายุความ

แต่ในประเด็นการแก้อายุความนั้น ได้มีผู้ให้เหตุผลที่น่าสนใจว่า ต้องมีข้อควรคำนึงหากมีการกำหนดอายุความ โดยนักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า "เรื่องอายุความขอให้คำนึงรัฐธรรมนูญด้วยว่า สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาต้องรับการพิจารณาโดยรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม ต้องคำนึงให้ดี ตรงนี้ต้องระวังด้วยสิทธิของเขามี" ซึ่งฝ่ายที่เห็นสอดคล้องกับการต้องคำนึงถึงหากมีการแก้ไขเรื่องอายุความได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

การตั้งโจทย์ตรงนี้ต้องดูกระบวนการว่าจะแก้อายุความด้วยเหตุอะไร อย่างไร จะต้องหยุดนับอายุความหรือไม่อย่างไร ไม่ใช่เป็นเรื่องหน้าที่โดยตรงของ ปปง. และถ้าเอาเรื่องทรัพย์มาเป็นตัวตั้งคนจะเกิดตั้งคำถามว่า เอาเรื่องทรัพย์มาเพื่อแก้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานหลัก ผมคิดว่าต้องตั้งโจทก์ให้ชัดเจนก่อนว่าเราจะเอาอะไรเป็นหลัก เป็นรอง อย่างที่ท่านอธิบดีบอกว่าฆ่าคนตายเป็นใหญ่กว่าก็ได้ ในความเห็นของคนอื่น ๆ ตรงนี้ผมว่าเป็นประเด็นค่อนข้างสำคัญว่าเราจะนับอย่างนั้นหรือไม่ อันที่สอง ถ้ามีอายุความสะดุดหรือนับระยะเวลา ถ้าจะให้มีจริง ๆ จะต้องมีกำหนดเวลาว่าเช่น 2 ปี 3 ปี ไม่ใช่ปล่อยให้สั่งไปเรื่อย ๆ เวลาในการติดตามไม่อย่างนั้นก็เป็น 100 ปี อย่างที่บอก สิทธิผู้ต้องหา ผู้ต้องหาที่หลบหนีก็ไม่ใช่เป็นคนกระทำผิดอาจจะตกใจกลัวและหลักฐานก็มีหลายกรณีที่ผู้ต้องหาหนีหรือจำเลยหนีไม่ได้หมายความว่าเขาเป็นคนกระทำผิดเขาอาจจะรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเขาก็หลบหนี ถึงขั้นศาลรู้สึกว่าแพ้รู้สึกว่าไม่มีใครมาช่วยเขา เขาด้อยโอกาสกว่า การสร้างพยานหลักฐานต่าง ๆ หลายเรื่องสร้างพยานหลักฐานจนในแง่ของข้อเท็จจริงจำเลยก็ถูกตัดสินไปโดยผิดก็มี

ซึ่งส่วนใหญ่สนับสนุนการแก้ไขเรื่องอายุความให้คำนึงทั้งระบบ คือมองประมวลกฎหมายอาญา ไม่ใช่มุ่งแก้ไขเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า

ถ้าจะเอา 8 มูลฐาน หรือรวมฐานความผิดกฎหมายอื่น ที่จริง 8 มูลฐานไม่ใช่อะไรใหม่คือสิ่งที่เป็นความผิดในกฎหมายอาญาอยู่แล้วเพียงแต่เอามาเขียนผูกกับกฎหมาย ปปง. เท่านั้นเอง ถ้าจะแก้ต้องมองทั้ง

ระบบว่าอะไรที่บอกว่าร้ายแรง อยู่ในประเภทร้ายแรงและจะสมควรจัดการกับเขาให้สาสม ควรแก้อายุความนั้นไป อะไรที่ไม่ serious อีกระดับหนึ่งต้องมองทั้งระบบไม่ใช่อยู่ดี ๆ เริ่มต้นที่ 8 มูลฐาน กลายเป็นพุ่งเป้าที่กฎหมาย ปปง. อย่างเดียว ที่จริงไม่ใช่เป็นเรื่องมองทั้งระบบแล้วว่าความผิดอาญามีมากมายอื่น ๆ ที่ร้ายแรงกว่าเรื่อง 8 มูลฐานของกฎหมาย ปปง. อีก ความผิดต่อความมั่นคงรุนแรงกว่านี้ตั้งมากทำไมไม่สะดุดหยุดลงเป็นต้น มีความผิดอื่นที่รุนแรงว่า 8 มูลฐานมากมาย ทำไมต้องมาเจาะจงเฉพาะ 8 มูลฐาน ถ้าจะมองทั้งควรจะมองทั้งระบบ

ซึ่งส่วนใหญ่ที่สนับสนุนว่าหากมีการแก้อายุความ ได้เสนอความเห็นว่าควรเป็นการแก้ไขทั้งระบบ อย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

การที่จะแก้อายุความต่าง ๆ ต้องเปรียบเทียบกฎหมาย โทษอื่นหรือความผิดอื่น ๆ ทั้งระบบจะเห็นว่ามีอาจารย์คณิต ณ นคร เคยเขียนตำราไว้ว่า ปัจจุบันพอหน่วยงานไหนเห็นว่ากฎหมายตัวเองสำคัญก็ไปมุ่งแก้เฉพาะปัญหาตัวเองไม่ยอมเปรียบเทียบกับโทษฐานอื่นกฎหมายอาญาแทบไม่มีความหมายไปใส่โทษใส่ที่อยากจะใส่ไป เห็นว่ากฎหมายตัวเองเป็นเจ้าของโดยไม่มีการเปรียบเทียบโทษทั้งระบบ ผมก็เช่นเดียวกันควรจะเปรียบเทียบทั้งระบบแม้จะมุ่งเฉพาะเรื่องก็ตาม

สำหรับแนวทางหนึ่งที่มองหลักการที่ว่าอายุความของความผิดมูลฐานควรเป็นไปตามกฎหมายอาญา แต่มีข้อที่เป็นปัญหาคือประเด็นของอายุความทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นจึงมีปัญหาในประเด็นของอายุความทางแพ่ง ซึ่งผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยและผู้ให้สัมภาษณ์ได้ร่วมกันให้ความคิดเห็นไว้หลายประเด็นกล่าวคือผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

ในประเด็นของความผิดมูลฐานกับความผิดฟอกเงินไปดูเรื่องความผิดทางอาญากรณีฟอกเงินกำหนดไว้โทษจำคุกตั้งแต่ 1ปี ถึง 10 ปี ปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 200,000 บาท สรุปคืออายุความ 15 ปี ต้องดำเนินการฟ้องในข้อหาฟอกเงินให้ได้ภายใน 15 ปี ส่วนทรัพย์สินว่ากันไปไม่มีเรื่องอายุความเป็นส่วนที่จำกัด เพียงแต่ว่าส่วนของกฎหมายมาตรการเดิมฯ ก็มีข้อจำกัดในส่วนของการยื่นคำร้องเรื่องระยะเวลา เรื่องการดำเนินการ ส่วนของประเด็นของอายุความในคดีอาญาจะแตกต่างจากการดำเนินการในส่วนของทรัพย์สินในขณะนี้ ผมดูแล้วทั้งหมดในหมวดนี้ไม่ได้พูดถึงเรื่องอายุความ

ซึ่งส่วนใหญ่ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยต่างเห็นสอดคล้องกันว่า การดำเนินการทางแพ่งของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีปัญหาอายุความทางแพ่ง โดยผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า

ปัญหามีอยู่ว่าในความผิดตาม พ.ร.บ. ฟอกเงินนี้ โดยสาระแล้วผมเห็นว่าไม่มีอายุความเกี่ยวกับการดำเนินการกับทรัพย์สิน ส่วนอายุความเกี่ยวกับความผิดฐานฟอกเงินซึ่งเป็นความผิดอาญาในมาตรา 5 จะโยงไปหาการนับอายุความ ป.อาญา มาตรา 95/1 ตรงนี้ที่ประชุมต้องเข้าใจว่า ถ้าเราจะมาพูดในที่นี้คือ จะมีการปรับให้พระราชบัญญัตินี้ในการดำเนินการกับทรัพย์สินควรมีอายุความได้หรือไม่เป็นเรื่องใหม่ เพราะว่าในกฎหมายผมดูแล้วไม่มีอายุความกำหนดในการดำเนินการกับทรัพย์สินเอาไว้เลย เพียงแต่มุ่งให้ทางสำนักงาน ปปง. ที่เป็นเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการนี้ติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการทำความผิดซึ่งจะไปอิงมูลฐานความผิด

อะไรแล้วไปพบว่ามีการแปลสภาพโอนถ่ายไปกี่ทอดจะต้องตามให้ได้ว่าได้ทรัพย์สินตัวนั้นไปแล้วแปลเป็นอะไรอย่างไรตรงนี้เป็นคำอธิบายที่ ปปง. จะต้องเป็นผู้อธิบายออกมา ในทางที่ปรากฏนั้นสังคมอาจจะยังไม่ได้ทราบรายละเอียดถึงขนาดนี้ว่า ปปง. ทำไปได้เพียงใดหรือไม่ ประเด็นมีแต่เพียงว่าถ้าเราจะมากำหนดว่าการดำเนินการกับทรัพย์สินในความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัตินี้ควรจะเพิ่มให้มีอายุความหรือไม่ อย่างไร จะเริ่มนับตอนไหนและเป็นเวลาเท่าไหร่ น่าจะเป็นประเด็น

ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายที่สนับสนุนว่าอายุความทางอาญาตามความผิดมูลฐานให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาส่วนในอายุความทางแพ่งให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

ในส่วนของความผิดมูลฐานซึ่งเป็นคดีอาญาว่าไปตามอายุความของคดีอาญาว่าเป็นเรื่องของการพิสูจน์ความผิดก็ว่าไป ส่วนเรื่องการยึดทรัพย์สินของกฎหมาย ปปง. เป็นมาตรการทางแพ่ง ซึ่งเขียนถ้อยคำอ่อนกว่าองค์ประกอบความผิดทางอาญาอยู่แล้วว่า ถ้าคุณเชื่อว่ามีหลักฐานเชื่อว่าทรัพย์สินใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อจะยึดทรัพย์ ในส่วนนั้นก็ว่าไปว่ามีข้อมูลหลักฐานเพียงพอที่จะอ้างได้หรือไม่ว่าอันนี้น่าจะมีพิรุธเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินตรงนี้ในความผิดมูลฐานนั้น แม้ว่ามูลฐานนั้นในทางอาญาแล้วถึงจะดำเนินคดีไปท้ายที่สุดพิสูจน์ไม่ได้หลักฐานไม่พอ คนละส่วนกันเป็นส่วนเรื่องความผิดอาญาซึ่งว่าไปตามการพิสูจน์เรื่องคดีอาญาว่าไปไม่ถึง แต่ถ้าคดีของ ปปง. มีหลักฐานที่เชื่อว่าได้มาโดยที่อ้างอะไรไม่ได้ที่มาที่ไปไม่ได้ และมีการส่อไปในทางอย่างที่เป็นมูลฐานแม้ว่าในคดีอาญาไปไม่ถึง แต่ถ้า ปปง. มีหลักฐานในส่วนนี้ก็สามารถเดินหน้าต่อไปในเรื่องนี้ต่อศาล ขณะนี้ไม่ได้บอกว่ามีอายุความเท่าไหร่ในส่วนของความผิดมาตรการทางแพ่งของ ปปง.

ซึ่งอายุความทางแพ่งของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีการไม่กำหนดอายุความไว้สามารถดำเนินคดีตลอดไปหรือไม่ หรือมีผลย้อนหลังในการดำเนินคดี และดำเนินคดีไปข้างหน้าได้ตลอด ได้มีการเสนอแนวคิดหลากหลาย โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

ท่านบอกว่าฟอกเงินสมัยพระเจ้าลิไทยึดได้ก่อความเข้าใจผิดถึงแม้ว่าการดำเนินการทางทรัพย์สินจะไม่กำหนดระยะเวลาก็ตาม แต่ถูกบังคับไว้ด้วยมาตรา 50 คือ ถ้าผู้ที่ได้ทรัพย์สินมาเขาสุจริต ได้มาด้วยความสุจริตแล้วไปสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินไม่ได้มาตรา 50 (1) (2) เราย้อนหลังลงไปก่อนสมัยจอมพลสฤษดิ์ การสูบฝิ่นเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เปิดบ่อนฝิ่นกับโรงยาฝิ่นและให้คนเข้าไปสูบ การได้เงินมาจากโรงยาฝิ่นสมัยนั้นเป็นการได้มาโดยสุจริตถูกต้องตามกฎหมายไม่ผิดอะไร แม้ต่อมาเมื่อถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ออกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษกำหนดให้ฝิ่นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ความไม่สุจริตของโรงยาฝิ่นย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ร.บ. ยาเสพติดประกาศใช้ เงินที่ได้มาก่อนตรงนั้นเขาสุจริตไปยึดเขาไม่ได้ไปสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินไม่ได้จะถูก lock ด้วยความสุจริต ขณะเดียวกันในสมัยพระเจ้าลิไทความผิดค้ามนุษย์คงไม่มี เอาคนลงเป็นทาสก็ไม่เป็นความผิด ความผิดฐานต่าง ๆ จะถูกกำหนดขึ้นเป็นกฎหมายในสมัยหลัง ๆ ไม่ต้องกลัวนักกฎหมายบางท่านไม่สบายใจ อย่างนี้สมัยของคุณทวดทำมาหากิน ปปง. จะตามไปยึดหมด ยึดไม่ได้ตราบใดที่เขาได้มาโดยสุจริตในขณะนั้น

ซึ่งนักวิชาการอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า สรุปในแง่ที่ว่ากฎหมายฟอกเงินมีมาอย่างนี้แล้ว ควรจะกำหนดเสียเลยว่า นับแต่วันนั้นกฎหมายฟอกเงินมาแก้ให้ชัดเจนไปเลยว่าถ้าเกิดขึ้นก่อนนั้นมายึดไม่ได้ ไปมาจะไล่เช็คบิลพวกที่ติดคุก ขณะนี้ติดคุกยาเสพติดเก่า พวกฉ้อโกง พวกแม่ชม้อยที่จะยุ่งจะยุ่งมากถ้าต่อไปไม่ค่อยมีคดี ขี้เกียจทำก็ไปไล่เอาบัญชีคุกมาเลย ผมว่าทางหนึ่งที่จะบอกว่ากำหนดไว้เลยเป็นว่า 10 ปี คุณตามไม่ได้ก็ขอให้จบเป็นอายุความขึ้นมาภายใน 10 ปี 20 ปี แล้วแต่ ถือว่าจบ จะย้อนไปเท่าไรก็ได้ อาจจะย้อนไป 10 ปี นับแต่มีกฎหมายฟอกเงินก็จบกันไปล้างบัญชีหนี้ไป ไม่อย่างนั้นมีคดีก็ไปเลือกจับได้ เลือกเช็คบิลคนนี้ 10 ปีที่แล้วโดนเอาอย่างนี้จะมีปัญหา มีเวลาไปแล้วที่เห็นตัวอย่างพวกกลับตัวรายงานตน โดนหมด ผมว่าไม่แฟร์

ดังนั้นสำหรับในประเด็นของกฎหมายฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ควรมีผลย้อนหลังในการดำเนินคดีหรือไม่ กับผู้กระทำความผิด ที่กระทำ ก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ ทั้งทางแพ่งและทางอาญา นักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า

คดีเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ว่า คดีเกิดก่อนที่จะมีการใช้กฎหมายฟอกเงิน ผลคือ คดีอาญาเรื่องการฟอกเงินตามมาตรา 85 ใช้ไม่ได้แล้วเกิดการใช้กฎหมายบังคับหลังจากที่มีการใช้กฎหมายฟอกเงินแล้วคดีนี้ได้ถูกนำมาดำเนินการตาม ปปง. มีเสียงคัดค้านว่าเมื่อเริ่มต้นคดีกระทำความผิดก่อนจะมีกฎหมายบังคับแล้วจะไปติดตามทรัพย์สินได้อย่างไร

คำตอบที่ศาลรัฐธรรมนูญให้คือ อาญาทำอะไรไม่ได้เพราะเกิดก่อน กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิด เรื่องของแพ่งดำเนินการต่อมาเรื่อย ๆ ถึงแม้จุดแรกจะเป็นจุดที่ก่อนมีกฎหมายฟอกเงินก็สามารถตามรอยกลับไปได้เพราะเป็นเหมือนห่วงลูกโซ่ในเรื่องการเงิน เป็นบรรทัดฐานว่าเรื่องของอายุความระหว่างแพ่งกับอาญาแยกจากกัน

สำหรับประเด็นเรื่องอายุความทางแพ่งตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ได้กำหนดอายุความเอาไว้ ได้มีการเสนอแนวคิดว่าควรแก้ไขโดยกำหนดให้ชัดเจน หรือให้ถือระยะเวลา ๑๐ ปี โดยตีความตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาถึงตรงนี้ผมเข้าใจว่าการประชุมในประเด็น 2 ประเด็นหลักคือ ที่แรกที่จะกำหนดว่าจะกำหนดอายุความในความผิดมูลฐาน ในเมื่อเป็นเรื่องแพ่งแล้วที่ใดกฎหมายใดไม่ได้กำหนดอายุความไว้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง สรุปได้ว่า 10 ปี ผมคิดว่าประเด็นที่วิจัยมีคำตอบจากตรงนี้แล้วว่า ที่ประชุมเห็นด้วยหรือไม่ว่าการนับอายุความในการดำเนินงานกับทรัพย์สินเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติฟอกเงินที่อาศัยความผิดมูลฐาน 8 มูลฐานนี้ แต่ละมูลฐานมีอายุความ 10 ปี รายละเอียดว่าจะนับเมื่อไหร่ ตั้งแต่ตอนไหนอย่างไร น่าจะเป็นรายละเอียดที่เราจะมาคุยกัน ส่วนการแก้ไขอายุความในมาตรา 95 ที่แบ่งออกไปว่าเป็นเรื่องอีกเรื่องหนึ่งนอกเหนือจากที่ประชุมนี้ คงจะต้องกลับเข้ามาดูโจทก์ในเรื่องที่ว่าจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือว่าถึงขั้นจะต้องระบุหรือแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนไปว่า การดำเนินการตามทรัพย์สินในความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติฟอกเงินนี้ควรมีอายุความเขียนลงไปชัด ๆ ในกฎหมายหรือไม่ หรือจะอิงเฉพาะ

ตามที่ท่าน..[อดีตผู้พิพากษาท่านหนึ่ง] ได้บอกไว้ว่า เมื่อเรื่องนี้เป็นเรื่องแพ่งอายุความต้องนับ 10 ปี ถ้าไม่ได้กำหนดอายุความไว้ น่าจะเป็นโจทย์ที่เราจะต้องคุยกันในรายละเอียดตรงนี้

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ควรมีการพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดอายุความทางแพ่งของความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากไม่ได้มีการบัญญัติไว้ แต่อาจปรับใช้ จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่าควรมีปรับใช้การกำหนดอายุความทางแพ่งเพื่อสิทธิของประชาชน

สมมติว่าเราตีเป็นทางแพ่งเข้าอีก ทางแพ่งมีอายุความเหมือนกัน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่าถ้ากฎหมายไหนไม่ได้กำหนดอายุความให้ถืออายุความ 10 ปี ไม่มีอะไรที่ไม่มีอายุความผมเกริ่นมาตั้งแต่แรกแล้วไม่มีอะไรที่ไม่มีอายุความทุกอย่างมีอายุความหมด เพียงแต่เราจะแก้ไขได้อย่างไร เสนอแนะว่าให้หยุดนับเพื่อประโยชน์ในการปราบปรามคนทุจริต ที่พูดถึงกระทบถึงสิทธิเสรีภาพผมว่าถ้าเรามองอย่างนั้นเราควรจะคุ้มครองคนบริสุทธิ์มากกว่า ถ้าสิทธิเสรีภาพของคนขี้โกงไม่น่าจะคุ้มครอง ผมคิดว่าอย่างนั้นเขาโกงและเงินที่ริบทรัพย์ที่ไปริบมาเป็นทรัพย์ที่มาได้จากโกงเขา หนีไปแล้วกลับมาตัวเองอยู่เป็นสุขแล้วคนที่ถูกโกงไปอยู่เป็นทุกข์จะเป็นการถูกต้องที่เราจะไปคุ้มครองคนอย่างนั้นหรือ ที่พูดถึงเลือกปฏิบัติคงไม่ใช่ปัญหากฎหมายเป็นปัญหาวิธีปฏิบัติผมจะไม่พูดถึง เพราะว่าถ้าเป็นเรื่องปฏิบัติก็เป็นคนปฏิบัติซึ่งไม่ใช่ข้อกฎหมายและกำลังจะพูดกันเรื่องปัญหาข้อกฎหมายว่าควรจะทำกันอย่างไร

นอกจากนี้มีการเสนอความเห็นในประเด็นที่ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการหยุดนับระยะเวลาควรเป็นหลักการเดียวกันทุกความผิดมูลฐานหรือควรแยกแต่ละมูลฐาน

จุดที่ว่าเราจะต้องกำหนดให้ปรากฏในกฎหมายนี้ชัดเจนหรือไม่ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใน 8 มูลฐานมีอายุความ เมื่อมีอายุความแล้วกรณีใดจะหยุดนับระยะเวลาหรือนับอายุความตามที่เราจะกำหนดขึ้นนี้ ถ้าจะแตกต่างออกไปว่าเป็นการนับระยะเวลาเฉพาะของกฎหมายฟอกเงินจะทำได้หรือไม่ ถ้ากฎหมายแพ่งไปเขียนไว้อย่างนั้นเราไม่จำเป็นจะต้องเขียนก็ได้ ต้องถืออายุความ 10 ปี ในบางมูลฐานอาจจะไม่ถึง 10 ปี ไม่ควรจะถามแล้วก็ได้เป็นเรื่องที่ประชุมมาดูรายละเอียดแต่ละมูลฐาน ที่ประชุมจะดูในรายละเอียดแต่ละมูลฐานควรจะใช้มาตรฐานเดียวกันหรือไม่คือ 10 ปี แล้วหยุดนับระยะเวลาเท่านั้น และจะหยุดนับระยะเวลาเท่าไหร่ก็มาคุยกันจะเหมาะสมหรือไม่

ในประเด็นการกำหนดอายุความทางแพ่งได้มีการเสนอเรื่องอายุความ ตามมาตรา 56 ที่ว่าการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและการประเมินราคาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลม แต่ได้มีการแย้งว่า การกำหนดอายุความต้องกำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งจะกำหนดไว้ในกฎหมายวิแพ่งไม่ได้แต่ที่ให้นำกฎหมายวิแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้นให้ใช้เฉพาะวิธีการยึดทรัพย์เท่านั้น โดยผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งกล่าวว่า

ที่ให้นำ วิ.แพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมคือ วิ.แพ่ง ไม่มีอายุความในทางแพ่งจะอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อายุความในทางอาญาจะอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาหมายความโดยหลักทั่วไปเว้นแต่กฎหมายใดจะบัญญัติอายุความไว้โดยเฉพาะ อย่างกรณีนี้ไม่มีอายุความในเรื่องของอาญาไปไว้ใช้ใน

กฎหมายอาญา ในเรื่องแพ่งก็ใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง ส่วนที่ให้นำ วิ.แพ่ง มาใช้บังคับในอนุโลมคงจะหมายถึงการยึดการอายัดทรัพย์วิธีการให้นำ วิ.แพ่ง มาใช้ในการยึดจะยึดกันอย่างไร การอายัดจะอายัดอย่างไรความหมายของมาตรานี้

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยฝ่ายที่เห็นด้วยกับการให้ใช้เกณฑ์การกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา ได้เสนอแนวคิดว่า กรณีถ้าไม่คำนึงโทษทางอาญาแต่จะมุ่งเฉพาะเรื่องทรัพย์อย่างเดียวก็ทำได้ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำผิดไม่มีอายุความ ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งกล่าวว่า

มีประเด็นอีกประเด็นหนึ่งผมคิดเหมือนกันว่า เรื่องหยุดนับที่ไปแตะต้องประมวลกฎหมายอาญา เราไม่แตะก็ได้ผมคิด คือเราไม่สนใจเรื่องโทษทางอาญาแต่จะเอาทรัพย์อย่างเดียวก็ทำได้ ผมสมมติแต่ผมอยากจะเอาทั้งโทษทางอาญาทั้งทางทรัพย์สินทางแพ่ง เพื่อจะได้เข็ดหลาบ บางคนไม่กลัวเอาเงินโกงคิดอย่างนั้นถ้าทำอย่างนั้นก็ได้ คือว่าเราไม่ไปสนใจ ขาดอายุความแล้วหรือไม่ สนใจแต่เรื่องทรัพย์สินว่ากันไปตลอดถ้าพิสูจน์ได้เป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดต้องเอามาได้ตามพระราชบัญญัติเขียนไว้ชัด ติดตามไปได้ตลอด โดยไม่มีอายุความก็ได้ ยังเขียนไว้ได้ ติดตามได้ตลอด โดยถือเสมือนว่าเวลานี้ประมวลกฎหมายอาญาเขียนอยู่มาตราหนึ่งว่า ผู้ใดมีของซึ่งเป็นความผิดไว้ในครอบครองริบได้ตลอดเวลาโดยไม่มีอายุความ ผมยกตัวอย่าง ใครมีเฮโรอีน ไม่มีอายุความ คุณมีเฮโรอีนไว้ในครอบครองกี่ร้อยปีก็ต้องริบได้ แต่เอาโทษเขาไม่ได้ถ้าขาดอายุความแล้ว แต่อย่างลืมว่าเขามีไว้ในความครอบครองซึ่งอายุความยังไม่ได้เริ่มนับตราบในที่อยู่ในความครอบครองความผิดก็มีอยู่ตลอดเวลา แต่ว่าใครก็ตามที่ครอบครองสิ่งที่มีไว้เป็นความผิด ปืนเถื่อนริบได้ตลอดเวลา เป็นปืนเถื่อน อย่างนี้ผมยกตัวอย่างเป็นต้น สมมติว่าเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดของพวกนี้อยู่ที่ใครเอาไว้ไม่ได้ต้องเป็นของแผ่นดินเท่านั้น ผมคิดว่าเราทำได้เขียนกฎหมายชัดเลยไม่มีอายุความตราบใดที่ยังอยู่ในความครอบครองของเอกชนต้องตกเป็นของรัฐเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่ได้ตกโดยอัตโนมัติ ให้ศาลสั่งก็ได้ พิสูจน์กันในศาลได้ตลอดเวลา แต่ต้องเขียนให้ชัด เขียนไม่ชัดจะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเพราะประมวลกฎหมายเขียนไว้อยู่มาตราที่ผมบอก กฎหมายใดที่ไม่ได้กำหนดอายุความไว้ถือว่ามีอายุความ 10 ปี ถ้าเราจะยกเว้นตรงนี้ต้องเขียนไว้ให้ชัด

ในประเด็นการนับอายุความของความผิดมูลฐานนั้น ฝ่ายที่สนับสนุนว่า ควรนับอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนทางแพ่งนั้นให้ย้อนได้นับแต่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บังคับใช้

เพราะว่า ความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐาน มีการนับอายุความประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 อยู่แล้ว และประเด็นที่สองเป็นประเด็นเรื่อง ป.อาญา มาตรา 95 ว่าจะแก้ทั้งกระบวนการนับอายุความที่เคยมีอยู่เพียงเท่านั้น จะเพิ่มเติมเรื่องการหยุดนับระยะเวลาเข้าไปหรือไม่ ซึ่งเป็น scope นอกเหนือจากที่เราจะคุยกัน เหลือประเด็นเดียวกันคือประเด็นที่สาม ประเด็นเรื่องแพ่งที่กำลังถือว่ากฎหมายนี้ดำเนินการในลักษณะของมาตรการทางแพ่ง โดยให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน ตรงนี้คงปืน scope เดียวที่จะต้องคุยกันอย่างที่เรียน

อีกประเด็นหนึ่งที่คุณ [ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อย] สงสัยตอนแรกว่า ที่ท่านรองนายกฯบอกว่าสามารถยึดไปถึงสมัยพระเจ้าลิไทนั้นมีปัญหาอย่างเดียวว่าถ้าสมัยพระเจ้าลิไทยมีความผิดมูลฐานอยู่ก็ยึดได้

สมัยพระเจ้าลิไทยไม่ได้ประกาศพระราชบัญญัติความผิดมูลฐาน 8 มูลฐานไปไม่ถึง แต่ถ้าใครพิสูจน์ได้ว่ามีทรัพย์สินเกี่ยวกับความผิดตกมาถึงเวลานี้ความเห็นผมว่าทำได้

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยได้ให้แนวคิดส่วนใหญ่เป็นแนวเดียวกันว่าถ้าหากมีการแก้ไขอายุความควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น เพดานของจำนวนปีที่ลงโทษ อย่างเช่นถ้าโทษที่มีอัตราสูงเป็นความผิดที่สะเทือนขวัญประชาชน เพราะหากไม่มีการกำหนดจะไม่มีเกณฑ์เป็นฐานในการคิด

อาจจะมามองที่เกณฑ์ใช่หรือไม่ว่าจะใช้เกณฑ์อะไรมาดูว่า ถ้าต้องแก้ความผิดมูลฐานอย่างเดียวอาจจะมองว่าอาจจะมีความลักลั่นหรืออย่างอื่น อาจจะใช้เกณฑ์อื่นมาจับแทน เช่น ทางท่านบอกว่าเอาคดีที่มีความผิดร้ายแรงทำให้สังคมเสียหาย เกิดความเสื่อมเสียความมั่นคง และทางท่านรองฯ บอกว่าเอาโทษ 10 ปีขึ้นไปเป็นเกณฑ์พยามยามดูว่าถ้าทำแล้วมีปัญหาตรงไหนบ้าง ถ้ากำหนดเกณฑ์อย่างนี้ขึ้นมาท่านอาจจะมีความเห็นเพิ่มเติมอย่างอื่นอีกมีเกณฑ์อย่างอื่นอีกหรือไม่ที่จะมาใช้พิจารณาดู

ในกรณีฝ่ายที่เห็นว่า การแก้ไขเรื่องอายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานนั้นไม่ควรไปแตะต้องแต่ให้ยึดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ส่วนที่ต้องตั้งเกณฑ์คือ อายุความทางแพ่ง

Scope ที่เรากำลังคุยกันเราไม่ได้ไปแตะต้องในแต่ละความผิดมูลฐานเรื่องการนับอายุความ คงปล่อยเป็นไปตาม ป.อาญา มาตรา 95 จากการนับอายุความที่เรากำลังจะพูดกันคือ จุดเริ่มต้นของการดำเนินการกับทรัพย์สินและจะเริ่มจากตรงไหน เริ่มดูว่าความผิดมูลฐานนั้นในกรณีนั้นได้หยุดมาเป็นเวลาเท่าไหร่ เครือข่ายเหล่านี้เลิกกระทำการฟอกเงินมาเป็นเวลานานเท่าไหร่แล้วเราถึงต้องหยุดหรือจะไปเริ่มได้เมื่อไหร่เราจะคุยกันตรงนั้น แต่ความผิดมูลฐานแต่ละมูลฐานมีอายุความของมันอยู่แล้วใน ป.อาญา

ในขณะที่ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยบางส่วนได้เสนอความเห็นว่าหากต้องมีการแก้ไขอายุความของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ควรให้เปิดกว้างให้เป็นดุลยพินิจของศาล

ผมคิดว่าถ้าเป็นการแก้ทั้งระบบอย่างที่เราเข้าใจหรืออาจเป็นความเข้าใจของผมคนเดียว คือแก้ที่กฎหมายอาญา ไม่ให้มีการลักลั่นไปถึงตรงนั้นจะใช้เวลานานกี่เดือน กี่ปีแล้วแต่ ก็แก้ไขแล้วออกมาสวยหรูอย่างที่ต้องการ โดยหน้าที่การงานของ ปปง. แล้วผมเข้าใจว่าต้องการที่จะได้กฎหมายที่รวดเร็ว ผมดูว่าถ้าอย่างนั้นก็มีการแก้กฎหมาย แก้ พ.ร.บ. ฟอกเงินนี้เลยดีกว่า เป็นไปได้เพราะเป็นจุดประสงค์ในการประชุมนี้หรือการวิจัยนี้ ถ้าในการแก้ใน พ.ร.บ. ส่วนนี้ผมคิดว่าน่าจะทำได้ตามความคิดของผม โดยที่อาศัยอย่าไปบัญญัติไว้ว่าจะต้องกำหนดว่าเท่าไหร่ ผมขอให้เปิดกว้างเป็นดุลพินิจของผู้พิพากษาหรือของศาลในขณะนั้นซึ่งมีสามศาล อะไรก็แล้วแต่ว่าในส่วนนี้เราจะนับอายุ การกำหนดระยะเวลา กำหนดหยุดระยะเวลาก็กำหนดแต่เป็นหน้าที่ของศาลที่จะเป็นดุลพินิจของศาลแล้วกันว่าจะแค่ไหนเพียงไรหรือในคดีอะไร ผมเห็นอย่างนี้

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยบางส่วนต้องการให้พิจารณาเรื่องการนับระยะเวลา ในความเห็นผมว่าตัวเลขไม่ค่อยมี ใครติดใจเรื่องระยะเวลาที่กฎหมายอาญากำหนดไว้นานแล้วเพียงแต่ว่ากระบวนการวิธีการในการนับเวลาไม่สะดุดหยุดลงต่อเนื่องกันตลอดเวลาแม้ไม่สามารถเอาตัวเข้ามาได้จะแก้อย่างไรอย่างท่านอาจารย์เสนอว่าต้องมีวิธีว่าเสนออย่างไรสะดุดหยุดลงเพื่อที่จะเอาตัวเขามาได้

ในประเด็นปัญหาการนับอายุความควรมีการคำนึงเรื่องสิทธิด้วยโดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยให้รายละเอียดดังนี้

ผมจะยกตัวอย่างในหลักปฏิบัติที่เจอบ่อย ๆ ส่วนใหญ่จะโอนไปให้บุคคลที่สาม สมมติว่า ทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปจำนองหลอก ๆ หรือไปทำจำนำหรือทำขายฝาก หรือไปทำประกันให้กับบุคคลภายนอก เวลานี้มีบ่อยที่ทำในลักษณะอย่างนี้คือ ได้ทรัพย์จากการกระทำความผิดไป เวลาไปยึดทรัพย์มาขายฝากบ้างไปจำนำจำนอง เรารู้ว่าเงินพวกนี้คนที่มีชื่อเป็นเจ้าของแทนเป็นคนไม่มีฐานะตรวจอย่างอื่นมาครบรู้ว่าคนนี้ไม่มีเงิน แต่ผู้กระทำความผิดเอาทรัพย์ไปฝากไว้ หรือแม้ไปทำประกันให้เอาเงินไปกองที่บุคคลบางคนไปผูกอย่างนี้มาก ถึงได้เรียนว่าถ้าเป็นคนที่เป็นเจ้าของจริง ๆ เขากระทบสิทธิมากเราปฏิบัติมาเรารู้ว่า 4-5 ปี เอาพยานมายกให้ท่านได้รับฟังด้วย

ได้มีบางส่วนเห็นว่าควรมีเกณฑ์ในการกำหนดการหยุดนับอายุความ โดยใช้หลักเกณฑ์เป็นเหตุผลแห่งการนับอายุความ โดยได้เสนอแนวความคิดว่า

น่าจะเป็นว่า ถ้าจะให้หยุดนับอายุความจะมีกฎเกณฑ์อะไรบ้าง เหมือนกฎหมายแพ่ง 1. มีกฎเกณฑ์แล้วเช่น หนีออกนอกราชอาณาจักร หรือจะหลบหนีในประเทศก็ได้หรือจะพิสูจน์ได้มีกฎเกณฑ์อะไรที่จะให้หยุดและยื่นต่อศาลทั้งหมด

2. หยุดเท่าไหร่ เช่น ศาลอาจจะบอกว่าเป็นดุลพินิจของศาลแต่ไม่ใช่ 10 ปี ต้องมีเพดานสูงสุดสั่งได้ไม่เกิน 3 ปี คือ มี 2 ข้อ 1 . กฎเกณฑ์อะไรบ้างที่ให้หยุดนับอายุความ หนีนอกอาณาจักรมีหรือไม่ มีอะไรอีกหรือไม่ 2. ให้เป็นดุลพินิจของศาลและมีเพดานสูงสุดเท่าไหร่ผมว่าจะเถียงกัน ทุกคนไม่ค่อยติดใจเรื่องอายุความเท่าไหร่ว่าเป็น 50 ปี 30 ปี 10 ปี ถ้าหยุดนับได้ก็จะจบ ถ้าต้องไปแก้ว่าอายุความทางเพศ 30 ปี หรือยาเสพติดเป็น 50 ปี หรือโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดว่าโทษหนักโทษเท่านี้ อายุความเท่านี้ต้องเป็นระบบอยู่แล้ว ถ้าไปทำเกิดปัญหาใหญ่เลยแก้ยาก ถ้าเหตุแห่งการหยุดผมว่าถ้าชัดเจนก็น่าจะไปได้ง่ายและเร็วด้วย

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยที่เห็นด้วยกับการให้หยุดนับอายุความ ส่วนใหญ่สนับสนุนว่าควรมีการใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนด ซึ่งได้มีการเสนอหลักเกณฑ์ต่างๆเพิ่มเติม กล่าวคือ
เห็นด้วยในประเด็นว่า กรณีที่มีการหยุดนับอายุความควรจะมีเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลากำหนดไว้ประกอบการขอที่มีการหยุดนับอายุความ ถ้าไม่มีเงื่อนตรงนี้เลยจะไปกระทบหรือสร้างภาระให้กับตัวผู้ต้องหามากจนเกินไปหรือเปล่า

ร่างฯ ที่เสนอให้ดูนั้นเป็นแนวคิดเริ่มต้น แต่หลังจากที่ผมไปประชุมกับหลายหน่วยงาน คือมีแนวคิดออกมาแล้ว เช่น ทางอัยการสูงสุดท่านได้ร่างฯ พ.ร.บ. ป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติ ใช้คำว่า อายุความสะดุดหยุดอยู่ และเริ่มนับต่อเนื่องเมื่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหากลับเข้ามา ตรงนี้จะเป็นแนวคิดที่ผมจะเสนอในปี 2549 แต่ว่าหลังจากที่ฟังตรงนี้แล้ว ผมคิดว่าผมอาจจะเพิ่มประเด็นในกรณีที่ความผิดอะไรที่อาจเป็นความผิดร้ายแรง อาจไม่จำเป็นต้องหลบหนีออกนอกประเทศ ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้ไม่นับอายุ

ความ ในระหว่างที่มีปัญหาข้อขัดข้องโดยพนักงานสอบสวนหรืออัยการจะต้องเสนอปัญหาข้อขัดข้องเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการสั่ง อาจจะเป็นประเด็นเกิดขึ้น แต่ผมคิดว่าอาจจะมีปัญหาถกเถียงกันค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ตามในกลุ่มที่เห็นด้วยกับการหยุดนับระยะเวลา ได้มีการให้ข้อสังเกตว่าอาจมีการลักลั่นในทางปฏิบัติหากการแก้ไขอายุความเฉพาะที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

เห็นด้วยกับการที่จะมีการหยุดนับระยะเวลา ขอเรียนเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่า ความผิดที่อยู่ในความดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยบางความผิดจะกำหนดฐานความผิดไว้ในกฎหมายนั้นเลย แต่บางกรณีจะโยงให้ไปใช้ประมวลกฎหมายอาญา ถ้าเราจะกำหนดเรื่องหยุดนับระยะเวลาไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือ พ.ร.บ. ฟอกเงิน สมมติว่าเรากำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ฟอกเงินความผิดบางอย่างที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดูแลก็ไม่เป็นความผิดมูลฐานซึ่งถือว่าเป็นความผิดที่สำคัญและกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมเหมือนกัน อีกอย่างคือ ถ้าเราแก้แล้วกำหนดเรื่องหยุดนับระยะเวลาใน พ.ร.บ. ฟอกเงิน ตอนหลังประมวลกฎหมายอาญามีการแก้ไขและกำหนดเรื่องนี้ไว้ด้วยเช่นเดียวกัน แต่เงื่อนไขเขากลับน้อยกว่าเราสามารถหยุดนับระยะเวลาแค่ศาลมีคำสั่งโดยบอกหยุดได้แค่ 2 ปี จะเกิดความลักลั่นหรือไม่เมื่อมองว่าความผิดมูลฐานเป็นความผิดที่มีผลกระทบมากกว่าความผิดอาญาอื่น ๆ

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยได้มีการเสนอหลักเกณฑ์ไปที่ประเภทคดีที่มีความผิดร้ายแรงเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอายุความ โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

ถ้าจะกำหนดหยุดนับระยะเวลาควรจะไปกำหนดในประมวลกฎหมายอาญาอย่างที่ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยว่าเพราะเป็นกฎหมายหลัก เพียงแต่ว่าท่านประธานเสนอแนะว่าอย่างนี้ไม่ใช่ทุกความผิดต้องดูว่าความผิดที่มีโทษร้ายแรง เช่น ตั้งแต่กี่ปีขึ้นไป โทษที่กฎหมายบัญญัติว่าจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป แล้วแต่ ผมเพียงแต่ยกตัวอย่างอาจจะมากกว่านั้นหรือน้อยกว่านั้น หรือว่าอาจจะใช้คำว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นมาตรฐานของประมวลกฎหมายอาญา หรือ 5 ปีที่ว่าต้องสืบพยานประกอบ กำหนดไว้ชัดแจ้ง ไม่ได้หมายความว่าทุกเรื่องหรืออาจจะมีเงื่อนไขอื่นประกอบกัน เช่นว่า เฉพาะคนที่หนีไปต่างประเทศเท่านั้น อันนี้อาจจะมีปัญหามากถ้ากำหนดอย่างนั้นในทางปฏิบัติข้อเท็จจริงจะรู้ได้อย่างไรว่าหนีไปต่างประเทศ อาจจะไปลาว เขมร พม่า หรืออาจจะอยู่ในเมืองไทย ผมว่าน่าจะถือเอาการที่ตั้งแต่ศาลออกหมายจับแล้ว ตอนนี้คนที่ออกหมายจับได้อยู่คนเดียวคือศาล ตั้งแต่วันที่ศาลได้ออกหมายจับน่าจะถือตรงนั้นและยังจับตัวไม่ได้ก็ให้หยุดนับระยะเวลาไว้ก่อนในช่วงนั้น เป็นต้น จนกว่าจะจับได้ เพราะว่าถ้าเราไปกำหนดว่า หยุดนับระยะเวลา 1-2 ปี ก็ไม่มีประโยชน์ แก้ไขอะไรไม่ได้ แต่ถ้ามีระยะเวลาควรจะให้ยาวเห็นว่าอย่างนั้นจนกว่าจะจับได้ ถ้าจับไม่ได้เสียทีตำรวจออกหมายจับและตำรวจไม่เห็นสนใจในเรื่องตามจับตามหมายเลย อย่างนี้ไม่มีอายุความไปเลยไม่น่าจะถูกต้อง ถ้ามีระยะเวลาก็ควรจะกำหนดระยะเวลาที่ยาวจะไปเอาตัวอย่างพระราชบัญญัติล้มละลายมาใช้ที่ว่าไม่เกินสองปีคงจะไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องที่ทำให้บุคคลพ้นจากบุคคลล้มละลาย เจตนารมณ์ในกฎหมายต่างกันกับสิ่งที่คุยกันอยู่

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่ได้มีการถกปัญหาการกำหนดอายุความหากใช้การหลบหนีของผู้ต้องหาเป็นเกณฑ์ดังนี้

บทบัญญัติที่พูดทำนองว่าตรวจพบทรัพย์สินชิ้นหนึ่งแล้วต่อมาภายหลังพบอีกก็ยังขึ้นได้อีกดำเนินการได้อีกไม่จำเป็นต้องยื่นพร้อมกัน ในแนวความคิดเห็นของผมมีความเห็นทำนองว่าระยะเวลาเป็นอุปสรรคแน่ในการที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิด น่าจะมีการขยายออกไปจะขยายอย่างไรคงจะต้องนำเสนอ

ส่วนของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขณะนี้กำลังร่างฯ อยู่มีมาตราที่น่าสนใจในหมวดเรื่องนี้ เรามองในมุมนี้เหมือนกันว่าผู้กระทำความผิดลักษณะพวกนี้ต้องได้รับการลงโทษ ระยะเวลาไม่น่าจะเป็นอุปสรรค มีอยู่มาตราหนึ่งที่ร่างขึ้นมาใช้คำว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หลบหนีมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความมาใช้บังคับ

นอกจากนี้ได้มีการเสนอข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอายุความโดยให้ดูว่าการกำหนดเรื่องอายุความต้องคำนึงด้านสิทธิเสรีภาพแค่ไหนอย่างไร โดยท่านหนึ่งกล่าวว่า

ผมจะให้ความเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นกรอบในการที่ท่านจะตรากฎหมายเกี่ยวกับอายุความ จะมีรัฐธรรมนูญมาตรา 26 ว่าการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ องค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ตามบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญในมาตรา 29 การจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำมิได้ แต่ว่าจะกระทำได้ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กระทำเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความหมายคือถ้าจะออกอายุความคือ 1. ด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คงต้องไปตีความกัน 2. จะกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพเขาไม่ได้ ต้องเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็น มาตรา 30 ที่บอกว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายเรื่องความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุต่าง ๆ กระทำมิได้ มีมาตราหลัก ๆ 2-3 มาตรา ที่จะต้องคำนึงเป็นกรอบเอาไว้

นอกจากนี้ได้พิจารณาข้อที่การกำหนดอายุความกับการกระทบสิทธิโดยผู้เข้าร่วมท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

มาตรา 29 จุดสำคัญคือ การออกกฎหมายจะกระทบสาระสำคัญ การออกกฎหมายโดยทั่วไปเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยธรรมชาติอยู่แล้วเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพ ต้องพิจารณาตรงนี้ต้องกระทำเท่าที่จำเลยเป็นเท่านั้น แต่จริง ๆ แล้วในความเห็นของผมการกำหนดอายุความกฎหมายฟอกเงินน่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากกว่าจำกัดสิทธิด้วยซ้ำ เพราะว่าการไม่มีอายุความคือการคุ้มครองสิทธิมากกว่าจำกัดสิทธิในความเห็นของผม การกำหนดอายุความในกฎหมายฟอกเงินน่าเป็นการคุ้มครองสิทธิมากกว่าในความเห็นของผม

ซึ่งอีกท่านหนึ่งเห็นสอดคล้องกันดังนี้ คำว่า เลือกปฏิบัติมุ่งที่คน เมื่อปฏิบัติต่อคนหนึ่งแต่ไม่ปฏิบัติอีกคนหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนำคำนี้มาใช้เป็นครั้งแรกคือ Double standard คนนี้ไม่ทำคนนี้ทำเป็นเลือกปฏิบัติ แต่ถ้าออกกฎหมายมาบังคับแก่คนทั่วไปอย่างนี้ไม่เรียกว่าไม่เลือกปฏิบัติ แม้ว่ากฎหมายนั้นผู้ได้รับประโยชน์อาจเป็นคนคนเดียวก็ตาม เช่น ออกกฎหมายนิรโทษกรรมกลุ่มผู้ก่อการกบฏในสมัยปี 2520-2521 ผู้ที่รับประโยชน์จากกฎหมายมีอยู่กลุ่มเดียว กฎหมายนี้บังคับกับคนทั้งประเทศว่าต่อไปนี้คุณไม่สามารถไปเอาโทษกับเขาได้ อย่างนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ดูว่ากฎหมายบังคับเอาแก่ใครส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์อีกเรื่องหนึ่งต่างหาก การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหมายความว่า กฎหมายที่ออกมาต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะว่าฐานะของบุคคล เช่น เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพร่างกาย

สถานของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจของสังคม การศึกษา อบรม ความคิดเห็นทางการเมืองที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมายถึงว่า กรณีที่กฎหมายเป็นลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติคงทำไม่ได้เป็นกรอบกว้าง ๆ ที่ต้องดูเหมือนกันในทางรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 ซึ่งเป็นหลักทางอาญา บุคคลจะไปรับโทษทางอาญาเว้นแต่กฎหมายบัญญัติทุกท่านคงทราบอยู่แล้ว

ได้มีการกล่าวถึงรูปแบบที่ควรกำหนดเรื่องอายุความ ดังนี้ เรื่องอายุความเกี่ยวกับเรื่องมาตรการทางแพ่งไม่มีอายุความ ผลของคดีคือลักษณะบางกรณี กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าไม่มีความผิด กับอีกกรณีหนึ่งกรณีหลบหนีและไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ ผมว่าผลของคดีต่างกันอายุความน่าจะกำหนดน่าจะเอาปัญหานี้มาเกี่ยวข้อง กรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องคดีถึงที่สุดสามารถดำเนินการตามมาตรการทางแพ่งได้ ท่านเลขายกตัวอย่างกรณีที่มีการหลบหนีไปไม่สามารถดำเนินการในคดีได้ ลักษณะนี้อายุความน่าจะดำเนินการได้ ผลของคดียังไม่มี แต่กรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องแล้วมีความผิดน่าจะกำหนดอายุความ

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยได้มีการกล่าวถึงเหตุผลของการกำหนดเรื่องอายุความ โดยผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่ง กล่าวว่า ทำไมต้องมีอายุความ อายุความประโยชน์มี 2 อัน อันแรกคือ อายุความขอให้คุ้มครองสังคมและคุ้มครองจำเลย ประเทศไทยถามว่าตอนนี้ดำเนินคดีอาญาจะเอา crime control model หรือจะเอา due process model อยู่คนละฝั่งของเส้นตรง crime control เฉียบขาดแน่นอนใครทำอะไรฟาดเปรี้ยง แต่ due process ออกไปในทางนุ่มนวลสมานฉันท์และคุ้มครองดูแลสิทธิของบุคคลปัจเจกบุคคล ตรงนี้อายุความนี้เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นทำไมสะท้อนให้เห็นเพราะสมัยหนึ่งสมัยก่อน ๆ เครื่องมือในการพิสูจน์ความผิดของคนมีน้อย ศาลจะลงโทษผู้ใดหรือไม่ส่วนใหญ่ต้องใช้พยานบุคคลซึ่งคนนั้นต้องจำได้มาเบิกความต่อศาล เวลาผ่านนานไป ๆ ความจำของคนเริ่มไปผสมปนเปกับจินตนาการ ระยะเวลาผ่านไปอาจจะ จำสับสน ประโยชน์ของอายุความนี้จึงเป็นเครื่องมือที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเรื่องที่ไม่น่าสนใจให้อายุความน้อย เรื่องน่าสนใจ มากเช่น คดีฆ่ากันตายสะเทือนขวัญยิ่งกันสนั่นใครก็จำได้อายุความเรื่องยาวประการที่สอง สภาพบ้านเมืองขณะนั้นไม่เจริญเท่าไหร่ การหลบหนีไปจากสังคมเป็นความทุกข์ทรมานประการหนึ่ง การที่หนีไปขาดอายุความถือว่าเขาได้รับการก่อทุกข์ทรมานมาเพียงพอแล้ว ให้โอกาสกลับมาถ้าไม่โอกาสกลับมาเขาอาจไปเป็นโจรในป่าจะเดือดร้อน เลยกำหนดอายุความไว้ เมื่อเวลาผ่านไปเครื่องมือในความผิดของคนทันสมัยขึ้น ความทรงจำของบุคคลที่ต้องใช้พยานบุคคลมาเป็นส่วนสำคัญในการพิสูจน์ความผิดของคนเริ่มลดน้อยถอยลง เริ่มใช้หลักใช้หลักฐานทางนิติเวชวิทยาศาสตร์เข้ามา เริ่มมีการบันทึกภาพบันทึกเสียงเหตุการณ์ต่าง ผมเห็นว่าตรงนี้ต้องศึกษาดูว่าสมควรจะเปลี่ยนอายุความหรือกำหนดอายุความขยายได้ขึ้นได้แล้ว มีการเสนอให้คำนึงถึงรูปแบบที่ต่างประเทศใช้เพื่อให้มีความใกล้เคียงกันเพื่อประโยชน์ในการประสานงานกัน

ผมว่าน่าจะไปเพิ่งเล็งตรงนี้มากกว่าว่ากำหนดอายุความ ความผิดมูลฐานของเราไปสอดคล้องกับหลักสากลของต่างประเทศหรือไม่ อย่างน้อยสุดระยะเวลาน้อยกว่าเขาหรือมากกว่า จะไปอยู่เรื่องส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย คือ สมมติว่าอายุความในประเทศไทย 5 ปี อายุความที่มาเลเซีย 3 ปี ไปอยู่ในมาเลเซีย 4 ปี

ถึงจับตัวได้แล้วทำเรื่องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาเลเซียอาจจะไม่ส่งให้อาจจะมีปัญหาได้ น่าจะไปปรับอายุความให้เท่ากันหรือใกล้เคียงกันจะได้ไม่เกิดปัญหา

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นส่วนตัวน่าสนใจว่า ผมค่อนข้างจะรุนแรง ผมไม่ได้ดูว่ารู้หรือไม่รู้ตัว ตราบใดที่หลบหนีอยู่ผมเห็นว่าเอามาหมด ท่านต้องการปราบปรามแล้วได้ตัวมาเมื่อไหร่ดำเนินการได้ติดตัวตลอด เพราะตนเองทำผิดและมีผลกระทบต่อสังคมรุนแรง อย่างน้อยต้องจำกัดด้วยถามก่อนว่าแค่ไหน เพียงไร ตามต่อมาว่ารู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ผมว่าถ้ามีการกระทำความผิดและทราบเขาหลบหนีไปผมว่าน่าจะดำเนินการได้ในประเด็นตรงนี้ สำหรับรายคดี นาย ก [นามสมมติ] เนื่องจากกฎหมายจำกัดเรื่องอายุความจริง ๆ ดูแล้วดำเนินการเขาไม่ได้ในส่วนของอาญา คดีนั้นมองอีกทีอาจเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาด้วย ถ้ามีการฟ้องคดีอาญาก็สามารถขอให้ใช้ราคาแก่ผู้เสียหาย ในส่วนของทางอาญาอีก lock หนึ่งเมื่อไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้จบ ในทางแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาก็ทำไม่ได้แต่ก็มาจบตรงนี้ คดี ปปง. ทำได้แต่กรณีเรื่องการย้อนที่ท่านรองอธิบดีพูดผมเห็นด้วยกับท่านในประเด็นที่บอกว่าไม่มีอายุความต้องเข้าใจก่อนว่าในส่วนนี้การจะนับประเด็นคือว่า การย้อนต้องย้อนไปเท่าที่กฎหมายมีอยู่ให้เป็นความผิด ต้องเริ่มดูว่าคดีความผิดมูลฐานมีกฎหมายเมื่อไหร่ มีกฎหมายฉบับไหนให้เป็นความผิดต้องนับตรงนั้น คงไม่ย้อนไปถึงพญาลิไททั้งหมด ต้องดูแค่ว่าความผิดมูลฐานเองแต่ละมูลฐานมีกฎหมายกำหนดไว้ความผิดไว้ตั้งแต่ปีไหนคงจะต้องเริ่มนับตั้งแต่ปีนั้นเป็นต้นมาเรื่อย ๆ

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการแก้ไขอายุความ โดยการใช้เกณฑ์คดีที่สำคัญเป็นเกณฑ์ โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยท่านหนึ่งกล่าวว่า

ส่วนใหญ่แล้วคงจะต้องมองว่า ความผิดมูลฐานใดที่เป็นผลกระทบต่อส่วนรวมมากหรือกระทบต่อความมั่นคงต่อเศรษฐกิจมาก ถ้าจะไล่ตามมูลฐานแต่ละมูลฐาน คงดูความสำคัญของคดี พฤติการณ์คิดร้ายต่อสังคมมากก็น่าจะรีบใช้ ถ้ายังไม่ถึงขั้นอาจจะมาดูแต่ละประเภทของคดี ถ้าจะมองลักษณะอย่างนั้น คงจะมาไล่ตามมูลฐานที่มีอยู่ขณะนี้ ถ้าจำกัดในกฎหมายฟอกเงิน ผมดูแล้วทุกมูลฐานหนัก ๆ ทั้งนั้นเท่าที่ดูขณะนี้

บทที่ 5
อภิปรายผลการวิจัย

สำหรับบทนี้เป็นการอภิปรายผลการวิจัยโดยประเด็นในการอภิปรายผลได้จากข้อมูลสารสนเทศจากผลการวิจัยในบทที่ 4 ซึ่งประเด็นในการอภิปราย จะแยกเป็นสามส่วน โดยส่วนแรกเป็นการอภิปรายผลตามมิติต่างๆ เกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และปัญหาการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประเด็นที่สองจะอภิปรายถึงมิติทางด้านการเพิ่มเติมความผิดมูลฐาน และประเด็นสุดท้ายจะอภิปรายถึงมิติทางด้านปัญหาอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รวมทั้งรูปแบบการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยได้ข้อสรุปในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานและปัญหาจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

ประสิทธิผลของการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำการฟอกเงินที่ได้มาจากกการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งกฎหมายได้กำหนดความผิดทางอาญาที่เป็นที่มาของทรัพย์สินนั้น ดังนั้นหากบุคคลกระทำความผิดทางอาญาที่ถูกกำหนดเป็นความผิดมูลฐานและมีการนำเอาทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าว ไปฟอกเงินด้วยวิธีการใดก็ตามที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำการฟอกเงิน เพื่อต้องการปกปิดที่มาของทรัพย์สินนั้น ผู้กระทำความผิดในความผิดมูลฐานหรือผู้ที่โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินจะมีความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และจะถูกมาตรการทางการยึดทรัพย์ ทั้งที่เป็นการตัดวงจรไม่ให้ผู้กระทำผิดสร้างเครือข่ายในการกระทำผิดหรือนำเอาทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดไปก่ออาชญากรรมต่อไปอีก

ซึ่งผลการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนับว่าได้ประสิทธิผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในประเด็นการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ได้รับการยอมรับว่าได้ประสิทธิผลมากที่สุด ได้แก่ การดำเนินงานเกี่ยวกับคดียาเสพติด และได้ประสิทธิผลน้อยที่สุดคือ การดำเนินงานเกี่ยวกับคดีผู้มีอิทธิพล

นอกจากนี้ในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมธุรกรรม ตรวจสอบธุรกรรม หรือยับยั้งการทำธุรกรรมได้ ซึ่งผลการดำเนินงานด้านการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอก

เงิน มีผลงานที่กล่าวถึงในการได้ปรับเพิ่มมาตรการด้านธุรกรรม สืบเนื่องจากยังมีการหลบเลี่ยงในการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนวงเงินไม่ถึง 2,000,000 บาท ตามกฎหมายกำหนด ซึ่งกำหนดว่าไม่ต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินดังกล่าวให้กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ การที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้เพิ่มมาตรการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานด้าน ธุรกรรมทางการเงินขึ้น

2. ปัญหาในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

การนำเสนอปัญหาในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นเพียงปัญหาการปฏิบัติงานที่ได้รับข้อมูลสารสนเทศเพียงบางส่วนจากการสัมภาษณ์นักวิชาการและการสนทนากลุ่มย่อยจากผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เท่านั้น โดยได้ข้อมูลสารสนเทศในระดับหนึ่งเท่านั้น โดยสรุปประเด็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงมากมีดังนี้

2.1 ปัญหาในประเด็นการดำเนินคดีของความผิดตาม พ.ร.บ. ยาเสพติด ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาและเป็นความผิด 1 ใน 8 มูลฐาน ในกรณีศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้กระทำความผิดตามความผิดมูลฐานและต่อมาผู้นั้นถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในเรื่องทรัพย์สินทางแพ่ง ปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีประเด็นที่ต้องพิจารณา สอง ประเด็นกล่าวคือ ประเด็นแรก หากเมื่อคดีอาญาสิ้นสุดแล้ว ทางสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะดำเนินคดีทางแพ่งกับเจ้าของทรัพย์สินได้หรือไม่ ประเด็นที่สองหากความผิดมูลฐานนั้นเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ จะฟ้องร้องบังคับคดีได้หรือไม่แค่ไหนเพียงไร ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเรื่องอายุความรวมอยู่ด้วย

2.2 ปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือ การยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ริบทรัพย์ทางอาญาตามพระราชบัญญัติยาเสพติด พนักงานอัยการสามารถขอให้ศาลริบทรัพย์พร้อมกับคำฟ้องในคดีให้ลงโทษผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติด หรือยื่นคำร้องขอริบทรัพย์ภายใน 1 ปี หลังจากศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษมิฉะนั้นขาดอายุความทางอาญาในการริบทรัพย์ แต่แม้ขาดอายุความทางอาญาในการริบทรัพย์ หรือแม้ในการดำเนินคดีอาญาศาลยกฟ้อง ปัญหาคือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถเข้าไปดำเนินการได้หรือไม่นั้นในการปฏิบัติงานระยะแรกอาจไม่มีความชัดเจน ทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ไม่แน่ใจว่าจะสามารถส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการยึดทรัพย์ในทางแพ่งได้

2.3 ปัญหาในการดำเนินงานของความผิดมูลฐานในคดีความผิดทางศุลกากร คือ ความผิดมูลฐานที่ 7 มีส่วนน้อยที่ได้รับการดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงิน ประเด็นปัญหาบางครั้งเป็นเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเรื่องการตีความตามกฎหมายว่า ลักษณะพฤติการณ์อย่างไร แ ละลักษณะของการกระทำผิด

องค์ประกอบขอบเขตแค่ไหนที่ต้องเขาข่ายเป็นความผิดมูลฐาน ปัญหาในการทำงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับเจ้าหน้าที่ศุลกากรเมื่อมีคดีเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ศุลกากร สั่งปรับหรือมีการยกทรัพย์ที่กระทำผิดให้ตกเป็นของแผ่นดินการดำเนินคดีก็ยุติ แต่เจ้าหน้าที่ศุลกากรมิได้ส่งข้อมูลมาให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อทำการยึดทรัพย์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นเหตุให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่สามารถยึดทรัพย์ตัวการหรือผู้สนับสนุนที่อยู่เบื้องหลังการกระทำผิด ถึงแม้ว่าจะเป็นคดีที่อยู่ในความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

2.4 ประเด็นที่เป็นปัญหามากในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติงานของสำนักงาน ปปง. และอัยการ คือ การตีความตามเจตนารมณ์ของข้อกฎหมายตามมาตรา 48 วรรคแรกซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใด ที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน" และ มาตรา49 วรรคแรก บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว" ปัญหาดังกล่าวมีการตีความเป็นสองแนวทางโดยแนวทางแรกคือ เลขาธิการ ปปง. ต้องส่งเรื่องให้อัยการภายใน 90 วันหรือไม่ หรืออัยการต้องยื่นเรื่องต่อศาลภายใน 90 วันหรือไม่ กล่าวคือในทางปฏิบัติ เลขาธิการ ปปง. ต้องส่งเรื่องให้อัยการภายใน 90 วันนับตั้งแต่ได้ยึดทรัพย์มา ส่วนอัยการเมื่อรับเรื่องมาแล้วจะยื่นคำร้องต่อศาลเกินระยะเวลา 90 วันก็ได้เพราะอัยการยังสามารถใช้มาตรา 49 วรรค 2 หากเลขาธิการ ปปง. ยื่นเรื่องให้อัยการภายใน 90 วัน ในกรณีที่อัยการเห็นว่าเรื่องยังไม่สมบูรณ์อัยการสามารถส่งเรื่องให้เลขาธิการ ปปง. ดำเนินการให้สมบูรณ์และยื่นคำร้องต่อศาลเกินระยะเวลา 90 วัน ซึ่งปัญหาที่ยื่นเกิน 90 วันนับแต่มีการอายัดทรัพย์นั้นก็ต้องปล่อยทรัพย์นั้นไป ซึ่งได้มีการประสานงานกันระหว่างสำนักงานอัยการและสำนักงานปปง. ให้สำนักงานปปง.ส่งเรื่องไป ยังอัยการภายใน 60 วัน เพื่อให้อัยการมีเวลา 30 วันในการพิจารณาเรื่องยื่นคำร้องต่อศาล ภายใน 90 วัน ซึ่งประเด็นที่อัยการยื่นคำร้องต่อศาลเกิน 90 วันก็มีการให้เหตุผลเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกเห็นว่าอัยการยื่นคำร้องหลังจากเกิน 90 วันได้เพราะ การรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมต้องใช้เวลาอย่างมาก และเรื่องการติดตามทรัพย์สินบางครั้งไม่ทราบว่าทรัพย์สินนั้นยังมีอยู่หรือไม่ ต้องใช้เวลาในการติดตามทรัพย์สิน ส่วนความเห็นที่ 2 ไม่เห็นด้วยกับการขยายเกิน 90 วัน ควรคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เพราะว่าระยะเวลาในการยึดทรัพย์ 90 วัน เพียงพอแล้วในการพิสูจน์ โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประเด็นของการคำนึงถึงสิทธิประชาชนซึ่งในประเด็นที่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่ยอมรับว่ามีการกล่าวถึงการไปกระทบสิทธิของประชาชน

2.5 นอกจากนี้ปัญหาในด้านผลกระทบของการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือ ประเด็นการยึดทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ ในระยะแรกอาจส่งผลกระทบ

ต่อผู้ถูกยึดทรัพย์ทำให้เกิดความเดือดร้อน ต่อมาจึงมีการกำหนดขอบเขตเรื่องทรัพย์ที่จะถูกยึด ประเด็นของการทำงานของเจ้าหน้าที่ ควรที่จะมีการรักษาความลับ เพราะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในระยะแรกถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม

การเสนอเพิ่มเติมความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

ประเด็นการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานนั้น มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความผิดมูลฐานที่มีการเสนอเป็นร่างกฎหมายเข้าสภาฯ โดยความผิดที่ถูกเสนอให้เพิ่มเติมเป็นความผิดมูลฐานได้แก่ (1) ความผิดเกี่ยวกับเรื่องการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายแร่ (2) เกี่ยวกับเรื่องแลกเปลี่ยนเงินตรา เพราะมีปัญหาเรื่องการปราบปราม (3) เกี่ยวกับเรื่องค้าอาวุธ (4) เกี่ยวกับเรื่อง การพนัน (5) เกี่ยวกับเรื่องการซื้อขายหลักทรัพย์ไม่เป็นธรรม พวกปั่นหุ้น (6) เกี่ยวกับเรื่องการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อกฎหมายฮั้ว (7) เกี่ยวกับเรื่องฉ้อโกงแรงงาน (8) เกี่ยวกับเรื่องภาษีสุรา ยาสูบและสรรพสามิต และนอกจากนี้ยังมีความผิดที่ทาง สตช.ได้เสนอเพิ่มเติมเป็นความผิดมูลฐานอีกได้แก่ (9) เรื่องการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ซึ่งความผิดเหล่านี้ยังเป็นเพียงยกร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา ยังไม่มีผลบังคับใช้

ที่สำคัญคือ การให้เหตุผลการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานว่าควรมีการปรับ เพิ่มเติมอย่างไรบ้าง ได้มีการพิจารณาหลักเกณฑ์ความผิดมูลฐานจากฐานแนวคิดหลายฐานคิด ซึ่งหากใช้ฐานคิดจากการจัดกลุ่มความผิดอาญาทั้งหมดเป็นความผิดมูลฐาน จากฐานคิดที่ถือว่าบุคคลไม่ควรรับผลประโยชน์จากการกระทำความผิด ดังนั้น จึงควรนับเป็นความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ.2542 ซึ่งจุดนี้จะมีข้อวิพากษ์วิจารณ์และยากต่อการปรับแก้ไขกฎหมายเพราะคงถูกต่อต้านจากหลายฝ่าย ส่วนฐานคิดที่สองคือ การพิจารณาเฉพาะความผิดอาญาร้ายแรง ให้ถือเป็นความผิดมูลฐาน แต่ได้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์ที่พิจารณาดังนี้ หลักเกณฑ์แรก คือความผิดที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมหรือการทำผิดเป็นกระบวนการ หลักเกณฑ์ที่สองคือ เป็นความผิดที่ให้ผลตอบแทนสูง หลักเกณฑ์ที่สาม คือ ความผิดที่การกระทำความผิดที่ซับซ้อนยากแก่การปราบปรามและยากต่อการสาวไปถึงบุคคลที่บงการ หลักเกณฑ์ที่สี่ คือ ความผิดที่กระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ ถ้าเข้าหลักเกณฑ์ทั้งสี่ข้อนี้ก็ควรจัดเป็นความผิดมูลฐาน

นอกจากนี้ในการเพิ่มเติมความผิดมูลฐาน มีข้อคำนึงถึงวิธีการปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยบางฝ่ายมองว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมความผิดมูลฐานโดยการแก้ไขที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าหากมีการเขียนกฎหมายใหม่ก็ควรเขียนในบทเฉพาะกาลของกฎหมายใหม่ได้เลย **ยกตัวอย่างเช่น ได้มีการยกร่างกฎหมายการปราบปรามการมนุษย์** ที่เขียนไว้ในบทเฉพาะกาลให้กฎหมายที่ร่างใหม่นี้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งปัญหาที่ควรคำนึงคือการยกเลิกความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (2) ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะส่งผลให้ความผิดมูลฐานหายไปในส่วนนั้น และจะพิจารณาว่ากฎหมายที่ยกร่างใหม่เป็นความผิดมูลฐานได้หรือไม่

สิ่งที่ต้องคำนึงคือหากมีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นอีกต้องใช้วิธีการใดจึงเหมาะสม เพราะขณะนี้มีการยกร่างกฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ หากต้องกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานต้องดำเนินการปรับแก้ไขกฎหมายในลักษณะใด ซึ่งการคัดค้านแนวคิดที่เพิ่มเติมความผิดมูลฐานด้วยการเขียนไว้ในบทเฉพาะกาล มีการให้เหตุผลว่า เป็นการไม่เหมาะสมและทำให้เกิดความสับสนกับประชาชนผู้ใช้กฎหมาย ดังนั้นหากมีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐาน ควรมีการพิจารณาวิธีการทางกฎหมายว่าควรใช้วิธีการการใดมีความเหมาะสม และสร้างความชัดเจนไม่สับสน

3. ปัญหาด้านอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

การพิจารณาอายุความของความผิดมูลฐานได้มีการเสนอแนวคิดหลากหลายออกไปครอบคลุมหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่งคืออายุความทางอาญาของความผิดมูลฐาน ในแง่ที่ว่าควรมีอายุความหรือไม่มีอายุความ (เช่น การขยายอายุความออกไป) และการนับระยะเวลาอายุความ และหากต้องกำหนดอายุความใหม่ของความผิดมูลฐานแล้วอายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานควรยึดติดกับประมวลกฎหมายอาญาหรือแยกออกมาเป็นการเฉพาะ ประเด็นที่สอง อายุความทางแพ่งของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ.2542 ควรมีการกำหนดอายุความอย่างไร

3.1 อายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำหรับอายุความทางอาญาของความผิดมูลฐาน 8 มูลฐาน ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน คือ อายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานขาดอายุความลงทำให้ไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ เนื่องจากในปัจจุบันอายุความของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ต้องไปยึดตามอายุความของประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 95 กับมาตรา 98 ประเด็นที่พิจารณาคือควรจะแก้ใหม่หรือไม่? หรือจะยึดคงเดิมตามประมวลกฎหมายอาญา หากมีการเสนอให้แก้ใหม่แล้วควรแก้เป็น “ไม่มีอายุความ” หรือไม่? หรือจะแก้อายุความให้ขยายยาวออกไป และหากเห็นว่าสมควรมีการแก้ไข จะแก้ไขที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่ละเรื่อง แต่ละมูลฐานหรือไม่? หรือจะต้องไปแก้ไขที่ประมวลกฎหมายอาญาทั้งหมด ซึ่งข้อพิจารณาในประเด็นต่างๆ มีดังนี้

3.2 ไม่มีอายุความ หรือขยายระยะเวลาออกไป หรือหยุดนับระยะเวลา หรือยึดอายุความทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

ในประเด็นความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอายุความ ส่วนใหญ่มีแนวคิดให้มีการกำหนดอายุความ ให้ชัดเจนและมีเพียงส่วนน้อยมีแนวความเห็นว่า “ไม่มีอายุความ” ซึ่งฝ่ายที่เห็นด้วยในกรณีไม่มีอายุความได้ให้หลักเกณฑ์การไม่มีอายุความว่าควรต้องเป็นประเภทคดีที่ทำความเสียหายแก่สังคมส่วนรวมเป็นอย่างมาก เช่น เกี่ยวกับเรื่องฉ้อโกงประชาชน แต่อย่างไรก็ตามได้มีการยกตัวอย่างของ การจำนอง จำนำหลักประกัน

การบังคับเอาหลักประกันที่ไม่มีอายุความ แต่ก็อาจทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการปฏิบัติงานมากหากไม่กำหนดอายุความ

นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่กำหนดอายุความเลย มีเหตุผลว่าเหมือนการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานที่สอดคล้องกับหลักสากลของต่างประเทศที่ไม่กำหนดอายุความในความผิดบางประเภท ประกอบกับเหตุผลที่ว่าในอดีตการกำหนดอายุความมีไว้เพื่อให้การคุ้มครองสังคม และคุ้มครองจำเลย อีกประการสภาพบ้านเมืองเมื่อก่อนไม่สะดวกสบายหรือเจริญเหมือนปัจจุบัน การที่ผู้ต้องหาหลบหนีจนขาดอายุความถือว่าเขาได้รับการก่อทุกข์ทรมานมาเพียงพอแล้ว เลยกำหนดอายุความไว้เพื่อให้โอกาส แต่ปัจจุบันการพิสูจน์ความผิดของคนใช้หลักฐานทางนิติเวชวิทยาศาสตร์ ดังนั้นความสำคัญของอายุความเริ่มลดน้อยลง เพราะคนที่หลบหนีจนขาดอายุความ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับความลำบากเหมือนอดีต จึง เสนอแนวคิด “ไม่มีอายุความ”

แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดส่วนใหญ่เห็นควรกำหนดอายุความ โดยเห็นว่าหากไม่กำหนดอายุความย่อมกระทบกับสิทธิของประชาชน และคำนึงถึงรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม

สำหรับประเด็นการขยายอายุความออกไปนั้น มีการเสนอให้อายุความของพระราชบัญญัติพิเศษควรเปลี่ยนไปให้ขยายเวลาให้มากขึ้น เหตุในการแก้ให้อายุความยาวขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด โดยคำนึงว่าประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้มีมายาวนานแล้วแต่ปัจจุบันสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว สมควรเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้ใช้ได้ทันกับสังคมในปัจจุบันและให้สอดคล้องกับสังคมโลก เนื่องจากหลักการเดิมที่ใช้เขียนประมวลกฎหมายอาญาในอดีตซึ่งเขียนมานานแล้วนั้นยังคงใช้ได้หรือไม่กับอาชญากรรมใหม่ๆ ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปมากทั้งในระบบและรูปแบบ หากใช้ไม่ได้ก็ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยพิจารณาเป็นเฉพาะเรื่องๆ ไปว่าเรื่องไหนมีปัญหามากน้อยอย่างไร ? สมควรแก้ไขอย่างไร? เช่น คดีฉ้อโกงประชาชนและความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นมีตัวอย่างให้เห็นชัดเจน เช่น คดีฉ้อโกงประชาชนที่เป็นข่าวอื้อฉาวในสังคม นั้นเห็นได้ชัดว่าไม่สามารถดำเนินคดีได้เพราะขาดอายุความ โดยผู้กระทำผิดได้หนีออกนอกประเทศจนอายุความขาดแล้วจึงกลับเข้ามาในประเทศอีกครั้ง ทางคดีอาญากฎหมายไม่สามารถดำเนินคดีได้อีกเพราะขาดอายุความแล้ว

สรุปแล้วต้องพิจารณาทั้งระบบการบังคับใช้กฎหมายและของเจ้าหน้าที่ว่าในเรื่องกฎหมายแต่ละประเภทนั้นสมควรให้ระยะเวลาในการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่มากน้อยเพียงไร และในส่วนของความเสียหายของสังคมนั้นเสียหายมากน้อยเพียงไร หากเสียหายมากก็กำหนดอายุความให้มากขึ้น โดยนำสองส่วนมารวมกันแล้วกำหนดอายุความทั้งสองส่วนให้เหมาะสม แต่ละประเภทของคดีเป็นเรื่องๆไป

อีกประเด็น คือ การหยุดนับอายุความ มีความเห็นว่า กรณีผู้กระทำผิดหลบหนีควรหยุดนับอายุความทางอาญา จนกว่าได้ตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี ซึ่งได้มีการนิยามคำว่า หยุดนับอายุความ เป็นการ “หยุดนับระยะเวลา” ที่ใช้เรียกตามกฎหมายล้มละลาย เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไปยื่นคำร้องต่อศาลว่าลูกหนี้คนนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการรวบรวมทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และหากเมื่อพิสูจน์กันทั้งสองฝ่าย

ปรากฏหลักฐานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์น่าเชื่อถือศาลจะสั่งหยุดนับระยะเวลาเสียระยะหนึ่ง แต่ข้อจำกัดของกฎหมายล้มละลายมีระยะเวลาว่าศาลจะสั่งให้หยุดนับระยะเวลาเกิน 2 ปี ไม่ได้

หากเปรียบเทียบให้เห็นว่า ถ้าจะแก้ไขกฎหมายเรื่องอายุความโดยนำเรื่องหยุดนับระยะเวลามาใช้ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาหลบหนีต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อให้ศาลเป็นคนสั่งหยุดนับไม่ใช่ว่าหยุดนับกันเองระยะเวลาต้องให้ศาลสั่งเป็นคนหยุดนับโดยให้เหตุผลในกฎหมายต้องเขียนไปว่าเหตุที่จะหยุดนับระยะเวลา คือ ผู้ต้องหาหลบหนีไป ดังนั้นโดยสรุปแนวคิดในการ กำหนดกฎเกณฑ์ที่จะเป็นเหตุให้ให้หยุดนับอายุความควรมี หลักเกณฑ์ เช่น หลบหนีออกนอกราชอาณาจักร หรือจะหลบหนีในประเทศก็ได้ และ อีกประการคือการให้เป็นดุลพินิจของศาลโดยต้องมีเพดานให้ศาลสูงสุดสั่งได้ไม่เกินกี่ปี เป็นต้น อีกประเด็นคือถ้าผู้ต้องหาหลบหนีไม่ว่าระหว่างไหนก็ตามให้อายุความไม่ให้นับต่อ ให้หยุดไว้ก่อนจนกว่าจะได้ตัวมา ถ้าหากผู้ต้องหาหลบหนีไปในช่วงนั้นอาจจะไม่นับระยะเวลาในช่วงนั้น

ซึ่งการหยุดนับเวลาอาจมีข้อดีที่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาที่สามารถจะกลับมาต่อสู้คดีได้ แต่การหยุดนับระยะเวลาควรที่จะมีกำหนดเวลาที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของการหยุดนับระยะเวลา คือในส่วนของการเบิกความเป็นพยานก็จะมีปัญหาว่าจำเนื้อเรื่องของคดีไม่ค่อยได้ ถ้าหยุดนับระยะเวลาไปอีกจะทำให้ความจำในส่วนนี้ลดน้อยลงหรือไม่ และการที่หยุดนับระยะเวลาจะทำให้ความตื่นตัวของเจ้าหน้าที่ในการจับตัวผู้กระทำความผิดลดลงเพราะเห็นว่าสามารถหยุดนับระยะเวลาได้

ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเสนอให้การกำหนดอายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานให้เป็นไปตามอายุความตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดิม ตามมาตรา 95 หรือ 98

3.3 ควรแก้ไขอายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานที่ประมวลกฎหมายอาญาหรือแก้ไขที่พระราชบัญญัติเฉพาะ

ในกรณีที่เห็นควรให้มีการขยายเวลา หรือการกำหนดอายุความให้เหมาะสม การแก้ไขกฎหมายควรแก้ไขที่ใด เนื่องจากในประเด็นการพิจารณาอายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานได้มีแนวคิดแยกเป็นหลายแนวทาง ซึ่งมีส่วนน้อยที่เสนอแนวคิดให้แก้ไขการกำหนดอายุความของความผิดมูลฐานที่พระราชบัญญัติเฉพาะ

นอกจากนี้ ถ้าจะกำหนดเรื่องหยุดนับระยะเวลา มีข้อพิจารณาว่า ควรกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังนั้น หากมีการหยุดนับระยะเวลาหรือนับอายุความ ได้มีการพิจารณาเกณฑ์ว่า หากเป็นการนับระยะเวลาเฉพาะของพระราชบัญญัติเฉพาะจะทำได้หรือไม่ หรือต้องพิจารณาแต่ละมูลฐานความผิด ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวคิดเห็นว่า การหยุดนับระยะเวลาควรจะไปกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเพราะเป็นกฎหมายหลัก และไม่เกิดความลักลั่น และไม่ควรไปบัญญัติไว้ว่าจะต้องกำหนดว่าเท่าไหร่ แต่ให้เปิดกว้างเป็นดุลพินิจของศาล ทั้งในการนับอายุ การกำหนดระยะเวลา กำหนดหยุดระยะเวลาก็ให้เป็นดุลพินิจของศาลว่าจะกำหนดแค่ไหนเพียงไรหรือในคดีอะไร

ในขณะที่แนวคิดส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า หากมีการแก้ไขควรแก้ไขเรื่องอายุความในประมวลกฎหมายอาญา เป็นเรื่องของอายุความคดีอาญาทั้งหมดโดยไม่ไปกำหนดเฉพาะว่าเป็นเรื่องของความผิดมูลฐาน

สำหรับแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการแก้อายุความที่ประมวลกฎหมายอาญา เพราะว่าเป็นวิธีการที่ดีกว่าไปมุ่งแก้เฉพาะที่ความผิดมูลฐาน เพราะการแก้ไขเรื่องอายุความต้องคำนึงทั้งระบบคือมองประมวลกฎหมายอาญาไม่ใช่มุ่งแก้ไขเฉพาะพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลว่าถ้าทำเช่นนั้นทำให้เกิดความลักลั่นทางกฎหมาย และทำให้เกิดการขัดกัน

ยกตัวอย่างเช่น หากในประมวลกฎหมายอาญากำหนดไว้ว่าถ้าความผิดพระราชบัญญัติยาเสพติดกำหนดโทษประหารชีวิต มีอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา 20 ปี หากไปแก้อายุความของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้มีอายุความยาวกว่า 20 ปี อาจถูกมองว่าไปกระทบและเกิดความลักลั่นกับความผิดฐานอื่น เช่นความผิดฐานฆ่าคนตายตามประมวลกฎหมายอาญามี โทษประหารชีวิตเช่นเดียวกันก็มีอายุความ 20 ปี ทำให้ความผิดที่มีโทษเท่ากันแต่อายุความในกฎหมายหนึ่ง 20 ปี แต่อีกกฎหมายหนึ่งมากกว่า 20 ปี เหล่านี้เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากมองในประเด็นข้อกฎหมายอาจเกิดความลักลั่น แต่หากมองในข้อเท็จจริงแล้ว การเปรียบเทียบประเภทความผิดของการค้ายาเสพติดกับการฆ่าคนตาย เมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมและประเทศชาติ แล้ว ผู้กระทำผิดฐานฆ่าคนตาย เมื่อคดีขาดอายุความก็สามารถกลับเข้าสู่สังคม แต่เมื่อเทียบกับผู้ค้ายาเสพติดหากคดีหมดอายุความแล้ว บุคคลนั้นอาจกลับมากระทำผิดหนักกว่าเดิมและก่อความเสียหายให้กับสังคมมากกว่าเดิม

อีกแนวทาง ได้เสนอการแก้ไขความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติเฉพาะว่ามีข้อดีในแง่ที่ทำได้ง่ายและสะดวกรวดเร็วกว่า รวมทั้งไม่ไปกระทบกับความผิดอื่นตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีอายุความเหมาะสมแล้ว เช่น หากต้องการแก้ไขอายุความตามพระราชบัญญัติยาเสพติด ก็สามารถแก้ไขให้เหมาะสมในเรื่องนั้นๆได้โดยอาจแก้ไขให้อายุความขยายออกไป หรือ ไม่มีอายุความก็ได้ กล่าวคือ ถ้าไปยึดตามประมวลกฎหมายอาญาโดยต้องแก้ไขอายุความที่ประมวลกฎหมายอาญาย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากเพราะต้องไปคำนึงถึงอัตราโทษในความผิดอื่นที่มีอายุความเหมาะสมอยู่แล้ว ยกตัวอย่างเช่น หากเห็นว่า โทษฐานฆ่าคนตายมีอายุความ 20 ปีเหมาะสมแล้ว หากไปแก้เรื่องค้ายาเสพติดตามประมวลกฎหมายอาญาให้มีอายุความมากกว่า 20 ปีย่อมกระทบกับอายุความตามความผิดฐานฆ่าคนตายมีอายุความมากกว่า 20 ปีด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ที่พระราชบัญญัติเฉพาะอาจมีปัญหาในแง่อายุความทางอาญาที่มีอยู่ในความผิดมูลฐานกระจายไปมาก เพราะขณะนี้มีการกำหนดอายุความทางอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 95 และ มาตรา 98 เพียงแห่งเดียว และเหตุผลอีกประการคือหากมาแก้เฉพาะที่ความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นการไม่มองกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานหลัก จึงอาจเป็นการไม่เหมาะสม

4. อายุความทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

เนื่องจากในทางปฏิบัติตามกฎหมายขณะนี้ อายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มีข้อที่เป็นปัญหาคือ ประเด็นของอายุความทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกัน

และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุความไว้ในกฎหมาย ดังนั้นการยึดทรัพย์ในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ควรมีการดำเนินอย่างไร? ซึ่งได้มีการพิจารณาปัญหาในประเด็นของอายุความทางแพ่ง เนื่องจากไม่มีการกำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไว้ ดังนั้นปัญหาที่พบคือ หากความผิดทางอาญาขาดอายุความแล้ว ในทางแพ่งสามารถดำเนินคดีไปข้างหน้าตลอดไปได้หรือไม่ แค่ไหน เพียงไร? หรือการดำนินคดีมีผลย้อนหลังในการดำเนินคดีได้แค่ไหน? หรือควรใช้อายุความ 10 ปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 193/30

4.1 การไม่มีอายุความ หรือ การใช้แนวทางตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับประเด็นที่อายุความทางอาญาของความผิดมูลฐานขาดอายุความลง และการยึดทรัพย์ในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดอายุความไว้ควรมีหลักเกณฑ์อย่างไรนั้น มีความเห็นของนักกฎหมายอยู่หลายแนวทาง โดยสรุปแนวทางแรก เห็นว่า สามารถดำเนินคดีได้ ตลอดโดยจะดำเนินคดีเมื่อไหร่ก็ได้ คือการไม่มีอายุความ กล่าวคือสามารถบังคับย้อนหลังไปได้ตลอด ซึ่งประเด็นนี้มีการคัดค้านว่า เป็นการไม่เป็นธรรม หากทรัพย์สินของผู้กระทำผิดที่ถูกยึดได้มาโดยสุจริต ยกตัวอย่างตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 50 คือ ถ้าผู้ที่ได้ทรัพย์สินมาโดยสุจริต แล้วไปสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินไม่ได้ ตัวอย่างเช่น หากกฎหมายในยุคนั้น กำหนดว่าการเปิดบ่อน ฝิ่นกับโรงยาฝิ่นและให้คนเข้าไปสูบ และการได้เงินมาจากโรงยาฝิ่นสมัยนั้นเป็นการได้มาโดยสุจริตถูกต้องตามกฎหมายไม่ผิดอะไร แต่ต่อมาเมื่อกำหนดให้ฝิ่นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ก็คงย้อนไปยึดทรัพย์ไม่ได้ เพราะได้มาโดยสุจริตในขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตามมีการเสนอแนวคิดประเด็นการยึดทรัพย์ว่า ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็ควรยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดินได้โดยไม่มีอายุความ

นอกจากนี้แนวคิดอีกส่วนหนึ่งมองว่า ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน โดยได้เสนอแนวทางให้ใช้อายุความ 10 ปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 193/30 บัญญัติว่าอายุความนั้นถ้าประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น มิได้บัญญัติโดยเฉพาะให้มีกำหนด 10 ปี เพราะเหตุว่าในการยึดทรัพย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้นเป็นการยึดทรัพย์ทางแพ่ง น่าจะใช้อายุความทางแพ่งมาบังคับใช้ ถ้าจะมีผลย้อนหลัง ก็น่าจะย้อนหลังได้ไม่เกิน 10 ปีและในทางปฏิบัติยังไม่มีคดีตัวอย่างที่นำขึ้นสู่ศาลเป็นตัวอย่าง แต่อาจจะมีข้อโต้แย้งขึ้นสู่ศาลก็ได้

4.2 การบังคับใช้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังแค่ไหน

ในกรณีที่การกระทำความผิดได้เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ สามารถดำเนินคดีย้อนหลังได้หรือไม่ทั้ง ทางอาญาและทางแพ่ง ในประเด็นของทางอาญาการดำเนินคดีไม่สามารถจะย้อนหลังในทางที่เป็นโทษได้ ส่วนในทางแพ่งหากสามารถดำเนินคดีได้ แต่จะย้อนไปบังคับได้ถึงแค่ไหน? อายุความควรได้กี่ปี? ได้มีการเสนอปัญหาทางกฎหมายว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ควรมีผลย้อนหลังในการดำเนินคดีได้หรือไม่

กับผู้กระทำความผิดในความผิดมูลฐาน ก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้

ดังนั้นประเด็นปัญหาการบังคับทางแพ่งคือ ประการที่หนึ่งหาก บุคคลนั้นกระทำผิดก่อนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ และยังไม่ขาดอายุความทางอาญา แต่บุคคลนั้นหลบหนีจนคดีขาดอายุความ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้หรือไม่ แค่ไหนเพียงใด?

ประเด็นที่สอง ในกรณีบุคคลนั้นกระทำผิดก่อนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ แต่คดีทางอาญาสิ้นสุดแล้วโดยศาลยกฟ้องทางอาญาไม่ลงโทษบุคคลนั้นหรือศาลลงโทษ แต่พนักงานอัยการไม่ได้ขอให้ริบทรัพย์ภายในอายุความ และทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้มาก่อนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ ปัญหาคือในการยึดทรัพย์ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ แค่ไหนเพียงใด?

ประเด็นที่สาม หากบุคคลนั้นกระทำผิดก่อนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ แต่คดีขาดอายุความทางอาญาแล้ว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้หรือไม่?

ซึ่งข้อปัญหาประการแรกยังมีการดำเนินคดีอยู่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กล่าวคือในกรณีที่บุคคลได้กระทำความผิดมูลฐานทางอาญาก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และยังไม่ขาดอายุความทางอาญาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เข้าไปดำเนินการยึดทรัพย์บุคคลนั้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และคดีทางอาญายังดำเนินอยู่ คดียังไม่ถึงที่สุด ปัญหาคือควรมีมาตรการทางแพ่งแค่ไหนอย่างไร?

ส่วนข้อปัญหาประการที่สองในทางปฏิบัติมีคดีตัวอย่างในการดำเนินคดีความผิดตามมูลฐานทางอาญา ที่เกิดขึ้นเสร็จสิ้นแล้วแต่ยังไม่เคยมีการอุทธรณ์หรือฎีกา กล่าวคือบุคคลนั้นกระทำผิดก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ และศาลพิพากษายกฟ้องทางอาญา ซึ่งไม่สามารถริบทรัพย์ได้ แต่ทางพนักงานอัยการได้มีการฟ้องคดียึดทรัพย์ในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในภายหลัง ซึ่งศาลแพ่งได้รับฟ้อง และมีคำพิพากษาให้ยึดทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ แต่อย่างไรก็ตามอาจจะยังไม่สามารถเป็นบรรทัดฐานได้เพราะว่ายังไม่เคยมีการฎีกาสู่ศาลฎีกา

ซึ่งในการบังคับทางแพ่งมีการเสนอแนวคิดว่าควรมีการกำหนดย้อนบังคับไปได้นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เท่านั้น อีกแนวทางคือเสนอว่าการบังคับใช้มีผลย้อนหลังได้ตลอดตราบที่มีหลักฐานว่าทรัพย์ที่ยึดมานั้นได้มาจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

บทที่ 6
สรุปและข้อเสนอแนะ

เรื่องอายุความตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีแนวทางในการพิจารณาหลักใหญ่อยู่สามประการด้วยกัน ประการแรกคือ การพิจารณาเรื่องอายุความในการดำเนินคดีอาญาตามความผิดมูลฐานให้ยึดอายุความทางประมวลกฎหมายอาญา แล้วแต่ความผิดนั้นๆ และการริบทรัพย์จะริบทรัพย์ได้ก็ ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าบุคคลนั้นมีความผิดทางอาญาจึงจะริบทรัพย์ ดังนั้นเป็นการให้ความสำคัญกับประมวลกฎหมายอาญาดั้งเดิมเป็นกฎหมายหลัก ว่าอายุความของความผิดมูลฐานควรจะมีอายุความตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างเดียว หรือหากมีการแก้ไขอายุความทางอาญาก็ควรแก้ไขที่ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแนวที่ผูกติดกับประมวลกฎหมายอาญาอย่างเดียวผลจะเป็นอย่างไรบ้างควรมีการศึกษาต่อไปว่า การนับอายุความนั้นจะต้องหยุดลงหรือไม่ เมื่อไหร่ ? เช่นหากรู้ตัวผู้กระทำผิดแล้วไม่มีอายุความเลย หรือมีแต่ให้อายุความขยายมากกว่าเดิมหรือหยุดนับอายุความจนกว่าได้ตัวผู้กระทำผิด หรือหากไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด อายุความอาจลดลง

ประการที่สองคือ การพิจารณาความเหมาะสมที่จะมีการแก้ไขใหม่ของเรื่องอายุความ ในส่วนของความผิดมูลฐานทั้งแปดประการอาจจะมีอายุความไม่เท่ากัน การกำหนดอายุความเฉพาะคดีพิเศษให้มากขึ้นโดยไม่ต้องไปแก้ประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดอายุความไว้เดิม เพราะเหตุว่าคดีอาญาบางประเภทนั้นอายุความเหมาะสมแล้วแต่ให้แก้เฉพาะคดีพิเศษ โดยกำหนดเป็นกฎหมายไว้ต่างหาก ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเช่นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ และความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร เหล่านี้เป็นต้น เพราะหากไปผูกติดกับประมวลกฎหมายอาญา อายุความจะยึดโทษทางอาญาเป็นเกณฑ์ก็อาจเกิดความยุ่งยากมาก เพราะความผิดมูลฐานนั้นบางเรื่องเป็นความผิดที่มีพระราชบัญญัติไว้โดยเฉพาะเรื่องนั้นๆ และควรเปรียบเทียบกับแนวสากลนานาประเทศว่ามีการกำหนดอายุความไว้อย่างไรหรือไม่ และควรเปรียบเทียบว่าหากแยกอายุความโดยกำหนดเฉพาะเรื่องในพระราชบัญญัตินั้นๆ จะได้ประโยชน์อะไรบ้าง ในการศึกษาต่อไป

ประการสุดท้าย การยึดทรัพย์ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดอายุความไว้ ควรที่จะมีการดำเนินการแก้ไขอย่างไรจึงจะเหมาะสม กล่าวคือกำหนดอายุความ 10 ปี จะเหมาะสมหรือไม่เพียงไร หรือควรให้มีผลย้อนบังคับไปโดยไม่มีอายุความ และประเด็นสุดท้ายหากการดำเนินคดีความผิดมูลฐานทางอาญาเกิดก่อนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ หรือ การขาดอายุความทางอาญา จะมีผลบังคับให้ยึดทรัพย์ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้แค่ไหนจึงจะเหมาะสม ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อๆไปว่าหากมีการแก้ไขเรื่องอายุความทางแพ่งจะมีข้อดี ข้อเสียอย่างไร

บรรณานุกรม

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2546. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน**.

คณิต ณ นคร. 2543. **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป พ.ศ.2543.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. 2547. **กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. 2543. **รวมกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. 2544. **รวมกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

Pearce, Brian. 2004. Memorandum of October 20, 2004: **"Statutes of Limitations for Federal Criminal Statutes in Fugitive Cases"**. Narcotics Affairs Section Embassy of the United States of America Bangkok, Thailand.

มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในหน่วยงานที่มีแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชัน

นำเสนอโดย

พ.ต.ท.หญิงเอมอร ไชยบัวแดง

ร.ต.อ.ไพรัตน์ เทศพานิช

พ.ต.ท.คลัง เสถียรธนเศรษฐ์

คำนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสำหรับประเทศไทย เนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะลดหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายของรัฐบาลตลอดจนการประกาศสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชัน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 และ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ที่เห็นชอบในมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

มาตรการตรวจตราและเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีรายการการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นมาตรการหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ศึกษาแนวทางและรายงานผลการพิจารณา สำนักงาน ปปง. จึงได้มอบหมายให้คณะผู้ศึกษาวิจัยทำการศึกษามาตรการตรวจตราและเพ่งเล็งการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน โดยเชิญพล.ต.ต.พีรพันธุ์ เปรมภูติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และดร.วัฒนา พัฒนพงศ์ เป็นที่ปรึกษาโครงการศึกษาวิจัยนำร่อง

งานศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นเพียงการศึกษานำร่องในภาพรวมการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงยังไม่ได้ศึกษาเจาะลึกถึงแนวทางการปฏิบัติงานและวิธีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาในเชิงลึกต่อไป คณะผู้ศึกษาวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานศึกษาวิจัยนี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำพาสังคมไทยให้ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน หรืออย่างน้อยการทุจริตคอร์รัปชันลดลงอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

พ.ต.ท.หญิงเอมอร ไชยบัวแดง นักวิจัย
ร.ต.อ.ไพรัตน์ เทศพานิช นักวิจัย
พ.ต.ท.คลัง เสถียรธนเศรษฐ์ ผู้ช่วยนักวิจัย

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	**บทนำ**	
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	3 : 2 : 1
	2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3 : 2 : 7
	3. วิธีการที่ใช้ในการศึกษา	3 : 2 : 8
	4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	3 : 2 : 8
	5. ขอบเขตของการศึกษา	3 : 2 : 8
	6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3 : 2 : 8
	7. นิยามศัพท์	3 : 2 : 9
	8. ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย	3 : 2 : 9
บทที่ 2	**แนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน**	
	1. แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน	3 : 2 : 10
	2. สาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน	3 : 2 : 11
	3. ประเภทหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน	3 : 2 : 13
	4. ผลเสียของการทุจริตคอร์รัปชัน	3 : 2 : 15
	5. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	3 : 2 : 17
	6. สรุป	3 : 2 : 20
บทที่ 3	**ผลการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์**	
	1. การสนทนากลุ่ม	3 : 2 : 22
	2. การสัมภาษณ์เชิงลึก	3 : 2 : 23
บทที่ 4	**สรุปผลการศึกษาวิจัยนำร่องและข้อเสนอแนะ**	
	1. สรุปผลการศึกษาวิจัยนำร่อง	3 : 2 : 27
	2. ข้อเสนอแนะ	3 : 2 : 30
ภาคผนวก		3 : 2 : 32
บรรณานุกรม		3 : 2 : 35

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) มีความหมายกว้างและครอบคลุมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์เลวร้ายทางสังคมที่มีมานานแล้ว และสามารถพบเห็นได้เกือบทุกประเทศในระดับที่มากน้อยแตกต่างกันไปตามลักษณะสังคม เศรษฐกิจและการเมือง รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะเปลี่ยนไปตามสถานการณ์หรือยุคสมัยของสังคม สำหรับประเทศไทยการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังและรุนแรงที่สำคัญของชาติ ทั้งนี้เพราะระบบสังคมการเมืองของประเทศไทยเต็มไปด้วยการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินงานโครงการจากภาครัฐ โดยมีธุรกิจภาคเอกชนเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงสำคัญระหว่างนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ประชาชนสามารถขับไล่รัฐบาลเผด็จการทหาร ได้นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย สาเหตุสำคัญก็มาจากการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาลทหารสมัยนั้น หรือแม้กระทั่งการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะรัฐประหารได้กล่าวหาว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง โดยคณะรัฐประหารได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งในเนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญปรากฏว่าเป็นความพยายามที่จะยึดอำนาจของกลุ่มบุคคล ทำให้เกิดเสียงคัดค้านของประชาชนจนนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 หลังจากนั้นได้มีการเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งได้เกิดรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และได้เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชนจะได้กำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน อีกทั้งกำหนดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ แต่เจตนารมณ์ดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐเท่าที่ควร จึงเกิดเหตุการณ์ทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีขนาดใหญ่

การทุจริตคอร์รัปชันโครงการสำคัญๆ ที่ผ่านมาซึ่งมักจะถูกหยิบยกขึ้นมาสนทนาในเวทีการประชุมสัมมนา ได้แก่ การทุจริตโครงการใหญ่ๆ ของรัฐ เช่น การทุจริตในการดำเนินการของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ (บี.บี.ซี.) การทุจริตประมูลคอมพิวเตอร์มูลค่า 8,000 ล้านบาท การทุจริตคอร์รัปชัน

สินบนไม้สาละวิน 5 ล้านบาท การทุจริตคอร์รัปชันโครงการพืชผักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ตำรวจทางด่วนเรียกรับเงินแทนค่าปรับ การทุจริตคอร์รัปชันฮั้วประมูลโครงการสื่อสัญญาณความเร็วสูง หรือการทุจริตคอร์รัปชันการฮั้วประมูลของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม (นฤตย์ เสกธีระ, 2542: 4) การทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ถึงหลายต่อหลายครั้ง สูญเสียงบประมาณไปมากมายหลายพันล้านบาท การทุจริตการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด – บ่อนอก การทุจริตโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่น้ำท่าจีน การจัดซื้อเครื่องบินที่หมดอายุการใช้งานจากต่างประเทศ (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2546: 108-112) การทุจริตคอร์รัปชันในคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดซื้อนมโครงการ "นมโรงเรียน" การทุจริตโครงการลำไยอบแห้ง กล้ายางพารา ข้าว การทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสีย (คลองด่าน) จังหวัดสมุทรปราการ การทุจริตในหลายโครงการกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ แม้แต่กรณีการทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้กระทำอย่างปกปิดไม่มีร่องรอย ไม่เป็นที่สังเกตของสาธารณชน หากบุคคลภายในวงราชการไม่ให้เบาะแสแก่สื่อมวลชน ข่าวการทุจริตคอร์รัปชันก็อาจเลือนหายไปกลายเป็นคลื่นกระทบฝั่งโดยไม่มีการสอบสวนอย่างถึงที่สุดเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งหากไม่มีองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งมีเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกนนำเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด จนมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขลาออก และต่อมากลุ่มบุคคลที่ทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกดำเนินคดี (รสนา โตสิตระกูล, 2543: 3-4) อย่างไรก็ตาม ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่จากภาคธุรกิจอีกหลายรายยังไม่ถูกดำเนินคดีตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม

การทุจริตคอร์รัปชันที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้นอาจถือได้ว่าเป็นเพียงส่วนหรือเสี้ยวหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการไทยที่ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามให้ลดน้อยลงได้ จึงอาจนำไปสู่ข้อสรุปในเบื้องต้นที่ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่อาจหวังพึ่งองค์กรหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหรือกลไกของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ ภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมและจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งเบาะแสข้อมูลข่าวสารการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงมีมาตรการตรวจตราและเพ่งเล็งเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่มีแนวโน้มการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกหยิบยกขึ้นมาในสมัยของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 16 ส่วน ในส่วนที่ 1 นโยบายเร่งด่วน ประกอบด้วย นโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน จากนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2544 เห็นชอบแต่งตั้ง

คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ปปง.) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ป.ท. ต่อมาในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 คณะกรรมการ ป.ท. ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การป้องกันและปราบปรามการทุจริต" ขึ้น ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล แต่ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ท. สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง

เมื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามนโยบายของรัฐบาลยังไม่เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน คณะทำงานที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ (พลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต) ของนายกรัฐมนตรีจึงได้เชิญหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประชุมหารือเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2546 – 2550) เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2546 ณ ห้องประชุมชั้น 5 ตึกบัญชาการทำเนียบรัฐบาล แต่ดูเหมือนว่าการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ประกอบด้วย 5 มาตรการ กล่าวคือ มาตรการด้านการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคง มาตรการป้องปราม มาตรการป้องกัน มาตรการปราบปราม มาตรการเสริมอื่นๆ ยังคงเป็นเพียงร่างมาตรการที่ยังไม่อาจนำไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้

ในปี พ.ศ. 2546 ดูเหมือนว่าสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยไม่ดีขึ้น ดังเห็นได้จากมีกระแสการวิพากษ์วิจารณ์จากหน่วยงานต่างๆ สื่อมวลชนหลายแขนง มีการร้องเรียนกล่าวโทษการทุจริตคอร์รัปชันต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเมื่อพิจารณาจากผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) แล้ว ประเทศไทยยังจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง ที่มาของตัวชี้วัดดังกล่าวได้รับการพัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI – Transparency International) และมหาวิทยาลัย Gōttingen ในประเทศเยอรมันนี ที่ได้สำรวจภาพลักษณ์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา TI ได้ให้นิยามของคำว่า "คอร์รัปชัน" หมายถึง **การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน** ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ CPI ได้มาจากการวิเคราะห์ผลสำรวจของหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก เช่น Economist Intelligence Unit, World Development Report, World Economic Forum, Harvard Institute for International Development เป็นต้น ผลที่ได้ทำให้มีความน่าเชื่อถือสูง ค่าคะแนนของ CPI เริ่มตั้งแต่ 0 คะแนนจนถึง 10 คะแนน โดย 0 คะแนนหมายถึงมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงสุด ส่วน 10 คะแนนหมายถึงมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือมีความโปร่งใสสูงสุด

ตารางแสดงสถิติและดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย ค.ศ. 2000 - 2004

Year	CPI	Standard Deviation	Survey used	Rank	No. of Countries
2000	3.20	0.60	11	68	98
2001	3.20	0.90	12	61	91
2002	3.20	0.70	11	64	102
2003	3.30	0.90	13	70	133
2004	3.60	*	14	64	145

ที่มา : สรุปจาก http://www.transparency.org

* Confidence Range มีค่า 3.3 – 3.9

จากสถิติที่ผ่านมาของประเทศไทยยังไม่เคยได้คะแนนถึง 4 คะแนน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2547 มีคะแนนระหว่าง 3.20 – 3.60 เท่านั้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประเทศไทยยังไม่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำมาโดยตลอด เพราะหากผ่านเกณฑ์ควรได้คะแนนไม่น้อยกว่า 5 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 และเมื่อพิจารณาจากลำดับในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) แล้ว ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 64 ขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย สอบผ่านเกณฑ์ได้คะแนน 9.30 และ 5.00 และถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 5 และ 39 ตามลำดับ สถิติและดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในภาพรวมอยู่ในระดับต่ำสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันเฉพาะในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในสภาพที่ไม่มีความโปร่งใส การทุจริตคอร์รัปชันยังคงมีอยู่และมิได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ดังนั้นภาพลักษณ์ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมาจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ดีขึ้นแต่อย่างใด ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ข้างต้นมีความสอดคล้องกับงานวิจัยเชิงสำรวจเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทยที่ธนาคารโลกได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยทำการวิจัย พบว่า การจ่ายเงินพิเศษหรือเงินสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การติดต่อราชการได้รับการอำนวยความสะดวกได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจไปแล้ว (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2547: 12)

ในส่วนของนานาชาติได้มีความพยายามในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยประเทศต่างๆทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการสนับสนุนด้านต่างๆระหว่างกันเพื่อการขจัดปัญหาการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จนกระทั่งมีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption) ซึ่งดำเนินการโดยคณะทำงานเฉพาะกิจ ประกอบด้วย

ผู้แทนจาก 128 ประเทศสมาชิกแห่งสหประชาชาติ และได้มีการลงนามในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 9 – 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 โดยประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวด้วย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2547: 2)

ขณะเดียวกันในช่วงปี 2547 รัฐบาลได้พยายามมุ่งเน้นนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ แต่ดูเหมือนว่าแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันยังคงอยู่ในสถานการณ์เดิมหรือเลวร้ายยิ่งกว่าเดิม จนกระทั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญของชาติมาเป็นระยะเวลานานและนับวันจะสลับซับซ้อนและขยายตัวอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน จึงได้จัดทำโครงการประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2547) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันกำหนดข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกภาคส่วน การประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมได้จัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2547 ณ ศูนย์การประชุมองค์การสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน รวมถึงผู้นำฝ่ายรัฐบาลมากกว่า 300 คน ผลการประชุมได้กำหนดข้อตกลงร่วมดังนี้

1. ทุกองค์กรในภาครัฐจะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงานภายใต้กรอบของการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการฯ ด้วยความรวดเร็ว เด็ดขาด

2. ทุกองค์กร ทุกหน่วยงานของรัฐต้องกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในแต่ละองค์กร หน่วยงานนั้นๆ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

3. องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบงาน วิธีการจัดการให้ทันสมัย เพื่อให้สอดคล้องต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลยิ่งขึ้น

จากการร่วมประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมดังกล่าว พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศสงครามกับการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการ และได้แสดงปาฐกถาเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริต ในส่วนของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนของรัฐบาล ได้รับข้อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจากที่ประชุมและได้พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อเสนอรัฐบาลต่อไป

ผลจากการประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมดังกล่าว ส่งผลให้เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2547 นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้เสนอยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ จำนวน 8 ด้าน เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ (กระทรวงยุติธรรม, 2547)

1. จัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อรับผิดชอบแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. บูรณาการภารกิจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

3. ผนึกกำลังโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและสนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกัน

4. มีกระบวนการตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตที่มีประสิทธิภาพ

5. ให้ส่วนราชการกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขเพื่อลดโอกาสการทุจริตของเจ้าหน้าที่

6. พัฒนาระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

7. พัฒนาเครือข่ายการป้องกันปัญหาการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง

8. ร่วมมือกับนานาชาติเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในขณะเดียวกันเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2547 นายวิษณุ เครืองาม ก็ได้เสนอมาตรการและวิธีการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการต่อนายกรัฐมนตรี จำนวนทั้งสิ้น 16 มาตรการ ดังนี้ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2547)

1. สร้างความแข็งแกร่งแก่ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามหน้าที่

2. สร้างความแข็งแกร่งแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ในการปฏิบัติตามหน้าที่

3. สร้างความแข็งแกร่งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติตามหน้าที่

4. แบ่งเบาภาระงานของ ป.ป.ช. มาดำเนินการเองหรือเพิ่มตัวช่วยแก่ ป.ป.ช. เพื่อความรวดเร็ว

5. สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6. สนับสนุนภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม

7. รณรงค์ด้านวัฒนธรรมและส่งเสริมค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริต

8. เพิ่มการตรวจตราและเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางหน่วยที่มีรายงานการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมากเป็นพิเศษ

9. แก้ไขกฎระเบียบที่เอื้อต่อการทุจริต

10. แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

11. จัดระบบงานการเงินการคลังของรัฐและงบประมาณให้โปร่งใส

12. ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้และขยายโอกาสให้แก่ข้าราชการ

13. ส่งเสริมคุณธรรมในระบบราชการ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายและป้องกันการกลั่นแกล้ง

14. นำเอามาตรการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลในการปฏิรูประบบราชการมาใช้อย่างจริงจัง

15. ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

16. จัดระบบการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ

วิธีการดำเนินงานตามมาตรการต่างๆ ข้างต้นได้กำหนดวิธีการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการในแต่ละมาตรการไว้ ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐในส่วนของกระทรวงยุติธรรม จำนวน 8 ข้อ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในมาตรการเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ใน

ส่วนของมาตรการจำนวน 16 มาตรการของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ในส่วนของมาตรการที่ 8 ได้แก่ มาตรการเพิ่มการตรวจตราและเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางหน่วยที่มีรายงานการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมากเป็นพิเศษ ได้กำหนดให้เพ่งเล็งส่วนราชการที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ค.ต.ง. ว่ามีการตรวจพบการทุจริตต่อเนื่องกันค่อนข้างมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีและกระทรวงยุติธรรมได้พิจารณามอบหมายให้สำนักงาน ปปง. ศึกษาแนวทางและรายงานผลการพิจารณาให้ทราบโดยเร็ว การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางหน่วยที่มีรายงานการทุจริตและประพฤติมิชอบค่อนข้างมากเป็นพิเศษ จึงอยู่ภายใต้กรอบหรือขอบเขตของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น

ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะได้ร่วมมือร่วมใจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามแนวนโยบายรัฐบาลหรือข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ดูเหมือนว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน ยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ขาดผู้นำหน่วยงานที่มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ขาดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง จึงทำให้มีข่าวสารความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐออกมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงกลางปี พ.ศ. 2548 ได้มีข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิด CTX 9000 ในสนามบินสุวรรณภูมิ จำนวนหลายพันล้านบาท จนนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ของสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2548 แต่ในที่สุดยังไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายกับบุคคลใดได้ กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิด CTX 9000 ได้กลายเป็นกรณีศึกษาของนักกฎหมายทั่วโลก เพราะเป็นการพัฒนาการของการคอร์รัปชันที่ก้าวล้ำซับซ้อนจนแทบตามไม่ทัน เนื่องจากมีขั้นตอนการตัดตอนไม่ให้พฤติกรรมการจัดซื้อผิดกฎหมาย (ผู้จัดการรายวัน, 2548: 14) จึงเห็นได้ว่ารูปแบบหรือวิธีการของการคอร์รัปชันในปัจจุบันมีระบบเชื่อมโยงอย่างหนาแน่น ตั้งแต่ระดับนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจ ทำให้องค์กรภายนอกเข้าไปตรวจสอบได้ยาก เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชันยังคงทุจริตคอร์รัปชันอยู่ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2547: 22) แต่มีความซับซ้อน กลมกลืนและแนบเนียนไปกับธุรกิจที่ทำกันอย่างทั่วไป จุดเปลี่ยนรูปแบบการคอร์รัปชันนี้อาจถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่อันตราย หากไม่มีมาตรการเพ่งเล็งตรวจสอบที่เข้มงวดเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ความหายนะ ความสูญเสียก็จะเกิดขึ้นกับประเทศในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ศึกษารูปแบบแนวทางการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อกำหนดมาตรการตรวจตราเพ่งเล็ง ดังนี้

2.1 มูลเหตุ พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 กำหนดมาตรการตรวจตราและเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายงานการทุจริตและประพฤติมิชอบ

3. วิธีการที่ใช้ในการศึกษา

3.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

3.1.1 ข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด ตลอดจนเอกสารของทางราชการทุกประเภท

3.1.2 วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งการกระทำทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

3.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถให้ความเห็นร่วมกันในเชิงลึก จัดเน้นเฉพาะกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

3.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และผู้แทนภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ จำนวน 10 คน

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม

4.2 กรอบในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดรูปแบบมาตรการตรวจสอบและเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายงานการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย

4.2.1 มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจากการวิเคราะห์เอกสาร

4.2.2 มาตรการจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

5. ขอบเขตของการศึกษา

คณะผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาภายใต้ขอบเขตระยะเวลาและงบประมาณที่จำกัด กล่าวคือ

ช่วงเวลาในการศึกษา จะเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติ ในช่วงเดือนพฤษภาคม – มิถุนายน พ.ศ. 2548 และจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) รวมถึงสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในช่วงต้นเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ผลการศึกษาจะนำไปสู่การศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพื่อนำผลการศึกษาวิจัยมากำหนดแนวทางหรือมาตรการเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มมีการทุจริตคอร์รัปชัน

6.2 สามารถนำมาตรการที่ได้จากการศึกษาขยายผลไปสู่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้ในวงกว้าง

6.3 เป็นแนวทางช่วยเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ

7. นิยามศัพท์

"เจ้าหน้าที่รัฐหรือส่วนราชการ" หมายถึง ข้าราชการ พนักงานหรือบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

"คอร์รัปชัน" หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการกระทำซึ่งละเมิดหลักศีลธรรมในเรื่องต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง

"การทุจริตในวงราชการ" หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบแก่ตนเองหรือผู้อื่น

"ประพฤติมิชอบ" หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมและการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

8. ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาสถิติหรือรายงานกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตคอร์รัปชันจากรายงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า หน่วยงานที่มีแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันไม่มีความสอดคล้องต้องกันเนื่องจากข้อมูลการรายงานมีการกระจายตัวของหน่วยงานอยู่ในระดับสูง ดังนั้นหน่วยงานที่พบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันจึงมีหลายหน่วย การที่จะกำหนดกรอบเพื่อศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจทำได้ เนื่องจากต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกสำหรับหน่วยงานนั้นๆ ต่อไป

บทที่ 2
แนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันถือว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลประทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ การทุจริตคอร์รัปชันอาจมีความหมายหลายมิติและมองได้หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการรับเงิน สิ่งของที่มีค่าเพื่อการกระทำหรือละเว้นการกระทำบางอย่าง นอกจากนี้ ยังมีความหมายไปถึงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเหตุผลมิบังควรด้วย การทุจริตคอร์รัปชันยังรวมถึงพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ปกติ เช่น การใช้อิทธิพลส่วนตัวบางประการ หากมองในมิติด้านกฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชันอาจตรงกับคำว่าการทุจริตในวงราชการ ได้แก่ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ตามกฎหมายตราสามดวงนั้น การฉ้อราษฎร์ คือ การโกงเงินของราษฎรด้วยการเรียกร้องผลประโยชน์เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติโดยทำให้เข้าใจผิดว่าต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าวิ่งเต้น ค่าบริการต่างๆ ให้แก่ทางราชการ ส่วนการบังหลวง คือ การโกงเอาเงินของหลวง ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาใช้ถ้อยคำว่า การแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หากมองในมิติด้านศีลธรรม การคอร์รัปชัน ได้แก่ การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่งศีลธรรมในเรื่องต่างๆ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2541: 225 – 228)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันไว้ต่างๆ กัน เช่น David กล่าวว่า คอร์รัปชันในส่วนที่เกี่ยวกับการรับสินบนมีความหมายกว้าง ซึ่งคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดอันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ซึ่งประโยชน์ส่วนตนนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นเงินตราเสมอไป ส่วน Mullan ให้ความหมายของคำว่าคอร์รัปชันว่า ข้าราชการรับเงินหรือสิ่งของมีค่าดุจเงินตราไว้ เพื่อที่จะกระทำการใดๆ อันตนมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามปกติอยู่แล้วก็ดี หรือเพื่อที่จะไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในหน้าที่ก็ดี หรือเพื่อที่จะใช้ดุลพินิจของตนโดยชอบสำหรับเหตุอันมิบังควรก็ดี ถือว่าเป็นคอร์รัปชัน (เสนีย์ เทียนทอง, 2545 : 26) พจนานุกรม Black Law ได้ให้คำจำกัดความของ Corruption ว่าหมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (Black Law Dictionary, 1979: 50)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์ (2537 : 104) ให้ความหมายว่า คอร์รัปชัน คือ การฉ้อราษฎร์และการบังหลวงที่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการที่ผิดศีลธรรมทั้งมวลของข้าราชการ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่เรื่องเล็กไปจนกระทั่งถึงเรื่องใหญ่ ส่วนเสริมศักดิ์ เทพาคำ และคณะ (2520:

2) เห็นว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การเรียก รับ หรือยอมรับสินบน หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้ามีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่ละเมิดหลักศีลธรรมในเรื่องต่างๆ เพื่อผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

2. สาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

นักวิชาการได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันไว้หลากหลาย เช่น สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตและประพฤติมิชอบได้แก่

(1) เงินเดือนของเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับต่ำ

(2) ข้อจำกัดในการจัดระเบียบตามกฎหมายและกระบวนการที่จะดำเนินคดีกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(3) ความอ่อนแอของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการทุจริตคอร์รัปชัน

ส่วนวิทยากร เชียงกูร เห็นว่า ระบบราชการเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ ผู้บังคับบัญชามีการปกครองในลักษณะการใช้พระเดชพระคุณแบบผู้อุปถัมภ์ จึงเป็นโอกาสให้มีการเล่นพรรคเล่นพวก การส่งส่วยและการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ง่าย (อ้างถึงในเสนีย์ เทียนทอง, 2545: 28)

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการระดมสมองพบว่า สาเหตุที่สำคัญของการคอร์รัปชันมี 2 ประการ คือ สาเหตุภายในจิตใจของบุคคลประกอบด้วย ความโลภ การขาดจิตสำนึกที่ดี สาเหตุภายนอกประกอบด้วย ระบบอุปถัมภ์ ค่านิยม รายได้ไม่เพียงพอสำหรับการครองชีพ การซื้อขายตำแหน่ง และการขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546: 257)

สถาบันพระปกเกล้า (2534: 8 - 9) ได้จัดทำหนังสือการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยได้กล่าวถึงสาเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและนักการเมืองไว้ดังนี้

(1) สาเหตุทางการเมือง ได้แก่ นักการเมืองที่มาจากระบบการเมืองปิด (ปฏิวัติหรือรัฐประหาร) จะทำการทุจริตอยู่ในวงแคบเฉพาะกลุ่มของผู้มีอำนาจ ขณะที่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะกระทำการทุจริตกันอย่างเป็นขบวนการ และกระทำการทุจริตได้แยบยลด้วยความร่วมมือของข้าราชการประจำ โดยอาศัยช่องโหว่และความสลับซับซ้อนของระบบราชการ โดยเฉพาะการให้อำนาจและเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจ

(2) สาเหตุทางกฎหมาย ได้แก่ ความล้าหลังของกฎหมาย ในขณะที่พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันได้พัฒนารูปแบบให้ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้

(3) สาเหตุทางด้านระบบราชการ เนื่องจากมีการใช้ดุลพินิจ มีกฎระเบียบมาก ทำให้ข้าราชการนำช่องว่างดังกล่าวมาแสวงหาประโยชน์ ประกอบกับรายได้ที่ต่ำของข้าราชการ จึงนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

(4) สาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจผูกขาด ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2537) ได้ทำการวิจัย เรื่อง สถานภาพการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สรุปได้ว่า พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นจากองค์ประกอบด้านตัวบุคคลและสภาพแวดล้อม องค์ประกอบด้านตัวบุคคล ได้แก่ ตัวข้าราชการ ประกอบด้วยพื้นฐานทางบุคลิกภาพซึ่งก่อเกิดจากการปะทะกับสิ่งแวดล้อมของบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งได้จากการกล่อมเกลาทางสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการส่งผ่านทางวัฒนธรรมจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง ผ่านทางครอบครัว สถาบันการศึกษา กลุ่มเพื่อนฝูง กลุ่มวิชาชีพ สื่อมวลชนและกระบวนการข่าวสารต่างๆ

มูลเหตุหรือสาเหตุภายนอกนี้จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาสสิ่งจูงใจและความซื่อสัตย์สุจริต โดยอาจสรุปได้ 8 ประการดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

(2) ด้านการเมือง

(3) ด้านสังคม

(4) การบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ

(5) จากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง

(6) จากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

(7) จากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภาวะสิ่งแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต

(8) จากหลายสาเหตุผสมกัน

สุธี อากาศฤกษ์ (อ้างถึงในสำนักงาน ก.พ., 2544: 3-7) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงทางด้านตัวผู้กระทำเองจะต้องไตร่ตรองหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่างๆ 4 ประการ คือ

(1) โอกาส โดยสัญชาติญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการการกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจหรือเชื่อมั่นว่ามีช่องว่างที่จะกระทำได้ ในกรณีคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้ฉ้อราษฎร์บังหลวงได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอร์รัปชันก็จะมีโอกาสได้มากขึ้น

(2) สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง

(3) การเสี่ยงภัย ต้องพิจารณาดูอีกต่อไปว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่ หากถูกตรวจพบถูกจับได้

(4) ความซื่อสัตย์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนากระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นกิเลสได้ มิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มิชอบ

อุดม รัฐอมฤต (อ้างถึงในสำนักงาน ก.พ., 2544: 3-8) ได้ศึกษาวิจัยเห็นว่า สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากช่องโหว่ของกฎหมาย เช่น การเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะเป็นในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ ในบางกรณีอาจปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วหรือเตะถ่วงเรื่องให้ช้าก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ทำดังกล่าว ทำให้ประชาชนต้องมอบผลประโยชน์บางอย่างเพื่อให้เรื่องของตนได้ผ่านการพิจารณาอย่างที่ต้องการ การที่ข้าราชการดำเนินการได้ตามอำเภอใจดังกล่าวเป็นเพราะระบบการติดตามตรวจสอบยังไม่มีประสิทธิภาพ

นิพนธ์ พัวพงศกร (อ้างถึงในณรงค์ สัจพันโรจน์ และคณะ, 2546 : 17-23) ได้พบว่า ต้นตอของการคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ๆ ด้านแรกคือ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การทุจริตในกระบวนการจัดเก็บภาษีศุลกากร ด้านที่สองคือ อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร เช่น สัมปทานต่างๆ และการจัดซื้อจัดจ้าง

อุทัย หิรัญโต (2519: 60) ได้ทำการศึกษาเห็นว่า มูลเหตุการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย พบว่า มีลักษณะดังนี้

(1) แนวทางด้านองค์กรหรือการจัดองค์การบริหารราชการของไทย ทำให้งานล่าช้า มีลักษณะเป็น Bureaucracy อยู่มาก มีกระบวนการสลับซับซ้อนเป็นแบบพิธีการมากเกินไป

(2) ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่ให้อำนาจการปราบปรามคอร์รัปชันอย่างเพียงพอ กฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญามีช่องโหว่ไม่เอื้ออำนวยในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอยู่หลายอย่าง

(3) ในด้านพฤติกรรม พบว่า คนไทยไม่รังเกียจการรับสินบน ผู้ที่มีฐานะดีขึ้นเพราะการกินสินบนก็ไม่มีใครตั้งข้อรังเกียจกันมากมายนัก ผู้ให้สินบนคนอื่นก็ไม่เสียศักดิ์ศรีแต่อย่างใด ซึ่งเป็นทางให้มีการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง

(4) รัฐบาลหรือสังคมไม่มีความจริงจังในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแต่ประการใด

3. ประเภทหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน

Allen ได้แบ่งประเภทของคอร์รัปชันไว้ 3 ประเภท ดังนี้ (เสนีย์ เทียนทอง, 2545: 35)

(1) การละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ปล่อยให้มีการประกอบกิจการผิดกฎหมาย

(2) การปฏิบัติผิดศีลธรรม เช่น การนำเอาทรัพย์สินของรัฐไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

(3) การปฏิบัติผิดกฎหมายโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ในส่วนของรูปแบบหรือวิธีของการคอร์รัปชันแบ่งออกเป็นหลายประเภทได้แก่ (สินธ์ กีรตยาคม, 2545: 7)

(1) เงินค่าคอมมิชชันและเงินตามน้ำโดยผ่านการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ

(2) การซื้อขายตำแหน่งเพื่อให้ประโยชน์แก่เครือญาติหรือเพื่อนฝูง

(3) การให้สินบนหรือการให้สินน้ำใจที่มีการตกลงหรือสัญญาล่วงหน้ามาก่อน

(4) เงินใต้โต๊ะ ค่าน้ำร้อนน้ำชา หรือส่วย เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก ช่วยเร่งรัดงาน ลดขั้นตอนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ

จากการศึกษาปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการไทยของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ พบรูปแบบการคอร์รัปชันที่สำคัญ 4 รูปแบบ คือ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2541: 236-237)

(1) ระบบส่วย (Syndicate Corruption) คือ การคอร์รัปชันซึ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วยหรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการระดับสูงและล่างในกรมกอง ระบบส่วยนี้พบในหน่วยงานของข้าราชการบางแห่ง เช่น กรณีของตำรวจ และพบในกรมศุลกากรและกรมที่ดินด้วย

(2) กินตามน้ำ กรณีจัดซื้อจัดจ้างเป็นลักษณะการให้สินบนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยพบในหลายหน่วยงานของราชการ เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตร องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่างๆ และเทศบาล

(3) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาล เพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายสินบนเป็นการจ่ายประจำให้ข้าราชการหลายระดับ ในบางกรณีจ่ายทั้งกรม

(4) การคอร์รัปชันการประมูลโครงการมีหลายวิธีการ แต่ที่โจ่งแจ้งที่สุด คือ การฮั้วหรือการสมยอมในการเสนอราคาระหว่างผู้ประมูลเพื่อควบคุมการประมูล แล้วมีข้อตกลงเวียนกันเป็นผู้ชนะการประมูลเป็นคราวๆ ไป การฮั้วกันนี้พบในหน่วยงาน เช่น คมนาคม กลาโหม มหาดไทย

นิพนธ์ พัวพงศกร (อ้างถึงในณรงค์ สัจพันโรจน์ และคณะ, 2546: 17-23) ได้แบ่งกลุ่มพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ การร่วมกันคอร์รัปชันของข้าราชการและนักธุรกิจ และการคอร์รัปชันในภาคเอกชนไว้ ดังนี้

(1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและบัญชี โดยการยักยอกเงินของหลวงไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยแสดงรายรับไม่ตรงต่อความจริง กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้ระเบียบปฏิบัติที่วางไว้จะรัดกุมเพียงใด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสมรู้ร่วมคิด ร่วมกันทุจริตและปิดบัง กว่าจะมีการตรวจสอบพบ รัฐก็สูญเสียผลประโยชน์ไปมากแล้ว

(2) การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีการกำหนดคุณลักษณะวัสดุครุภัณฑ์ให้เข้าใจยาก หรือกำหนดเงื่อนไขเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายอื่น หรือสร้างความไม่สะดวกในการทำงานของผู้เสนอราคา เช่น จงใจตรวจสอบวัสดุให้ล่าช้า ฯลฯ รวมถึงการฮั้วหรือสมยอมราคา

(3) การแสวงหาผลประโยชน์จากงานที่ให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรม

(4) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาลและจ่ายเพื่อให้คงสภาพการผูกขาดนั้นไว้

รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย (สำนักงาน ก.พ., 2544: 1-24) พบว่า หน่วยราชการที่ผู้ไปติดต่อถูกเรียกสินบนบ่อยที่สุด ได้แก่ สำนักงานที่ดิน และรองลงมา ได้แก่ กรมศุลกากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร และจากผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานราชการที่ให้บริการสาธารณะ (ไฟฟ้า ประปา ไปรษณีย์ โรงพยาบาล ฯลฯ) ไม่ค่อยมีปัญหาการเรียกร้องสินบน หน่วยงานที่มีการเรียกเงินสินบนส่วนใหญ่มักมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินหรือทรัพย์สิน โดยเฉพาะกรมที่ดิน กรมสรรพากร ซึ่งให้บริการประชาชนจำนวนมาก และกรมศุลกากรซึ่งมีผู้ไปติดต่อจำนวนน้อยกว่าแต่มีมูลค่าเงินสินบนจำนวนสูง

จากการศึกษาหน่วยงานที่นักธุรกิจเห็นว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันกันมากที่สุด ได้แก่ กรมศุลกากร กรมตำรวจ กรมสรรพากร กรมที่ดินและกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนทั้งสิ้น (สำนักงาน ก.พ., 2544: 3-6) ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเงินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวน สอบสวนดำเนินคดี การกำหนดพิกัดอัตราภาษีที่ไม่ชัดเจน ปัญหาการประเมินราคาสินค้านำเข้า ฯลฯ ได้กลายเป็นช่องว่างทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

4. ผลเสียของการทุจริตคอร์รัปชัน

งานศึกษาวิจัยของสำนักงาน ก.พ. (2544: 3-18) การทุจริตคอร์รัปชันก่อให้เกิดความเสียหายในหลายๆ ด้าน ในเชิงเศรษฐกิจ คอร์รัปชันเป็นค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มที่ผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับภาระมากกว่าผู้มีรายได้มาก กล่าวคือ คอร์รัปชันนั้นเป็นปัญหาคนจนซึ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ประชากรในประเทศสูงขึ้น ในลักษณะเดียวกันในภาคธุรกิจ บริษัทเล็กก็จะเป็นผู้ที่แบกรับภาระค่าสินบนมากกว่าบริษัทใหญ่ ทำให้ธุรกิจขนาดย่อมซึ่งเป็นเมล็ดพันธุ์ของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอนาคตและเป็นแหล่งจ้างงานของประเทศ ซึ่งควรได้รับการส่งเสริมกลับต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก สุดท้ายคอร์รัปชันนำไปสู่ความอ่อนแอของรัฐ ระบบการบริหารบุคลากรที่ไร้ประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาการซื้อตำแหน่งอย่างแพร่หลาย สุดท้ายแล้วคนจน คนดี บริษัทที่สุจริต ข้าราชการที่ไม่ฉ้อโกงก็จะอยู่ไม่ได้

ส่วนจำทูล กองสาร์ และคณะ (2515) มองว่า คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

(1) ในด้านการเมือง คอร์รัปชันอาจทำให้กฎหมายที่ควรนำออกมาใช้หรือไม่ควรออกมาใช้ออกมาหรือไม่ออกก็ได้ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางมาตราในระหว่างการพิจารณาให้เป็นประโยชน์แก่ตนหรือกลุ่มของตน

(2) ด้านเศรษฐกิจ คอร์รัปชันอาจทำให้กลุ่มอิทธิพลระงับยับยั้งมิให้รัฐบาลออกกฎหมายที่มาบั่นทอนผลประโยชน์ของกลุ่มตน และถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจคือ การสะสมเพื่อการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตให้แก่คนส่วนใหญ่แล้ว คอร์รัปชันเป็นการลดการสะสมทุน จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการจะเพิ่มผลผลิต

(3) ด้านสังคม หากคอร์รัปชันแทรกซึมไปในวงการศึกษาอาจทำลายค่านิยมของสังคมให้เบี่ยงเบนหรือหันเหไปตามความต้องการของผู้คอร์รัปชันได้ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางสังคมของประเทศ

พ.อ.สุชาติ สุนทรศรี (อ้างถึงในสำนักงาน ก.พ., 2544: 4-28) เห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงก่อให้เกิดผลเสีย 12 ประการ ดังนี้

(1) ทำให้เงินทองของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศรั่วไหล

(2) ทำให้เมืองไทยถูกประณามว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนา

(3) ทำให้สมรรถภาพของข้าราชการเสื่อมโทรมและล่าช้า

(4) ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเสื่อมลง

(5) ทำให้เกิดความล้มเหลวและไม่บรรลุเป้าหมายของรัฐ

(6) ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์และทุกข์ยากมากขึ้น

(7) ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

(8) ทำให้ข้าราชการที่สุจริตเสียขวัญและกำลังใจและอาจพลอยทุจริตไปด้วย

(9) ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวข้าราชการและสถาบันต่างๆ ของรัฐและเกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

(10) ทำให้กฎหมายคลายความศักดิ์สิทธิ์และประชาชนมีความรู้สึกว่าถูกแบ่งแยกชนชั้นให้ต่ำกว่าชนชั้นปกครอง

(11) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวต่างชาติและต่อการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(12) ทำให้ประชาชนซึ่งเห็นข้าราชการและนักการเมืองกอบโกยผลประโยชน์คิดแต่ประโยชน์ของตนเองทำให้ขาดความสามัคคีในชาติและความรักชาติ

อรทัย ก๊กผล (อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ., 2544: 4-28, 4-29) มีข้อคิดเห็นต่อผลของคอร์รัปชันว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยสร้างผลเสีย 3 ด้าน คือ

(1) การพัฒนาทางการเมือง คอร์รัปชันทำให้การเมืองไม่มั่นคงเนื่องจากการขาดความเสมอภาคภายในชาติและความหลากหลายของชนกลุ่มน้อย และอาจนำไปสู่การหยุดชะงักของการพัฒนาสถาบันทางการเมืองเพราะทหารมักอ้างคอร์รัปชันในการยึดอำนาจเพื่อปกครองประเทศ

(2) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ คอร์รัปชันก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปโดยเปล่าประโยชน์ เงินภาษีอากรถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอาจหยุดความช่วยเหลือสนับสนุนในโครงการพัฒนาต่างๆ

(3) การพัฒนาทางการบริหาร เพราะทำให้ข้าราชการหมดกำลังใจและขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน ระบบอุปถัมภ์และการเล่นพวกเล่นพ้องในระบบราชการขัดขวางการพัฒนาและการได้มาซึ่งข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2536) ได้ระบุว่า ปัญหาคอร์รัปชันก่อให้เกิดภัยร้ายต่างๆ แก่สังคมไทย เช่น

(1) ภัยทางบริหาร เพราะเป็นตัวทำร้ายประสิทธิภาพทางการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการด้านต่างๆ ของประเทศมากมาย

(2) ภัยต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม

(3) ภัยต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เพราะถูกทำลายและผลประโยชน์ดังกล่าวไปกระจุกตัวอยู่ในมือของชนกลุ่มน้อย

(4) ภัยต่อระบบประชาธิปไตย เพราะเป็นสาเหตุนำไปสู่การโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยจนทำให้ระบอบการปกครองนี้ต้องผุดลุกผุดนั่ง

งานศึกษาวิจัยของสำนักงาน ก.พ. (2544 : 4-54) ในแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เห็นว่าผลเสียหรือผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันมีดังต่อไปนี้

(1) คอร์รัปชันเป็นบ่อนทำลายระบบบริหารราชการ

(2) คอร์รัปชันเป็นตัวถ่วงการพัฒนาประเทศและทำให้ประเทศชาติไม่สามารถพัฒนาได้เท่าเทียมกับประเทศอื่น

(3) คอร์รัปชันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ

5. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

การป้องกันการทุจริตที่ดีที่สุด ประกอบด้วย การสร้างทัศนคติและจิตสำนึกที่ดี ปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริต ยกย่องส่งเสริมคนดี ซื่อสัตย์สุจริต มีมาตรการเข้มงวดทางกฎหมายและต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด เพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับค่าครองชีพ ส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคเอกชนให้มีความเข้มแข็งและมีจำนวนมากขึ้น หามาตรการขจัดระบบการซื้อขายตำแหน่งให้หมดสิ้นไป สร้างระบบการจัดการและให้บริหารที่ดี และสร้างกลไกมาตรการตรวจสอบทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546: 257)

กลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงย่อมไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพหากปราศจากความร่วมมือของภาคประชาชน สื่อมวลชน ในฐานะผู้ช่วยสอดส่องพฤติกรรมอันไม่ชอบมาพากลของข้าราชการและนักการเมืองตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2541 : 234) เห็นว่า การจะลดการทุจริตคอร์รัปชันต้องมีความเด็ดเดี่ยว ความมุ่งมั่น ต้องใช้เวลา และต้องใช้ยุทธวิธีและมาตรการที่ครอบคลุม นอกจากนั้น ความพยายามใดๆ จะประสบผลสำเร็จได้จะต้องตระหนักถึงกระบวนการศึกษาอบรม และกระบวนการสื่อมวลชนซึ่งส่งอิทธิพล

ต่อระบบคุณค่าและระบบจริยธรรมต่างๆ คือ จะต้องมีการรณรงค์ด้านการปรับเปลี่ยนคุณค่า และการรณรงค์เรื่องความตื่นตัวต่อปัญหาการคอร์รัปชัน ที่ว่าต้องใช้ความมุ่งมั่นนั้น หมายถึงว่า ฝ่ายรัฐบาลจะต้องมีความตั้งใจจริงที่จะปราบและป้องกันคอร์รัปชัน ที่ว่าต้องใช้ยุทธวิธีและมาตรการที่ครอบคลุม หมายความว่า จะใช้วิธีแก้ปัญหาแบบง่ายๆ โดยดำเนินตามคำแนะนำของนักทฤษฎีหรือนักคิดของศาสตร์สาขาใดสาขาหนึ่งไม่ได้ แต่ต้องใช้วิธีที่ได้จากการเสนอแนะหรือการศึกษาแบบสหวิชานั้นคือ ยุทธวิธีปราบคอร์รัปชันที่ได้ผลอาจต้องคิดถึงมิติทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคม กฎหมาย การบริหารและมุมมองของศีลธรรมและความเชื่อมโยงของมิติต่างๆ ในกระบวนการคอร์รัปชันด้วย นอกจากนั้น การวางมาตรการอาจมีทั้งมาตรการระยะสั้น ระยะยาว และอาจต้องมีมาตรการในประเทศและระดับนานาชาติด้วย ในส่วนของมาตรการปราบปรามคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ พบว่ามีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา 8 เรื่อง คือ

(1) ขอบข่ายของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน

(2) อำนาจของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน

(3) การใช้นิรโทษกรรมเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

(4) มาตรการป้องกันการคอร์รัปชัน

(5) มาตรการปราบปรามคอร์รัปชันภาคเอกชน

(6) บทบาทของงานวิจัย

(7) ความเป็นไปได้ในการนำประสบการณ์การปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชันของต่างประเทศมาปรับใช้ภายใต้บริบทของสังคมไทย

(8) เป็นการพอเพียงหรือไม่ที่จะลดการคอร์รัปชัน โดยการเน้นบทบาทของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันเท่านั้นเป็นหลัก

ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2536) ได้ระบุว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตามมิติทางวิชาการมีอยู่ 2 แนวทางกว้างๆ คือ

(1) การแก้ไขปัญหาจากระดับอัตตบุคคล โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัย ผ่านกลไกต่างๆ ของสังคม เช่น การใช้สถาบันปฐมภูมิต่างๆ อาทิ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษาและสถาบันทางวิชาชีพ

(2) การแก้ไขโดยใช้มาตรการทางภววิสัย ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่านตัวแปร 3 ประการ คือ

(2.1) การควบคุมโดยมาตรการทางการเมือง

(2.2) การใช้มาตรการทางการบริหาร

(2.3) การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ ได้เสนอว่า การแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องแก้ปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เริ่มจากรัฐ ข้าราชการ ตลอดจนประชาชนทั่วไป และต้องทำทั้งระดับจุลภาคและมหภาค ไม่ใช่ทำเฉพาะจุดใดจุดหนึ่ง และผาสุก พงษ์ไพจิตร เห็นว่า ควรเน้นที่บทบาทการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าต้องพัฒนาบทบาทให้สังคมยอมรับ ต้องทำแผนงานและหาจุดเน้นที่ชัดเจน ต้องกระจายอำนาจให้ส่วนราชการอื่น ขณะเดียวกันก็เน้น

มาตรการอื่นควบคู่ไปด้วย อาทิ การลดขั้นตอนการทำงาน การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ เป็นต้น (อ้างถึงในสำนักงาน ก.พ., 2544 : 4 – 33)

จากรายงานการวิจัยการคอร์รัปชันในประเทศไทยได้ข้อเสนอแนะถึงวิธีการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2544: 1-18)

(1) ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังและลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง

(2) ตั้งคณะกรรมการเพื่อสร้างความโปร่งใส

(3) สร้างเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง

(4) ตรวจสอบผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

(5) สร้างเสริมจริยธรรมในวงราชการ

(6) ปฏิรูประบบราชการ

(7) แก้ปัญหาเศรษฐกิจ

(8) แก้ปัญหายาเสพติด

(9) ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นตัวอย่างที่ดี

ทินพันธุ์ นาคะตะ (อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ., 2544: 4 – 30) มองว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการอาจกระทำได้โดย 3 วิธีคือ

(1) การแก้ไขทั่วไป ถ้าจะได้ผลมากต้องขึ้นกับประชามติของสมาชิกในสังคม หากคนส่วนใหญ่ยอมให้มีคอร์รัปชันย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไป ในขณะเดียวกันข้าราชการย่อมกระทำคอร์รัปชันได้ยากถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมอดทนต่อการกระทำดังกล่าว ยิ่งกว่านั้นควรมีกฎหมายจำกัดวงเงินทั้งรายจ่ายและรายรับของการแข่งขันกันในการเลือกตั้งไว้ด้วย เพราะเป็นสาเหตุหนึ่งของคอร์รัปชัน พร้อมทั้งควรมีสถาบันตุลาการอิสระในลักษณะของผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นผู้มีหน้าที่ปราบปรามคอร์รัปชันโดยขึ้นอยู่กับรัฐสภามิใช่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร

(2) การป้องกัน อาจจำเป็นต้องมีการสร้างจรรยาบรรณของข้าราชการขึ้นมา เช่น ระบุให้ข้าร เชการฝ่ายการเมืองระดับรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา จะต้องเลิกติดต่อกับธุรกิจที่เคยเป็นนายจ้างของตนมาก่อน จะต้องไม่หาเงินทุนใดๆ โดยไม่ผ่านมูลนิธิที่เชื่อถือได้ จะต้องไม่รับของขวัญที่มีค่าจากผู้ใด เป็นต้น สำหรับข้าราชการประจำก็ควรยึดหลักการเดียวกัน นอกจากนั้น ควรระมัดระวังในการรับคนเข้าทำงานและหมั่นฝึกอบรมให้ยึดต่อประเพณีที่ดีงาม ควรมีการแบ่งมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน อีกทั้งไม่รวบอำนาจไว้ ณ ที่ใดมากเกินไป และไม่มอบอำนาจให้ใครมากเกินไป นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงสวัสดิการและเงินเดือนของข้าราชการให้มีความเป็นอยู่อย่างเหมาะสมด้วย

(3) การปราบปราม การดำเนินการสอบสวน สืบสวน และการตัดสินจะต้องรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีอำนาจอิสระ อาจมีคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่สอบสวนและตรวจตราความผิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย (สำนักงาน ก.พ., 2544: 4 – 34) สรุปว่า มาตรการใน

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเป็นหัวใจหลักในการศึกษาปัญหาคอร์รัปชัน พร้อมทั้งได้สรุปและเสนอการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันดังต่อไปนี้

(1) ระบบกฎหมาย โดยต้องกำหนดโทษอย่างรุนแรง สร้างระเบียบราชการที่รัดกุม

(2) ระบบการบริหารราชการ ทั้งในด้านวิธีการปฏิบัติ ค่าตอบแทน และค่านิยมของตัวข้าราชการเอง

(3) ระบบสังคม โดยสร้างค่านิยมให้มีความซื่อสัตย์ ยกย่องคนดี รังเกียจบุคคลที่ทุจริตคอร์รัปชัน ลดความยอมรับได้ต่อสภาพการณ์คอร์รัปชันให้น้อยลง พร้อมทั้งสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็งพร้อมที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ

6. สรุป

จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน ประเภทหรือรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน และแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เห็นได้ว่า มีหลายรูปแบบและมีวิธีป้องกันแก้ไขหลายวิธีทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค ดังนั้น มาตรการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่จะนำไปใช้จะต้องสอดคล้องกับขั้นตอนหรือวิธีการที่จะนำไปใช้ ในส่วนของผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรูปแบบหรือวิธีการหรือมาตรการเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชันนั้นยังไม่มีมากนัก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผลการศึกษาของสุธี อากาศฤกษ์ อุดม รัฐอมฤต และอุทัย หิรัญโต สาเหตุสำคัญหลักที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ ช่องว่างหรือโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชัน ช่องโหว่ของกฎหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

ในส่วนของรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีหลากหลายรูปแบบและมีวิธีการมากมาย และผู้ศึกษาวิจัยยังเชื่อว่ายังมีรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่ยังไม่ได้ทำการศึกษาวิจัยอีกมาก โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันที่มีรูปแบบเปลี่ยนไปในเชิงนโยบาย มีการนำเทคนิค กลยุทธ์หรือเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ซึ่งทำให้ยากแก่การตรวจสอบร่องรอยการทุจริตคอร์รัปชัน ในส่วนของการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ได้มีผู้ศึกษาวิจัยและได้ให้ความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะไว้หลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทที่ทำการศึกษาวิจัยขณะนั้น อย่างไรก็ดี ในประเด็นมาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชันนั้น พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะได้เสนอว่า การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องแก้ปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เริ่มจากข้าราชการ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ส่วนผลการศึกษาของสำนักงาน ก.พ. เห็นว่า ควรลดขั้นตอนการทำงานในระบบราชการและควรนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ พร้อมทั้งแก้ไขระบบกฎหมาย โดยจะต้องสร้างระเบียบราชการที่รัดกุม กำหนดโทษอย่างรุนแรง เช่น การยึดทรัพย์สิน การไล่ออกจากราชการ นอกจากนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบให้ผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานมีความมั่นใจในการรายงานการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะข้าราชการขาดความมั่นใจว่ารัฐบาลเอาจริงเอาจังเรื่องคอร์รัปชัน ข้าราชการจึงไม่กล้ารายงานเรื่องคอร์รัปชันเพราะเกรงว่านอกจากไม่มีประโยชน์อะไรแล้ว ยังอาจถูกปองร้ายทั้งกับตนและครอบครัวด้วย ทั้งนี้จึงทำให้ระบบการรายงานคอร์รัปชันไม่บังเกิดผล (สำนักงาน ก.พ., 2544 : 4-55) ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการพร้อมทั้งนำรูปแบบที่เหมาะสมมาปรับใช้เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 3
ผลการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์

1. การสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถให้ความเห็นร่วมกันในเชิงลึก จัดเน้นเฉพาะกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

คณะผู้วิจัยได้จัดให้มีการสนทนากลุ่มเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เวลา 08.30 - 12.00 น. ณ โรงแรมทีเค. พาเลซ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้แทนภาคองค์กรบริษัทเอกชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 25 คน โดยกำหนดกรอบประเด็นในการสนทนาตามสรุปผลการสนทนากลุ่ม ดังนี้

(1) ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐ

(1.1) ระบบกฎหมาย

(1.1.1) ระเบียบ กฎหมายมีช่องว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงใช้ช่องโอกาสดังกล่าวแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(1.1.2) การบังคับใช้กฎหมาย ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพหรือบกพร่อง

(1.2) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

(1.2.1) รัฐไม่จริงใจ เพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

(1.2.2) ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกต้อง

(1.3) สังคมและศีลธรรม

(1.3.1) ขาดคุณธรรม ไม่มีศีลธรรม

(1.3.2) มีลักษณะวัตถุนิยม ผู้ใหญ่มักเป็นตัวอย่างในทางไม่ดี

(1.3.3) สังคมเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

(2) รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

(2.1) ใช้อำนาจหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้รับผลประโยชน์ด้านต่างๆ ตอบแทน

(2.2) ใช้วิธีการสมยอมราคา เก็บเงินจากผู้กระทำผิดกฎหมายแล้วส่งส่วย

(2.3) ทุจริตคอร์รัปชันโดยผ่านขั้นตอนการจัดซื้อ จัดจ้าง การประมูล การเสนอราคา

(3) มาตรการตรวจตราและเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน

(3.1) มาตรการด้านกฎหมาย

- แก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน และมีบทกำหนดโทษกรณีรายงานเท็จ

(3.2) มาตรการด้านการตรวจสอบ

(3.2.1) กำหนดให้มีหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในทุกหน่วยงาน โดยมีภาคประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการ

(3.2.2) กำหนดให้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น รวมถึงภาคประชาชน

(3.2.3) ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล รายละเอียดโครงการทุกโครงการให้สาธารณชนได้รับรู้ในทุกช่องทาง รวมทั้งโครงการจัดซื้อ จัดจ้างทุกโครงการจะต้องนำข้อมูลเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบและตรวจสอบ

(4) ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไข

(4.1) ระยะสั้น

(4.1.1) ปลุกกระแสสังคมให้ร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยรัฐต้องมีความจริงใจและเป็นผู้นำในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

(4.1.2) หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูล รายละเอียดการดำเนินการตามโครงการที่สำคัญๆ ให้ประชาชนได้รับทราบตามช่องทางสื่อสารทุกช่องทาง

(4.1.3) จะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังต่อเนื่อง การสืบสวน สอบสวน จะต้องทำอย่างรวดเร็ว เห็นผลในทันที

(4.1.4) เพิ่มบทลงโทษผู้กระทำผิดทุจริตคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาด

(4.2) ระยะยาว

(4.2.1) ขับเคลื่อนด้วยระบบการศึกษา โดยการปลูกฝัง ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้แก่ประชาชนทุกระดับตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงระดับอุดมศึกษา

(4.2.2) รัฐจะต้องกำหนดเป็นยุทธศาสตร์สำคัญอันดับหนึ่งของชาติ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไปในระยะยาว

(4.2.3) เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะจะต้องมีความรู้ทันกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีรูปแบบเปลี่ยนไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก

คณะผู้ศึกษาวิจัยได้จัดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ รวมจำนวน 12 คน เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ถูกต้องในปัจจุบัน

อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย ในส่วนของคำถามได้กำหนดตามประเด็นสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

(1) ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐ

(1.1) ประเพณี วัฒนธรรม

(1.1.1) ประเพณีและวัฒนธรรมที่ช่วยเหลือและตอบแทนบุญคุณกันซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยมานาน

(1.1.2) เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางสภาพสังคม เนื่องจากประชาชนมีรายได้แตกต่างกันมาก

(1.1.3) สังคมไทยเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

(1.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1.2.1) เจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมายปล่อยปละละเลย เพิกเฉยไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(1.2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป

(1.2.3) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรมและจริยธรรม

(1.2.4) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ ความสามารถ เมื่อปฏิบัติงานผิดพลาดก็พยายามปกปิด จึงเป็นบ่อเกิดแห่งการเพิกเฉย ละเลย ละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่

(1.2.5) ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

(1.3) ขั้นตอน กระบวนการทำงาน

(1.3.1) มีขั้นตอน กระบวนการหรือระบบทำงานมากหลายขั้นตอน

(1.3.2) ขั้นตอนการปฏิบัติงานเปิดโอกาสให้ทุจริตคอร์รัปชัน

(1.4) ระบบการศึกษา ระบบอุปถัมภ์

(1.4.1) ขาดระบบการวางรากฐานการศึกษาที่ดีพอ

(1.4.2) ระบบอุปถัมภ์ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวกฎหมาย เพราะทำผิดก็จะช่วยกัน

(2) รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

(2.1) ระดับผู้ปฏิบัติ

(2.1.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้ปฏิบัติจะยักยอกเงินหรือทรัพย์สินของรัฐมาใช้ส่วนตัว

(2.1.2) เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติเรียกเก็บเงินจากประชาชนทั้งที่ทำผิดกฎหมายและไม่ผิดกฎหมาย จากนั้นนำผลประโยชน์ที่ได้มาแบ่งปันกัน

(2.2) ระดับผู้บริหาร

(2.2.1) ระดับผู้บริหารใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดซื้อ จัดจ้าง ช่วยเหลือพรรคพวกในการจัดซื้อ จัดจ้าง

(22.2) ระดับผู้บริหารมีนโยบายหรือกำหนดแนวทางที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

(3) มาตรการตรวจตราและเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน

(3.1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนรายงานบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน ทั้งก่อน ขณะและหลังดำรงตำแหน่ง โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจัดเก็บข้อมูล ซึ่งอาจเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลสำนักงาน ปปง. เพื่อตรวจสอบกรณีมีการทำธุรกรรมที่ผิดปกติ

(3.2) ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภายใน ซึ่งได้แก่ เพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

(3.3) ตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก ได้แก่ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงภาคเอกชน สื่อมวลชนและประชาชน

(3.4) แก้ไขกฎหมาย เพิ่มบทลงโทษผู้ทุจริตคอร์รัปชัน ใช้มาตรการจูงใจโดยการให้รางวัลบุคคลผู้แจ้งข้อมูล ข่าวสาร เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน

(4) ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไข

(4.1) ระยะสั้น

(4.1.1) แก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(4.1.2) เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานตรวจสอบภายใน ซึ่งควรมีตัวแทนจากหน่วยงานอื่นหรือภาคประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ

(4.1.3) มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะโครงการที่มีการจัดซื้อ จัดจ้างทุกโครงการ อาจกำหนดมาตรการให้นำข้อมูลโครงการพร้อมรายละเอียดส่งให้หน่วยงานกลางและประกาศรายละเอียดทั้งหมดในเว็ปไซต์

(4.1.4) เพิ่มค่าตอบแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพียงพอ

(4.1.5) บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

(4.2) ระยะยาว

(4.2.1) ให้การศึกษาแก่ประชาชนตั้งแต่เด็ก โดยเฉพาะในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และปลูกฝังให้มีความรู้สึกว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องเลวร้าย

(4.2.2) กำหนดไว้ในกฎหมายในเรื่องการปลูกฝัง ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม

(4.2.3) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดแนวทาง วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามแนวทางรัฐธรรมนูญ

(4.2.4) แก้ไขกฎระเบียบโดยกำหนดมาตรการเพิ่มโทษแก่ผู้ทุจริตคอร์รัปชัน ในทางตรงกันข้ามให้รางวัลแก่บุคคลผู้แจ้งเบาะแส ข่าวสารการทุจริตคอร์รัปชัน

บทที่ 4
สรุปผลการศึกษาวิจัยนำร่องและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษาวิจัยนำร่อง

จากการศึกษาแนวคิดและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบทที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชัน และผลเสียของการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ในส่วนของบทที่ 3 การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคลากรภาคเอกชน สามารถให้ความเห็นในเชิงลึกเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ถูกต้อง ทั้งนี้ ในส่วนของการสนทนากลุ่ม ผู้ศึกษาวิจัยได้สรุปประเด็นภายใต้กรอบการสนทนา ได้แก่ ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชัน และมาตรการตรวจตราเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชัน มาตรการตรวจตราเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สำหรับสรุปผลการศึกษาวิจัยนำร่องในบทนี้ได้กำหนดประเด็นศึกษาเปรียบเทียบเพื่อบูรณาการข้อมูลดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

(2) รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

(3) มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน

การวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษาวิจัยในบทที่ 2 และการวิเคราะห์ข้อมูลผลการสนทนากลุ่ม รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1.1 สรุปจากงานศึกษาวิจัย

(1) ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

จากการผลการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาและสาเหตุหลักของการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ช่องโหว่ของกฎหมาย ความล้าหลัง รวมถึงการบังคับใช้ระเบียบ กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2543; อุดม รัฐอมฤต,2530; อุทัย หิรัญโต, 2519; พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2537; สังศิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537) นอกจากนั้น ยังเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่หรือละเว้นการใช้อำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ รวมถึงการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างไม่เป็นธรรม และการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ดำเนินงานตามอำเภอใจ (สถาบันพระปกเกล้า,

2543; อุดม รัฐอมฤต,2530; นิพนธ์ พัวพงศกร,2543;) ประกอบกับการขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546) นอกจากนั้น หากมองถึงสาเหตุภายในจิตใจอาจประกอบด้วยความโลภ การขาดจิตสำนึก ส่วนสาเหตุภายนอกประกอบด้วยระบบอุปถัมภ์ ค่านิยม รายได้ไม่เพียงพอหรือเงินเดือนอยู่ในระดับต่ำ (สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537; สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546)

(2) รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากผลการศึกษาวิจัยรูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การละเว้น การปฏิบัติผิดศีลธรรม การปฏิบัติผิดขั้นตอน ผิดกฎหมาย (เสนีย์ เทียนทอง, 2545) ในส่วนของวิธีการทุจริตคอร์รัปชันมีวิธีการต่างๆ ได้แก่ ทุจริตผ่านขั้นตอนจัดซื้อจัดจ้าง ประมูลโครงการ ซื้อขายตำแหน่งให้สินบน เงินใต้โต๊ะ ระบบส่วย เงินตามน้ำ (สินธ์ กีรตยามคม, 2544; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2541)

(3) มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับมาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผลการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ยังไม่ได้ทำการศึกษาวิจัยถึงวิธีการหรือมาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน แต่ได้ศึกษาถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยเสนอแนะให้ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ จะต้องกำหนดโทษอย่างรุนแรง สร้างระเบียบที่ชัดเจน (สำนักงาน ก.พ.,2544) สร้างกลไกมาตรการตรวจสอบทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ (วัฒนา พัฒนพงศ์, 2546) ควรลดขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ นำเทคโนโยลีมาปรับใช้ในการทำงาน นอกจากนั้น จะต้องปรับปรุงระบบการบริหารราชการทั้งในด้านวิธีการปฏิบัติ ค่าตอบแทน ค่านิยมของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งสร้างค่านิยมให้มีความซื่อสัตย์ ยกย่องคนดี รังเกียจบุคคลที่ทุจริตคอร์รัปชัน และสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็งพร้อมที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ (สำนักงาน ก.พ.,2544)

1.2 สรุปจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มและให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางถึงระดับสูง และผู้แทนภาคเอกชนระดับกลางถึงระดับสูง จากผลการสนทนากลุ่มและผลการสัมภาษณ์ มีข้อค้นพบดังนี้

(1) ปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

ผลการสนทนาและผลการสัมภาษณ์เห็นว่า สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากระเบียบกฎหมายที่มีช่องว่าง การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ระบบตรวจสอบของรัฐบกพร่อง รัฐไม่จริงใจหรือเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรม มีลักษณะวัตถุนิยม อีกทั้งสังคมยังเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

(2) รูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในส่วนของรูปแบบหรือวิธีการทุจริตคอร์รัปชันพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อรับผลประโยชน์ต่างๆ ตอบแทน โดยใช้วิธีสมยอมราคา เก็บเงินจากผู้กระทำความผิดเพื่อส่งส่วย ทุจริตโดยผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

(3) มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับมาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า ต้องใช้มาตรการด้านกฎหมาย กล่าวคือ แก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการตรวจสอบ โดยการจัดให้มีการตรวจสอบจากภายในหน่วยงานโดยมีภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบ รวมถึงมีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย องค์กรภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน ทั้งนี้ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้างทุกโครงการ โดยเฉพาะโครงการสำคัญที่มีวงเงินการดำเนินงานสูงหรือลักษณะงานที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนั้นควรใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อระบบการเฝ้าระวังจากฐานข้อมูลการรายงานทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรณีแก้ไขระเบียบ กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน) ในส่วนของแผนงาน/โครงการทุกประเภทให้ส่งรายละเอียดข้อมูลทั้งหมดของแผนงาน/โครงการให้หน่วยงานกลาง พร้อมทั้งประกาศรายละเอียดในเว็ปไซต์ของหน่วยงานนั้นๆ

จากผลงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและผลการสนทนากลุ่มเพื่อระดมสมองรวมถึงผลการสัมภาษณ์ในเชิงลึก หากพิจารณาในเฉพาะประเด็นแนวทางมาตรการตรวจตราเพ่งเล็งการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตคอร์รัปชันตามแนวทางของการศึกษาวิจัยฉบับนี้แล้ว อาจกำหนดมาตรการพิเศษด้านกฎหมาย มาตรการด้านการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ มาตรการจูงใจ และมาตรการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) มาตรการทางกฎหมาย จะต้องแก้ไขระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งก่อน ขณะและหลังดำรงตำแหน่ง ให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

(2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งภายในและภายนอก ดังนี้

(2.1) ตรวจสอบภายในหน่วยงาน โดยการจัดให้ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อนร่วมงาน หรือผู้ตรวจสอบภายในในหน่วยงาน ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2.2) ตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก โดยการจัดให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายภายนอก เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้รวมถึงภาคเอกชน สื่อมวลชนและประชาชน ร่วมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในการตรวจสอบควรจัดให้มีการตรวจสอบโครงการสำคัญๆ ที่อาจมีการทุจริตคอร์รัปชันหรือลักษณะงานที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมทั้งติดตามและประเมินผลความคุ้มค่าของแผนงานโครงการที่ได้จัดทำ

(3) กำหนดมาตรการจูงใจให้แก่ผู้ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการให้เงินสินบนหรือเงินรางวัล พร้อมทั้งนำวิธีคิดในเชิงบวก โดยการยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ผู้แจ้งข้อมูล ข่าวสาร เบาะแสกรณีพบการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่หน่วยงานอื่น

(4) ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบ ติดตาม เฝ้าระวังจากฐานข้อมูล กรณีมีการรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ โดยฐานข้อมูลจากการรายงานบัญชีทรัพย์สินของพนักงานของรัฐจะเชื่อมต่อกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ปปง. หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ระบบเทคโนโลยีจะเตือนเพื่อทำการตรวจสอบ

(5) โครงการ/แผนงานที่มีการจัดซื้อ จัดจ้างทุกประเภทให้นำข้อมูลโครงการ/แผนงาน พร้อมรายละเอียดทุกประเภทส่งให้หน่วยงานกลางและประกาศรายละเอียดทั้งหมดในเว็ปไซต์ของหน่วยงานนั้นๆ

2. ข้อเสนอแนะ

มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการนำร่องที่ได้จากการรวบรวมและวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และจากสรุปผลการสนทนากลุ่มรวมถึงการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาดังกล่าวจึงยังไม่ได้ศึกษาในเชิงลึกลงไปถึงแนวทางการปฏิบัติงานรวมถึงพฤติกรรมหรือวิธีการการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะแต่เป็นการศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับภาพรวม ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย รวมถึงเมื่อพิจารณาจากสถิติหรือข้อมูลจากรายงานการกระทำผิดทางวินัยและทางอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. และรายงานพฤติการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่น่าเชื่อว่าทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มทุจริตคอร์รัปชันสูงมากเป็นพิเศษอย่างสอดคล้องต้องกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลมีการกระจายตัวอยู่ในระดับสูง ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาวิจัยนำร่องในกรอบของภาพรวมของการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการที่จำเป็นจะต้องนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน สิ่งที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระยะสั้นเพื่อการปฏิบัติ คือ แรงกระตุ้นและความจริงใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในการร่วมกันแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันที่จะต้องทำทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค ไม่ใช่ทำเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ขณะเดียวกันก็บูรณาการให้ภาคประชาสังคมซึ่งได้แก่ภาคเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมทั้งศึกษาวิจัยรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการเพ่งเล็ง โดยศึกษาให้ครบ

วงจร ทั้งระดับผู้เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติและผู้บริหารในหน่วยงานต่าง เพื่อให้มีแนวทางการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ส่วนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระยะยาวจำเป็นที่จะต้องสร้างกระบวนการให้ความรู้ ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนทุกคน โดยปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริต ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณธรรมและจริยธรรม และทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบหรือปรับวัฒนธรรมที่จะแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแบบยั่งยืน

ภาคผนวก 1

สถิติจำแนกสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำเป็นความผิดทางวินัยและหรืออาญา (ข้อมูลถึง ณ วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2547)

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	114	21.26
2	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	111	20.70
3	กรมที่ดิน	57	10.63
4	กรุงเทพมหานคร	27	5.03
5	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	24	4.47
6	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	24	4.47
7	กรมการปกครอง	23	4.29
8	กรมเจ้าท่า	19	3.54
9	หน่วยงานอื่นอีก 44 หน่วยงาน	137	25.55
รวม	**52 หน่วยงาน**	**536**	**100.00**

หมายเหตุ สรุปจากหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ ปช 0012.02/202 ลงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง ส่งข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย

ภาคผนวก 2

สถิติจำแนกสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (ข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – 2547)

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	สำนักนายกรัฐมนตรี	1	0.94
2	กระทรวงกลาโหม	4	3.77
3	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	10	9.43
4	กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	2	1.88
5	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	15	14.15
6	กระทรวงคมนาคม	11	10.37
7	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ	7	6.60
8	กระทรวงมหาดไทย	10	9.43
9	กระทรวงแรงงาน	2	1.88
10	กระทรวงศึกษาธิการ	31	29.24
11	กระทรวงสาธารณสุข	8	7.54
12	หน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง ทบวง	5	4.71
	รวม	**106**	**100.00**

ตารางที่ 1 : จำแนกตามกระทรวง

ภาคผนวก 2

สถิติจำแนกสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (ข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – 2547)

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	ส่วนราชการ	106	37.45
2	รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน	13	4.59
3	หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น		
	- เทศบาล	74	26.14
	- องค์การบริหารส่วนจังหวัด	9	3.18
	- องค์การบริหารส่วนตำบล	72	25.44
	- แผนกการประปาท้องถิ่น	3	1.06
	- สถาธนานุบาล	1	0.35
4	กรุงเทพมหานคร	2	0.70
5	หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	3	1.06
	รวม	**283**	**100.00**

ตารางที่ 2 : จำแนกตามประเภทของหน่วยงาน

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	การไฟฟ้านครหลวง	2	15.38
2	การท่าอากาศยาน (ทอท.)	2	15.38
3	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	2	15.38
4	ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ	1	7.69
5	องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	1	7.69
6	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	1	7.69
7	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	1	7.69
8	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	3	23.07
	รวม	**13**	**100.00**

ตารางที่ 3 : จำแนกตามรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน

หมายเหตุ สรุปจากหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ 0002/2920 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง ข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย

บรรณานุกรม

กระทรวงยุติธรรม. (2548). หนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ 0207/08655 ลงวันที่ 24 กันยายน 2547.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). *กลเม็ดเด็ดปีกคอร์รัปชัน*. กรุงเทพ: บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด.

คณะรัฐมนตรี. (2547) *มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ*. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 และวันที่ 12 ตุลาคม 2547

ณรงค์ สัจพันโรจน์. (2546). *การสกัดกั้นคอร์รัปชันในกระบวนการปฏิบัติจัดทำงบประมาณโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม*. รายงานการวิจัย. มูลนิธิเอเชียและองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา. 2546.

ทินพันธ์ นาคะตะ. (2541). *การเมืองการบริหารไทยภาระของชาติ*. โครงการเอกสารและตำราสมาคมสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

นฤตย์ เสกธีระ. (2542). *ความเชื่อของประชาชนเขตบางรักที่มีต่อข่าวสารข้าราชการทุจริตคอร์รัปชัน*. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังศิต พิริยะรังสรรค์.(2537). *การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: 179 การพิมพ์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2541). *การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. รายงานการวิจัย.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2537). *สถานภาพการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย*. รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, สำนักนายกรัฐมนตรี.

รสนา โตสิตระกูล. (2543). บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้จอมเทียน พัทยา วันที่ 18 – 19 พฤศจิกายน 2543.

วัฒนา พัฒนพงศ์. (2546) *การประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยตามนโยบายเร่งด่วนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ*. รายงานการวิจัย. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2543). *การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

สังศิต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สำนักงาน ก.พ.. (2544). *คอร์รัปชันในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2547). *ข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. เอกสารประกอบการประชุม ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2547). *โครงการประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*.

สินธ์ กีรตยาคม. (2544). *ปัญหาการคอร์รัปชันในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดระยอง*. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.

เสนีย์ เทียนทอง. (2545). *ความคิดเห็นของพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง*. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เสริมศักดิ์ เทพาคำ และคณะ. (2520). *การฉ้อราษฎร์บังหลวง*. กรุงเทพมหานคร: ทำเนียบรัฐบาล.

_____. (2548, มิถุนายน 28) ปีที่ 15 ฉบับที่ 4538. ผู้จัดการรายวัน.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2547). หนังสือที่ นร 0411(ลร.8)/263 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2547.

อุทัย หิรัญโต. (2519). *ข้าราชการ : ทำไมคอร์รัปชัน*. กรุงเทพ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

Black, Henry Campbell. (1979). *Black's Law Dictionary*: Definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern. 5th Edition. St. Paul , MN: West Publishing Co.

Transparency.org. (2004) Retrieved June 20, 2005, from http://www.transparency.org

การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน

นำเสนอโดย

พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์

ประหยัด พวงจำปา

อุทิศ บัวศรี

สนธยา รักษาวงศ์

สุรางค์รัตน์ ตรีธวัชชัยวงศ์

คำนำ

การศึกษาทางวิชาการเรื่อง "การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน" ฉบับนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานกองทุนสนับสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบ การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 เป็นการเสนอแนวคิด ข้อแนะนำ และแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ โดยคณะผู้ศึกษาได้เสนอรูปแบบในการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามและแนวทางความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้จัดสัมมนาเพื่อนำเสนอแนวคิด รูปแบบ ในการบริหารจัดการและความร่วมมือดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้นำภาคประชาชนในวันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรมเดอะทวิน ทาวน์เวอร์ กรุงเทพมหานคร และได้นำผลการสัมมนามาปรับปรุงแก้ไขผลการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง

คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนและผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความเห็น โดยหวังว่าการศึกษาทางวิชาการเรื่อง "การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน" จะเป็นประโยชน์ต่อการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 และนำไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการ และความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

คณะผู้ศึกษา

สารบัญ

		หน้า
คำนำ		
บทที่ 1	**บทนำ**	3:3:1
	1. หลักการและเหตุผล	3:3:1
	2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3:3:2
	3. ขอบเขตของการศึกษา	3:3:3
	4. วิธีดำเนินการศึกษา	3:3:3
	5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3:3:3
บทที่ 2	**มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริต**	3:3:4
	1. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	3:3:4
	2. กระบวนการดำเนินงาน	3:3:6
	3. ความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3:3:20
บทที่ 3	**ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค**	3:3:22
	1. ผลการดำเนินงาน	3:3:22
	2. ปัญหาและอุปสรรค	3:3:24
บทที่ 4	**ผลการศึกษา**	3:3:27
	1. รูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต ซึ่งเสนอต่อที่สัมมนาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3:3:27
	1.1 แนวคิดและทิศทางในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต	3:3:27
	1.2 กลยุทธ์ในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต	3:3:27
	1.3 กลไกการบริการงานด้านปราบปรามการทุจริต	3:3:30
	1.4 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานด้านปราบปราม	3:3:31
	2. ผลการสัมมนา	3:3:32
	3. การนำผลการสัมมนามากำหนดรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต	3:3:32

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 3:3:36

1. สรุปผลการศึกษา 3:3:36

2. ข้อเสนอแนะ 3:3:42

บรรณานุกรม 3:3:44

บทที่ 1
บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ซึ่งสามารถแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านปราบปรามการทุจริต และด้านตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านป้องกันการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(8) และ (10) ดังนี้

- **ด้านตัวระบบ** มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- **ด้านตัวบุคคล** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ด้านปราบปรามการทุจริต มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการไต่สวนเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การสอบสวนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ การร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน และดำเนินการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ตั้งแต่การเริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ โดยเฉพาะด้านปราบปรามการทุจริตนั้น ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา 5 ปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้ดำเนินการ ประมาณ 12,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จปีละประมาณ 1,000 เรื่อง รวม 5 ปี ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,000 เรื่อง ดังนั้น จึงมีเรื่องร้องเรียนค้างอยู่ ณ สิ้นปี 2547 ประมาณ 7,000 เรื่อง และมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องรับดำเนินการต่อไปอีกอย่างน้อยประมาณปีละ 2,000 เรื่อง แม้รัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตภาครัฐบาลขึ้นมา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังต้องรับผิดชอบภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวม และเป็นองค์กรชี้ขาดสุดท้ายในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ **และสามารถบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่ค้างดำเนินการและที่จะรับเข้ามาใหม่ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว**

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาหา**รูปแบบแนวทางในการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ** สามารถดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในเวลารวดเร็ว โดยใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรม

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องว่ามีปัญหาอุปสรรคหรือมีความสมบูรณ์เพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ เพื่อให้การบริหารจัดการตามข้อ 2.1 สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยดี

2.3 เพื่อศึกษากลไกความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อ 2.1 และ 2.3 ให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานการดำเนินงานเดียวกัน

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในปัจจุบัน

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสารโดยการวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสารต่าง ๆจากนั้นนำร่างผลการศึกษาเสนอในการสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็นและนำข้อมูลดังกล่าวไปจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้รูปแบบการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามการทุจริตที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามาใหม่ให้สามารถดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันรับเรื่อง

5.2 ได้ทราบถึงข้อกฎหมายและระเบียบที่ต้องปรับปรุงแก้ไขหรือร่างเพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินการตามข้อ 5.1 ดำเนินการได้ครบวงจร

5.3 ได้แนวทางการประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.4 ได้แนวทางในการสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อ 5.1 และ 5.3 เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพได้มาตรฐานเดียวกัน

บทที่ 2
มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริต

การปราบปรามการทุจริต เป็นการควบคุมตรวจสอบแบบแก้ไขหรือควบคุมภายหลังที่มีการทุจริตเกิดขึ้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมภายนอก มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมตรวจสอบดังนี้

1. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.1 อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 301 วรรคสอง บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และ 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 146 ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการตามมาตรา 145

มาตรา 265 ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยาข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ คือ

(1) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 5)

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน (มาตรา 45)

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 25 (1))

(4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ (มาตรา 25 (2))

(5) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 25 (3))

(6) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ (มาตรา 26 (1))

(7) การดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 26 (2))

(8) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 90)

(9) พิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยตัวชั่วคราว (มาตรา 73 , 74)

(10) ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้ง 2 หน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ (มาตรา 97 วรรคสอง)

ค. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทน กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้ง 2 หน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ (มาตรา 11)

1.2 อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานขุองรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริง (มาตรา 14) และสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 14 , 15)

2. กระบวนการดำเนินงาน

2.1 กระบวนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

- 1. เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกรอบอยู่ 5 ประการ ดังนี้

(1) เป็นการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย [1]

(2) เป็นกรณีที่ผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

---

1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58

2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

(3) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ [3]

(4) กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี [4]

(5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม [5]

- 2. ช่องทางในการส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มี 5 ช่องทาง คือ

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง [6]

(2) มีผู้กล่าวหา [7]

(3) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น [8]

(4) พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมาให้ [9]

(5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรายผิดปกติ [10]

- 3. เรื่องร้องเรียนซึ่งถูกส่งเข้ามาสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วมีขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมาย ดังนี้

---

3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 77

4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84

5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88

6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59

7 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา ๗๕ และมาตรา 84

8 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

9 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

10 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88 และมาตรา 77

(1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะ ดำเนินการไต่สวนเองหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินคดีแทนก็ได้ โดยประกอบด้วยกรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับตำแหน่งการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร[11] บุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ มีส่วนได้เสีย มีเหตุโกรธเคือง หรือมีความสัมพันธ์กับผู้ถูกกล่าวหา ห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน [12]

(2) การไต่สวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน พยานบุคคล และมีสิทธินำทนายความหรือบุคคลอื่นเข้าฟังได้ [13]

(3) การรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำพยานบุคคล ต้องมีอนุกรรมการอย่างน้อย 2 คน ร่วมดำเนินการ และอนุกรรมการต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 1 คน หากเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำบุคคลตามมาตรา 58 ต้องมีอนุกรรมการที่เป็นกรรมการเข้าร่วมด้วย [14]

(4) เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วต้องทำรายงานเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช.[15] และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการประชุมพิจารณาเรื่องนั้นภายใน 30 วัน [16]

(5) ในระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี ต่อไปได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้[17]

(6) องค์ประชุมและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด [18]

- 4. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

(1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหานั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาหรือเรื่องที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. [19]

---

11 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสอง

12 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง

13 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47

14 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48

15 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50

16 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51

17 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57

18 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20 และมาตรา 23

(2) อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ [20]

(3) ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้อง ต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี [21]

(4) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหา [22]

- 5. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล และข้อกล่าวหานั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อมิได้ จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติหรือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี [23]

- 6. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าคดีใดมีมูลจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

(1) การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินการทางวินัย

(1.1) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติโดยเร็ว **ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ**[24] สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียง ลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า**สามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา** ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้น ในการดำรงตำแหน่งใดทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี [25]

(1.2) การดำเนินการทางวินัย

(1.2.1) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีมูลทุจริต

- ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยภายในสามสิบวัน ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เว้นแต่กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาล

---

19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 56 (1)

20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 (2)

21 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (3) และมาตรา 97

22 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93

23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55

24 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 64

25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 65

ปกครอง ข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานไปยัง ประธานองค์กรกลางบริหารบุคคลของข้าราชการทั้ง 3 ประเภท เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายนั้น[26] เมื่อได้ลงโทษแล้ว ให้แจ้งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน[27]

- ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนไม่ดำเนินการตาม (1.21) ถือว่ากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย[28]

- หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งองค์กรกลางบริหารบุคคลพิจารณาต่อไปก็ได้ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานตุลาการศาลปกครอง ประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี [29]

(1.2.2) กรณีร่ำรวยผิดปกติ

-ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการให้แจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี [30]

(2) การดำเนินการทางอาญา

(2.1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง [31]

(2.2) ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจ [32]

---

26 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92

27 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93

28 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 94

29 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 95

30 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4)

31 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

32 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97

(2.3) ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจาก (2.1) และ (2.2) ให้อัยการสูงสุด ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[33]

(2.4) กรณีตาม (2.1) และ(2.3) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน [34]

(3) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินมี 2 กรณีคือ อันเนื่องมาจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเอง และกรณีส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการ

(3.1) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ

(3.1.1) ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง [35]

(3.1.2) ผู้ดำรงตำแหน่งรองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนอกจาก (3.1.1) ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี [36]

(3.1.3) ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี [37]

(3.1.4) ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตาม (3.1.1) – (3.1.3) ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี [38]

กรณีตาม (3.1.1) และ (3.1.2) หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานยังไม่สมบูรณ์ให้แต่งตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดขึ้นพิจารณา หากหาข้อยุติไม่ได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขต

---

33 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคหนึ่ง

34 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10,11 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคท้าย

35 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (1)

36 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (2)

37 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (3)

38 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4)

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี[39] การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม[40]

(3.2) กรณีส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการ

เป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ปปง. ดำเนินการได้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ปปง. เรื่องความร่วมมือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 22 กันยายน 254

(4) การยกเลิกหรือการเพิกถอนสิทธิ หากมีกรณีปรากฏว่าได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย โดยให้ดำเนินการภายในสามสิบวัน แล้วแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ หากไม่ดำเนินการถือว่ากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สั่งการไปตามที่เห็นสมควร[41]

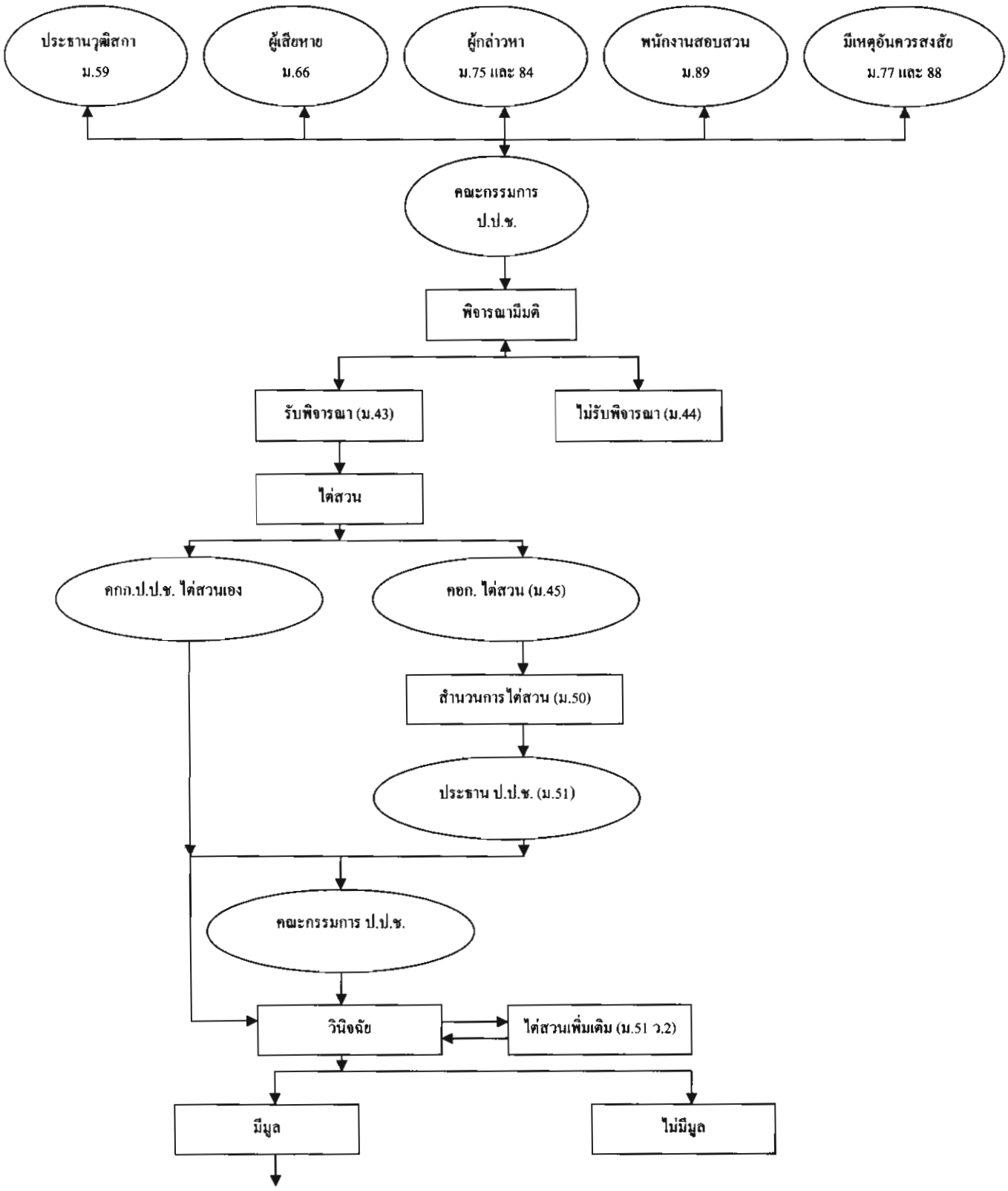
---

39 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสอง

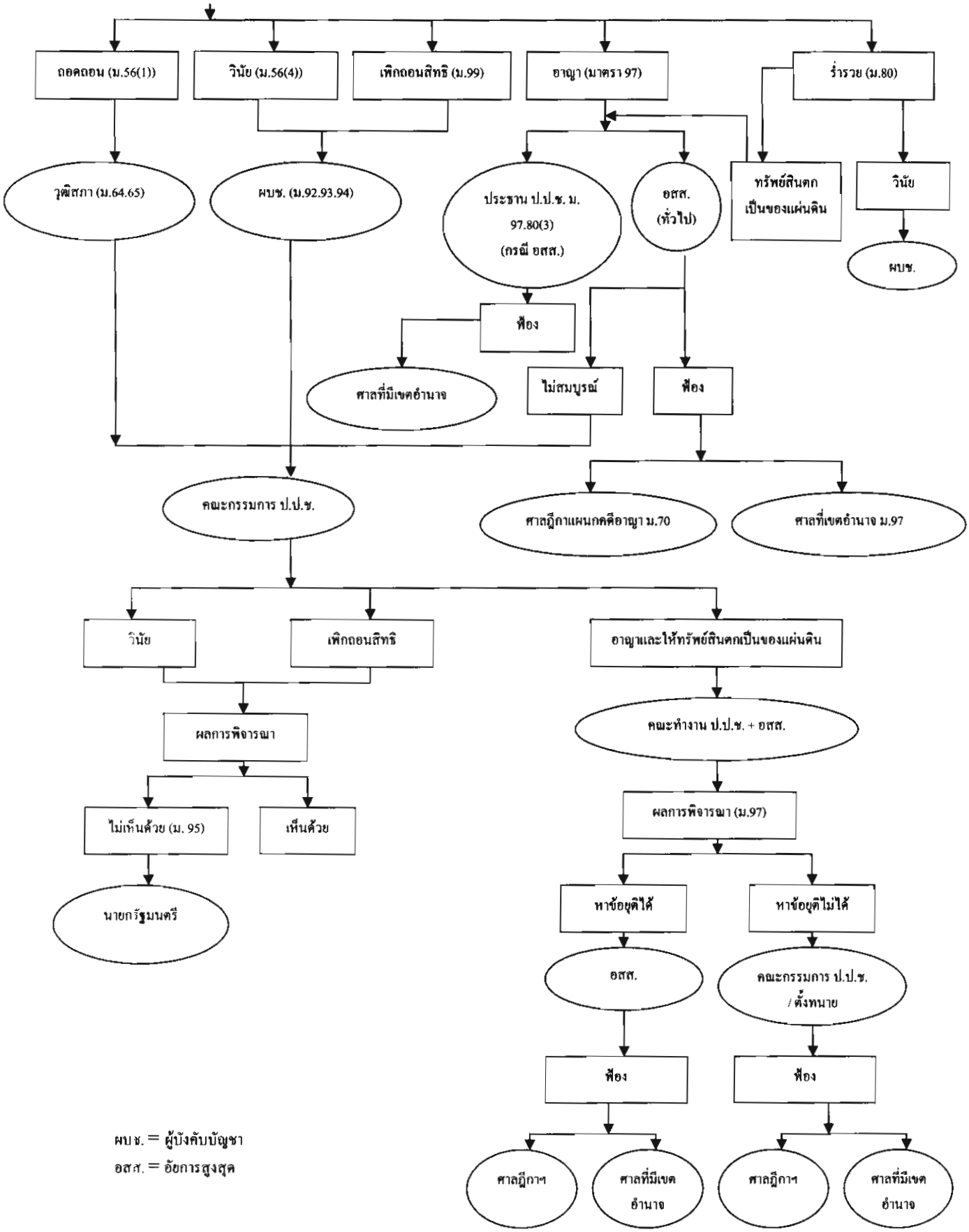
40 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสาม

41 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93,94,95,99

-7. แผนภูมิแสดงขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการเชื่อมโยงกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง



คอก.ไต่สวน = คณะอนุกรรมการไต่สวน



ผบช. = ผู้บังคับบัญชา

อสส. = อัยการสูงสุด

-8. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ทางอาญาและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของ แผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การดำเนินการทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ก. การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 – 95 บัญญัติไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ใด ละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือกฎหมาย และผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า "อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ" ส่วนการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า "อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ" การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมิใช่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มี

อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือ กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก [42]

(2) หากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากความตายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อที่จะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัยหรือร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีต่อไปได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57) และผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาย้อนหลังไปถึงก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการได้[43]

(3) มูลความผิดกรณีเดียวกัน หากผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาไปแล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้อีก เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาลงโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด [44]

(4) รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ส่วนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นมติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ถือเป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือสถานภาพของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง [45]

---

42 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

43 คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 547/2546

44 คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 32/2547

45 คำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 423/2546

(5) หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ [46]

ข. การดำเนินการทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 บัญญัติให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงานเอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงาน ดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

ดังนั้น ในคดีอาญาที่ผ่านกระบวนการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น หากเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์ ก็ต้องตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณา หากหาข้อยุติได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด

ค. การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันแลปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การจะดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะต้องมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เสียก่อน แต่การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

(2) ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใด เป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการ

---

46 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4)

กับทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายดังกล่าว หรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ไม่เป็นผล หรือการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะก่อให้เกิดประโยชน์ แก่ทางราชการมากกว่าก็ให้ดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นต่อไปตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน [47]

2.2.2 กระบวนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและหากคดีมีมูลให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่มีบุคคล อื่นใดเกี่ยวข้องให้ดำเนินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) กรณีเป็นบุคคลอื่นนอกจาก (1) ให้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

(3) กรณีบุคคลตาม (1) และ (2) ร่วมกันกระทำความผิดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกว่าจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน หรือจะดำเนินการสอบสวนเองซึ่งการดำเนินการต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคคลและการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน จึงต้องพิจารณาตัวบุคคล และการกระทำประกอบกันทั้ง 2 ฉบับ คือ

หากเห็นว่าผลการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหาร้องเรียนหรือพฤติการณ์ตามที่ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลอื่น นอกจากบุคคลตาม (1) ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวน ให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

---

47 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 58

(3) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542โดยร่วมกับบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมด้วย โดยกระทำหรือร่วมกับบุคคลอื่นกระทำที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวน การสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(5) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 แต่ลักษณะความผิดมิได้เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยกระทำหรือร่วมกับบุคคลอื่นกระทำที่ลักษณะคดีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ก) ดำเนินการสอบสวน เพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทั้งหมดในคราวเดียวกัน

ข) ส่งผลการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2542 เพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป [48]

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกวิธีการดำเนินการสอบสวนเองโดยไม่ส่งพนักงานสอบสวน เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

48 ร่างระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการสืบสวนและประสานงานการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

3. ความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1 ความเชื่อมโยง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แบ่งเป็นจุดเริ่มดำเนินการไต่สวน ระหว่างดำเนินการไต่สวน และเมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว

ก. จุดเริ่มดำเนินการไต่สวน

1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กรณีเข้าชื่อถอดถอนของ ส.ส. ส.ว. และประชาชน

2) หน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งหน่วยงานฝ่ายทหาร กรณีพบการกระทำความผิดหรือต้องเป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณีดำเนินการตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ข. ระหว่างดำเนินการไต่สวน

1) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[49]

2) ขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ค. เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว

1. ต้นสังกัด กรณีดำเนินการทางวินัย หรือขอให้เพิกถอนสิทธิ

2. ประธานวุฒิสภา กรณีถอดถอนออกจากตำแหน่ง

3. สำนักงานอัยการสูงสุด กรณีดำเนินการทางอาญา และการดำเนินการร้องขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ

4. สำนักงาน ปปง. กรณีสำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 22 กันยายน 2547

3.2 ความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ก. จุดเริ่มต้นของการสอบสวนข้อเท็จจริง

1) ต้นสังกัด กรณีพบการกระทำความผิด

2) พนักงานสอบสวน กรณีมีการร้องทุกข์กล่าวโทษ

ข. ระหว่างดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง

---

49 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 301 วรรคสองประกอบมาตรา 146 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1)

1) หน่วยงานของรัฐกรณีปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) พนักงานสอบสวน ดำเนินการตามหมายของศาลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลออกให้

ค. เมื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว และคดีมีมูล

1) ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) พนักงานสอบสวน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการ

3) กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการ กรณีวงเงินของเรื่องร้องเรียนมีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาท ตามประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2547

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริต มีความเชื่อมโยงกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินงาน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยลำพังเพียงองค์กรเดียว และเมื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร การจัดระเบียบการปฏิบัติงานให้เป็นระบบจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

บทที่ 3
ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

1. ผลการดำเนินงาน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 –31 ธันวาคม 2547 ปรากฏรายละเอียดดังนี้[50]

ตารางสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต

ข้อมูลระหว่างวันที่ 18 พ.ย. 2542 – 31 ธ.ค. 2547

ประเภท	รับดำเนินการ	ดำเนินการเสร็จ				คงเหลือ
		ตกไป	ไม่รับ/ยก	ชี้มูล	รวม	
(1) เรื่องรับโอน ตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ	2,084	1,731	34	53	1,818	266
(2) เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา (ขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58)	15	12	1	0	13	2
(3) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	71	10	32	2	44	27
(4) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ	135	5	84	1	90	45
(5) เรื่องกล่าวหา หรือเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	5,295	770	1,391	16	2,177	3,118
(6) เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ	4,300	592	517	265	1,374	2,926
รวม	**11,900**	**3,120**	**2,059**	**337**	**5,516**	**6,384**
(7) เรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	946	45	207	6	258	688
ผลรวม	**12,846**	**3,165**	**2,266**	**343**	**5,774**	**7,072**

หมายเหตุ : ชี้มูลความผิดจำนวน 343 เรื่อง 547 ราย จำแนกดังนี้

1. ชี้มูลความผิดทางวินัย จำนวน 36 เรื่อง 143 ราย
2. ชี้มูลความผิดทางอาญา จำนวน 121 เรื่อง 149 ราย

50 สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช. 2547

3. ชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา จำนวน 184 เรื่อง 253 ราย

4. ร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 2 เรื่อง 2 ราย (เรื่องชี้มูล ตาม (1) เป็นกรณีชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 1 เรื่อง และเมื่อรวมกับเรื่องชี้มูลตาม (4) จึงเป็นกรณีชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทั้งสิ้น จำนวน 2 เรื่อง

สถิติการติดตามผลการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีทางอาญา

18 พ.ย. 2542 – 31 ธ.ค. 2547[51]

การดำเนินการ	จำนวน	
	เรื่อง	ราย
1. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย	227	435
2. ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแล้ว	214	407
3. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญา	269	395
3.1 อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจฯ แล้ว	147	214
3.2 ตั้งคณะทำงานร่วม (ตามมาตรา 97 วรรคสอง)	33	64
3.3 ตั้งคณะทำงานร่วม (ตามมาตรา 97 วรรคสอง) แล้วอัยการสูงสุดไม่สั่งฟ้อง	1	1
3.4 อยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาสำนวนของอัยการสูงสุดและยังไม่มีความเห็นสั่งฟ้อง	88	116
4. การดำเนินคดีในชั้นศาล	83	148
4.1 ศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษแล้ว	15	25
4.2 ศาลชั้นต้นยกฟ้อง	6	6
4.3 อยู่ระหว่างการอุทธรณ์	14	22
4.4 ศาลแพ่งและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีคำพิพากษาว่า ร่ำรวยผิดปกติ	2	2
4.5 อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี	46	93
5. ออกหมายจับและอยู่ระหว่างดำเนินการขอออกหมายจับ	64	66

51 ที่มา : สำนักคดี, สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช. 2547

2. ปัญหาและอุปสรรค

2.1 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

จากสถิติผลการดำเนินงานปราบปรามการทุจริตระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 - 31 ธันวาคม 2547 สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ 9,816 เรื่อง รวมกับเรื่องร้องเรียน ที่รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. อีก 2,084 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 11,900 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง ค้างดำเนินการ 6,384 เรื่อง เรื่องที่ดำเนินแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง เป็นเรื่องชี้มูลความผิด 337 เรื่อง และเป็นเรื่องร่ำรวยผิดปกติเพียง 2 เรื่อง ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องที่ไม่รับ ไม่ยกขึ้นพิจารณา หรือตกไป ซึ่งจากสถิติดังกล่าวทำให้เห็นว่า

(1) การดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนมีความล่าช้า กล่าวคือ มีเรื่องเข้ามาปีละประมาณ 2,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จเพียงปีละ 1,000 เรื่อง จึงมีเรื่องค้างดำเนินการ 5 ปี รวม 5,000 เรื่อง เมื่อรวมกับเรื่องที่ค้างมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. จำนวน 2,000 เรื่อง จึงมีเรื่องค้างทั้งสิ้นประมาณ 7,000 เรื่อง

(2) เรื่องร้องเรียนที่รับไว้ดำเนินการ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จมีมูลความผิดเพียงร้อยละ 6 โดยใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกันทุกเรื่อง

(3) เรื่องร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่ง มีมูลเพียง 2 เรื่อง

จากผลการดำเนินการในระยะ 5 ปี ซึ่งได้ผลน้อยมาก

สำหรับปัญหาดังกล่าว เกิดจากอุปสรรคดังนี้

(1) การบริหารงานคดี

(1.1) การปฏิบัติงานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่มีการกระจายงานให้หน่วยงานอื่นช่วยรับผิดชอบดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีบันทึกข้อตกลงร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะอนุกรรมการในพื้นที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือได้รับคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติงานต่างพื้นที่ ทั้งที่หากมีการทุจริตเกิดขึ้น หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดอยู่แล้ว เช่น กรณีข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 เป็นต้น

(1.2) การดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจะใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกันทุกเรื่อง ไม่มีการจำแนกลักษณะประเภทของคดีว่าเป็นคดีใหญ่หรือคดีเล็ก

(1.3) การดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติซึ่งเป็นมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่ง ไม่มีการประสานการดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ปปง. อย่างเป็นรูปธรรมทั้งที่

งานมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อันเนื่องจากผลกระทบจากการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) บุคลากร

(2.1) จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่สมดุลกับปริมาณงาน

(2.2) ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(3) ระบบงาน

รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย รวมทั้งองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่นได้อีก และเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้คดีทุจริตต่อหน้าที่ของทหารก็ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นดำเนินคดีอาญาได้ [52] เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นและเห็นว่าคดีมีมูลความผิดทางอาญาก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช ยังไม่สมบูรณ์ก็ต้องแต่งตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นพิจารณา หากหาข้อยุติไม่ได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เอง หรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทนโดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด ดังนั้นการวางระบบงานและการควบคุมคุณภาพของงานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ขณะนี้ยังขาดการให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว

(4) การประสานการบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

หากพิจารณาจากภาระหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วมีความจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ปปง. แต่ขณะนี้ถึงแม้จะมีบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

จากสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านปราบปรามการทุจริต ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 – 31 ธันวาคม 2547 กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ปรากฏว่าระยะเวลาประมาณ

---

52 คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 365/2547

5 ปี ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีการรับเรื่องไว้ดำเนินการ 946 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 258 เรื่อง ค้างดำเนินการ 688 เรื่อง เฉลี่ยรับเรื่องปีละประมาณ 190 เรื่อง แต่ดำเนินการแล้วเสร็จปีละประมาณ 50 เรื่อง ค้างปีละประมาณ 140 เรื่อง รวม 5 ปี มีเรื่องค้างประมาณ 700 เรื่อง เรื่องที่แล้วเสร็จ จำนวน 258 เรื่อง มีมูลเพียง 6 เรื่อง ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคเช่นเดียวกับการดำเนินการในคดีทุจริตร่ำรวยผิดปกติ

บทที่ 4
ผลการศึกษา

1. รูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต ซึ่งเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้เสนอร่างรายงานของการศึกษารูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตต่อที่ประชุมสัมมนาขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายต่างๆ ฝ่ายเลขานุการของ อ.ก.พ. กระทรวงทุกกระทรวง ผู้แทนพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน ผู้แทนคณะกรรมาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะกรรมาธิการศาลยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนวุฒิสภา นักวิชาการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน สภาทนายความ รวม 115 คน เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร โดยมีแนวคิด ทิศทาง กลยุทธ์ กลไกในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต และรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานด้านปราบปราม ดังนี้

1.1 แนวคิดและทิศทางในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต

การศึกษานี้มีแนวคิดที่จะดำเนินการกับเรื่องค้างให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และสามารถดำเนินการกับเรื่องที่รับดำเนินการเข้ามาใหม่ได้ไม่ต่ำกว่า 2,000 เรื่องต่อปี และเตรียมพร้อมที่จะรับงานด้านการทุจริตของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชันของสหประชาชาติ โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังของ สำนักงาน ป.ป.ช. และลดค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการต่อหน่วย รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงานให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำแผนบริหารงานปราบปรามการทุจริตในช่วงระยะเวลา 4 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2549 - 2552

1.2 กลยุทธ์ในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต

(1.) กระจายความรับผิดชอบ โดยแบ่งภารกิจที่จะดำเนินการว่าเรื่องใดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเอง เรื่องใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นและเรื่องใดที่ มอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ซึ่งสามารถแบ่งภารกิจดังกล่าวได้ ดังนี้

(1.1) กรอบภารกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(1.1.1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเองมีดังนี้

- เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้ดำเนินการ กรณีเป็นการร้องขอให้ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง

- กรณีผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

- เรื่องร่ำรวยผิดปกติทั้งหมด

- เรื่องกล่าวหาร้องเรียนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุสงสัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นรัฐทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 9 หรือเทียบเท่าขึ้นไป

- เรื่องอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรดำเนินการเอง

(1.1.2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคสองประกอบมาตรา 146 และ 265 ให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงมา(ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องการลดภาระงานและร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..)พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547[53]) หรือผู้บริหาร สมาชิก สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น กทม.) โดยดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้ทำความเห็นว่าสมควรยุติเรื่องหรือดำเนินการทางวินัยอาญา เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไปซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรืออาจให้ดำเนินการเพิ่มเติมก็ได้การกำหนดแนวทางดังกล่าวก็เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรวินิจฉัยความผิดตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 /2546

(1.1.3) เรื่องที่ส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ คือเรื่องที่ส่งให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการกับผู้ที่ถูกชี้มูลความผิด เนื่องจากเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ปปง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547

(1.2) กรอบภารกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

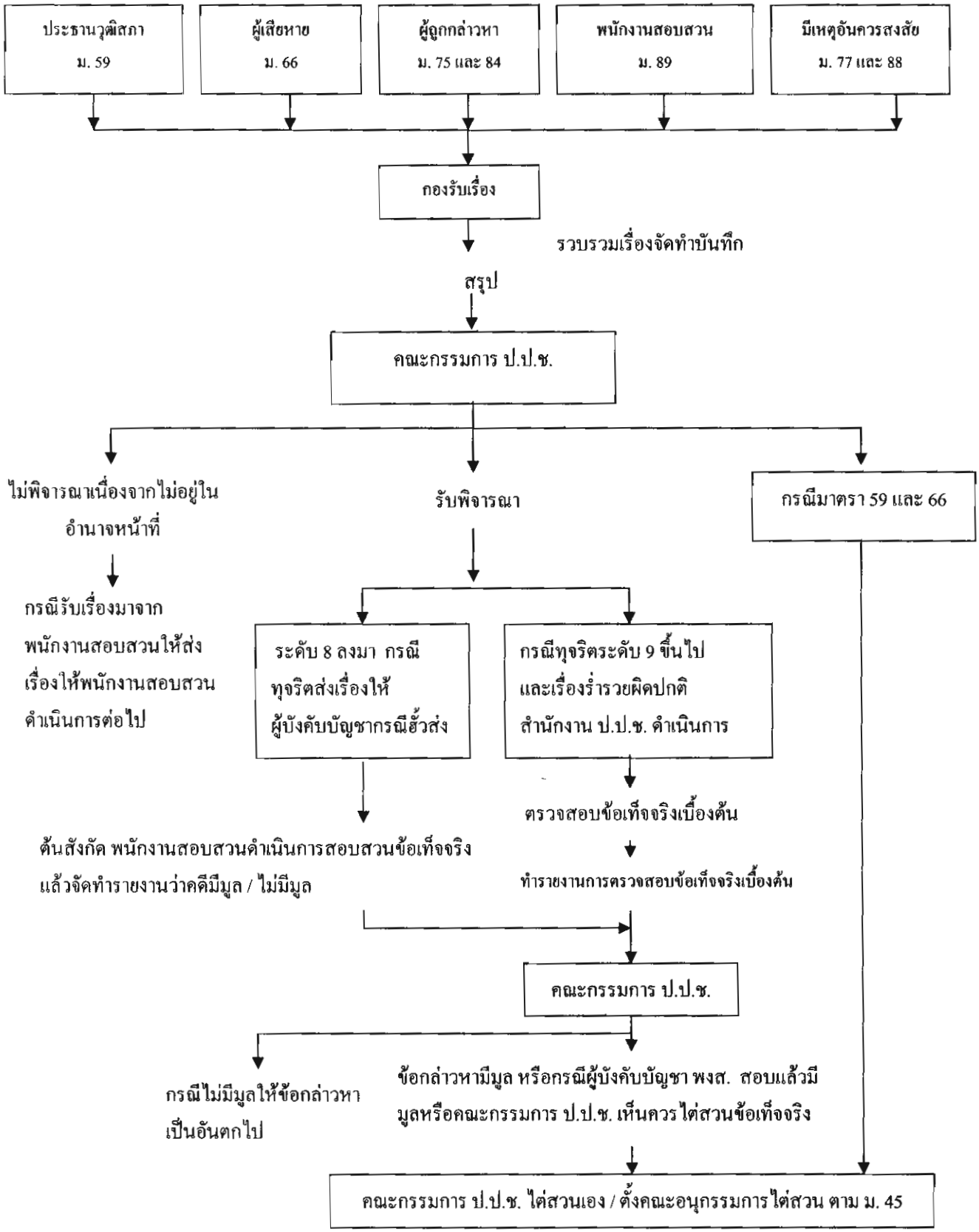
โดยมีวิธีดำเนินการตามข้อ (1.1) แต่มอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแทนต้นสังกัด เนื่องจากมีภาคเอกชนร่วมด้วย และเป็นการดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

---

53 หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0012.02/539 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2546 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0503/17059 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2547

(2) เมื่อได้มีการกระจายความรับผิดชอบรายละเอียดตาม (1) สามารถจัดระบบงานตามและแผนภูมิแสดงขั้นตอนการดำเนินงานได้ ดังนี้

<u>แผนภูมิแสดงขั้นตอนการดำเนินงานเมื่อจัดระบบงานใหม่แล้ว</u>



1.3 กลไกการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต

1.3.1 หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่ร่วมมือ

สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ หน่วยงานที่แบ่งภารกิจให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานที่ร่วมมือ โดยมีการจัดโครงสร้างในการดำเนินงาน ดังนี้

(1) กลุ่มภารกิจไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(2) กลุ่มภารกิจในการประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัด

(3) กลุ่มภารกิจไต่สวนวินิจฉัย

(4) กลุ่มภารกิจสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(5) กลุ่มภารกิจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(6) กลุ่มภารกิจร่ำรวยผิดปกติ

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีหน่วยงานรองรับภารกิจหรือหรือหน่วยงานประสานงานกับสำนักงาน ป.ป.ช. ด้วย

1.3.2 งบประมาณสนับสนุน

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบในการให้การสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร การพัฒนากฎหมายและระเบียบ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.3.3 แนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันให้ออกมาเป็นระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง การไต่สวนวินิจฉัย การดำเนินคดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการปฏิบัติ

(2) สำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงานร่วมกัน

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการจัดโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจที่ดำเนินการร่วมกัน

1.3.4 แนวทางสนับสนุนการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินการปรากฏเป็นรูปธรรม สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

(1) การกำหนดระเบียบในการประสานงาน

(2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงาน

(3) การจัดทำหลักสูตรและคู่มือในการปฏิบัติงาน

และสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหลักสูตรที่กำหนด

1.4 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานปราบปราม

1.4.1 สถานะของกฎหมายและระเบียบในปัจจุบัน

ก. รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 วรรคสอง

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ.2542

(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ซึ่งสถานะของกฎหมายดังกล่าวสามารถดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้นได้ แต่ขณะนี้ยังไม่มีการกำหนดระเบียบรองรับ

1.4.2 การปรับปรุงแก้ไข หรือให้มีกฎหมายและระเบียบเพิ่มเติม

จะต้องดำเนินการออกระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางและสนับสนุนการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

(1) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการดำเนินการไต่สวนตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการ

(2) ระเบียบค่าตอบแทนของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(3) ระเบียบว่าด้วยการประสานงานคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(4) ระเบียบการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

(5) การร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของกระทรวงยุติธรรม ให้มีแนวทางและรูปแบบการดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อให้มีสถานะเป็นกฎหมายแทนการปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะให้ความร่วมมือ

2. ผลการสัมมนา

ผู้เข้าสัมมนาได้พิจารณาข้อเสนอของผู้ศึกษาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต ตามที่คณะผู้ศึกษาเสนอในข้อ 1 เนื่องจาก

(1) การที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบตั้งแต่ข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไปแล้วกระจายงานตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ให้ต้นสังกัดดำเนินการแทนในเบื้องต้น จะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีงานทำเพราะที่ผ่านมามีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดระดับ 9 ขึ้นไปเพียง 4 เรื่อง เท่านั้น ควรจะปรับการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมกับภารกิจโดยไม่จำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทุกเรื่อง

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 (3) ให้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจไต่สวนวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ หากกระจายงานให้หน่วยงานอื่นดำเนินการเห็นว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ประชาชนขาดความเชื่อมั่น เพราะระบบการตรวจสอบการทุจริตจะเข้าสู่ระบบเดิมที่หน่วยต้นสังกัดดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ได้ผล พยานหลักฐานแสวงหาได้ยาก เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน มาตรฐานการทำงานไม่เป็นเอกภาพ

(3) มีความยุ่งยากซับซ้อน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรทบทวนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจนำระบบของศาลมาใช้ เช่น การพิจารณาคดีต่อเนื่อง การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ใช้เจ้าหน้าที่/กรรมการ ป.ป.ช. เพียงคนเดียว และให้มีอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาปฏิบัติงานอย่างจริงจัง รวมทั้งขอรับการสนับสนุนภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่เป็นกลางอื่นๆ เข้ามาร่วมตรวจสอบและประสานงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และรัฐบาลควรจะต้องสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณให้แก่สำนักงาน ป.ป.ช. อย่างเต็มที่

3. การนำผลการสัมมนามากำหนดรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต

จากผลการสัมมนาดังกล่าวในข้อ 2. ทำให้ทราบว่าหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเห็นพ้องกันที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงองค์กรเดียวที่รับผิดชอบในการปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ด้วยความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง ความเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน

เมื่อผลสรุปของการสัมมนาได้ผลเช่นนี้ คณะผู้ศึกษาจึงได้กำหนดรูปแบบความร่วมมือในการบริหารจัดการด้านปราบปรามการทุจริต โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 (3) มีรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต 3 รูปแบบ เริ่มจากรูปแบบที่ 1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบ การบริหารด้านปราบปรามทุจริตเพียงองค์กรเดียวทุกขั้นตอน รูปแบบที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบบางส่วน และกระจายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดช่วยดำเนินการกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดว่าทุจริตต่อหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการกรณีกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินช่วยดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีที่มาจากความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน และรูปแบบที่ 3 การจัดตั้งหน่วยงานกลางสังกัดฝ่ายบริหารเพื่อแบ่งเบาภาระคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปราบปรามการทุจริต

ก. รูปแบบที่ 1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการบริหารด้านปราบปรามการทุจริตเพียงองค์กรเดียวทุกขั้นตอน

การดำเนินการตามรูปแบบนี้ ก็จะเป็นการดำเนินการในรูปแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏว่าดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนได้ประมาณปีละ 1,000 เรื่อง จากเรื่องที่รับเข้ามาดำเนินการประมาณปีละ 2,000 เรื่อง ทำให้มีปัญหาเรื่องงานค้างสะสม โดยสิ้นปี พ.ศ. 2548 จะมีเรื่องค้างดำเนินการอย่างน้อย 9,000 เรื่อง

การที่จะคงรูปแบบนี้ไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการปรับรูปแบบการบริหารภายในเสียใหม่ โดยแบ่งขั้นตอนการไต่สวนออกเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น และขั้นตอนการไต่สวนวินิจฉัยและลดการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนในน้อยลงเรื่องที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนและเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมด้วย

การบริหารในรูปแบบนี้ จะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. ใหม่โดยมีส่วนที่รับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงว่ามีความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีใครเกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งขั้นตอนนี้ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้เพราะยังไม่มีผลกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ส่วนขั้นตอนในการไต่สวนวินิจฉัยนั้นเป็นขั้นตอนพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ซึ่งจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา หากจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนก็น่าจะเป็นขั้นตอนนี้เพราะผลการไต่สวนว่ามีมูลหรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

ในสถานะทางกฎหมายปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้ทันที เพียงแต่ออกระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเท่านั้นประการสำคัญจะต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานไต่สวนข้อเท็จจริงเสียใหม่ โดยอาจจะจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายสำนวนในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงและชั้นไต่สวนวินิจฉัย โดยแยกเป็นสำนวนระดับง่าย ปานกลางและยากหรือตามความหนาของสำนวนเหมือนการจ่ายค่าตอบแทนผลงานทางวิชาการ ส่วนค่าตอบแทนอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรกำหนดเป็นรายครั้ง

การดำเนินการกรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ก็ดำเนินการในหลักการเดียวกัน

ส่วนการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกตินั้นนอกเหนือจากในส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติที่จะต้องดำเนินการเองอยู่แล้ว หากกรณีมีการชี้มูลความผิดทางอาญาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ ควรส่งเรื่องให้กลุ่มงานไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติพิจารณาเสียก่อนว่าจะดำเนินการในกรณีร่ำรวยผิดปกติได้หรือไม่ หากดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ช. ไม่ได้ผลก็ส่งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการต่อไป ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ปปง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547

สำหรับความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นควรจะมีการประชุมชี้แจงหน่วยงานระดับกระทรวง กรม และจังหวัด เพื่อให้เข้าใจร่วมกันในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ทำไว้กับหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นรูปธรรม การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ข. รูปแบบที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ส่วนระดับ 8 ลงมาให้ต้นสังกัดหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวนวินิจฉัย

การดำเนินการในรูปแบบนี้ มีรายละเอียดตามข้อ 4.1 กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวนวินิจฉัยแต่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดจริงหรือไม่และมีบุคคลใดเกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ส่วนระดับ 8 ลงมา ให้ต้นสังกัดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่พร้อมเสนอความเห็นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย หากมีมูลคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษต่อไป

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ก็ดำเนินการในลักษณะเดียวกันเพียงแต่แต่งตั้งพนักงานสอบสวนให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงมา

แล้วเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาหรือกรณีที่เป็นเอกชนก็กล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าทุจริตต่อหน้าที่ก็ส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปราบการฟอกเงินดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ปปง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547 ต่อไป

ค. รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นระดับ 9 ขึ้นไป ส่วนระดับ 8 ลงมาจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในสังกัดฝ่ายบริหาร แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนวินิจฉัย

การบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบนี้เป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการตามรูปแบบที่ 2 กรณีหน่วยงานต้นสังกัดหรือพนักงานสอบสวนให้ความร่วมมือและดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกิดความล่าช้า จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงคล้ายแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้ง สำนักงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐเพื่อรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว โดยจะต้องตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรนี้ ให้มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวนและวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายเพื่อให้มีผลผูกพันในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ได้วางบรรทัดฐานไว้

การบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรดำเนินการตามรูปแบบที่ 1 เป็นเบื้องต้น หากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงดำเนินการในรูปแบบที่ 2 และหากดำเนินการตามรูปแบบที่ 2 แล้วยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็ดำเนินการในรูปแบบที่ 3 ซึ่งความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ในการบริหารงานด้านปราบปราม ซึ่งจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้รูปแบบการบริหารในรูปแบบใด

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยสามารถแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านปราบปรามการทุจริต และด้านตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งก่อนและหลังดำเนินการ

งานด้านปราบปรามการทุจริต เป็นการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลังดำเนินการ กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ เพื่อดำเนินการทางอาญา การดำเนินการทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังรวมถึงการสอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ด้วย

ผลของการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากไม่มีมูลก็จะตกไปแต่ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

- ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหานั้นเป็นเรื่องที่ประชุมวุฒิสภาส่งมา หรือเรื่องที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง

- อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญาหรือร่ำรวยผิดปกติ เพื่อฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ แต่ถ้าหากอัยการสูงสุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ยื่นคำฟ้อง หรือคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

- ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้กล่าวหา ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง

การดำเนินการทางวินัย ทางอาญา และขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 กับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 การดำเนินการทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีความแตกต่างกัน ดังนี้

ทางวินัย

1) รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย

2) ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษภายใน30วัน นับแต่วันได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษ

3) ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตาม 2) ให้ถือว่ามีความผิดทางวินัย

4) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิ์อุทธรณ์ดุลยพินิจในคำสั่งลงโทษภายใน30 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษ

5) ผู้ถูกกล่าวหาแม้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนแล้วเสร็จ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดภายหลังแล้วส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษ สามารถสั่งลงโทษย้อนหลังไปถึงวันสุดท้ายผู้กล่าวหาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) องค์กรอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก

7) ในมูลกรณีเดียวกัน หากผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไปแล้ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเสร็จภายหลัง สามารถส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษได้อีก ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนแก่ประการใด

ทางอาญาหรือให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ยื่นคำร้องต่อศาลหากเห็นว่าสำนวนไม่สมบูรณ์ พอที่จะดำเนินคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีหรือการยื่นคำร้องได้ให้คณะกรรมการป.ป.ช.ฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

การริบทรัพย์ทางแพ่ง

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายการฟอกเงิน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดต้องส่งเรื่องให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการต่อไปตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ปปง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547 ซึ่งอาจดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติด้วยก็ได้ และแม้ไม่มีข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการกับกรณีมีการกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติได้

ในการดำเนินการด้านปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังนี้ คือ

1) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่

2) ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวนหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

3) แต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่

4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

6) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

7) การดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

8) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงการให้ผู้ถูก

กล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

9) พิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยตัวชั่วคราว

10) ฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้งสองหน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้

นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ถือบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายใต้กรอบภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ปรากฏผลดำเนินการ ด้านปราบปรามการทุจริตระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 – 31 ธันวาคม 2547 สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตต่อหน้าที่ และร่ำรวยผิดปกติไว้ดำเนินการ 9,816 เรื่อง รวมกับเรื่องร้องเรียนที่รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. อีก 2,084 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 11,900 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง เป็นเรื่องชี้มูลความผิด 337 เรื่อง และเป็นเรื่องร่ำรวยผิดปกติเพียง 2 เรื่อง ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องที่ไม่รับ / ไม่ยกขึ้นพิจารณา หรือไม่มีมูลแล้วตกไป สำหรับกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ปรากฏว่าระยะเวลาประมาณ 5 ปี ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รับเรื่องไว้ดำเนินการ 946 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 258 เรื่องค้างดำเนินการ 688 เรื่อง เรื่องที่แล้วเสร็จ มีมูลความผิดเพียง 6 เรื่อง

จากผลการดำเนินการดังกล่าว พบว่ามีปัญหาในการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามามีความล่าช้า กล่าวคือมีเรื่องเข้ามาปีละประมาณ 2,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จปีละประมาณ 1,000 เรื่อง ทำให้มีเรื่องค้างสะสม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบริหารงานคดีเป็นหลักกล่าวคือ

1) การปฏิบัติงานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่มีการกระจายงานให้หน่วยงานอื่นช่วยรับผิดชอบดำเนินการ สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับผิดชอบทุกขั้นตอน

2) การดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกับทุกเรื่องไม่มีการจำแนกลักษณะคดีว่าเป็นคดีใหญ่ คดีเล็ก มีการตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมากปรากฏผลดำเนินการคดีไม่มีมูลและตกไปเป็นส่วนใหญ่

3) จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่สมดุลกับปริมาณงานและขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน

4) รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย รวมทั้งองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่นได้อีก และเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอัยการไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด การวางระบบงานและการควบคุมคุณภาพของงานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ขณะนี้ยังขาดการให้ความสำคัญในเรื่องนี้

5) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีความจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ปปง. และหน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงานแม้จะมีการจัดทำและลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันในการปฏิบัติงานร่วมกัน แต่ก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรดังเช่นกรณีของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการ ตามมาตรา 89 ที่มีปัญหาในการส่งเรื่อง ซึ่งไม่อยู่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งส่งเรื่องที่มีการสอบสวนเพียงปากคำของผู้กล่าวหาโดยไม่มีแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานประกอบอื่นๆ ทำให้ต้องมีการซักซ้อมความเข้าใจอยู่เสมอ

ด้วยปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวคณะผู้ศึกษาจึงได้เสนอรูปแบบในการบริหารจัดการด้านปราบปรามการทุจริต และกำหนดแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อที่สัมมนาซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาชนและผู้แทนพรรคการเมือง จำนวน 115 คน ในวันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร รูปแบบดังกล่าวได้กำหนดแนวคิดและทิศทางในการบริหารงานปราบปรามการทุจริตโดยจะดำเนินการกับเรื่องค้างทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี ดำเนินการกับเรื่องที่เข้ามาใหม่ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 2,000 เรื่อง และเตรียมพร้อมที่รับงานด้านการทุจริตของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันของสหประชาชาติโดยไม่เพิ่มอัตรากำลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงานให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำแผนบริหารงานปราบปรามการทุจริตมีช่วงระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2552 ขึ้น กำหนดกลยุทธ์โดยกระจายความผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้ต้นสังกัดดำเนินการในคดีทุจริตต่อหน้าที่ และให้พนักงานสอบสวนดำเนินการในคดีการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงไป โดยรูปแบบนี้เป็นไปตามข้อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องการจะลดภาระงาน และมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 ที่อนุมัติงานหลักการร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ....โดยต้นสังกัดหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ ตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้ทำความเห็นว่าสมควรยุติเรื่องหรือดำเนินการทางวินัย / อาญา เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ หรืออาจให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นด้วยว่าไม่มีมูลความผิดก็ให้เรื่องนั้นตกไป หากเห็นว่าต้องการดำเนินการทางวินัย / อาญา ต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดำเนินการไต่สวนวินิจฉัย การกำหนดแนวทางในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์วินิจฉัยชี้ขาดความผิดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 / 2546 โดยกำหนดกลไกการบริหารด้วยการจัดองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. หน่วยงานต้นสังกัดระดับกรมหรือกระทรวง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับภารกิจตามรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. เป็น ผู้รับผิดชอบสนับสนุนงบประมาณในด้านการพัฒนาบุคลากร และระบบ ส่วนหน่วยงานอื่นๆ จะต้องมีการจัดทำแผนงานปราบปรามการทุจริตภายใต้กรอบของแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล มีการกำหนดระเบียบในการประสานงาน การกำหนดมาตรฐานของงาน การจัดทำหลักสูตรและคู่มือในการปฏิบัติ และสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลขึ้นเพื่อดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามหลักสูตรที่กำหนด โดยเห็นว่าสถานะของกฎหมายปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ทันที เพียงแต่ออกระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติและให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานในทุกด้านเป็นไปอย่างมีเอกภาพรูปแบบดังกล่าวก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

แต่อย่างไรก็ตามที่สัมมนาไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เนื่องจากเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 9 ขึ้นไป ที่ผ่านมามีเพียง 4 คดีเท่านั้น หากมอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัด หรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับ 8 ลงมา ก็จะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. แทบจะไม่มีงานทำ อาจจะมีปัญหาข้อกฎหมายว่าทำได้หรือไม่ ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานอื่น ระบบงานจะเข้าสู่ระบบเดิมก่อนมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พยานหลักฐานก็จะแสวงหาได้ยาก เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันมาตรฐานการทำงานไม่เป็นเอกภาพ จึงสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดการในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตเสียใหม่ให้ประสิทธิภาพรวดเร็วขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะต้องสนับสนุนด้านบุคลากร และงบประมาณอย่างเต็มที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75 วรรคสอง

2. ข้อเสนอแนะ

จากความเห็นของผู้เข้าสัมมนาดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้นำภาคประชาชน ไม่เห็นด้วยที่จะมีการมอบหมายให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา กรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง จึงต้องดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนคาดหวังไว้ โดยกำหนดรูปแบบการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตและแนวทางความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

2.1) ควรดำเนินการปรับกระบวนการทำงานเสียใหม่ให้ความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ จัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยธุรการเพื่อนำแนวนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ควรจัดโครงสร้างให้ความสำคัญกับภารกิจ กระบวนการทำงานที่คล่องตัว ซึ่งอาจจะแบ่งงานด้านปราบปรามออกเป็น 2 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น และกลุ่มงานไต่สวนวินิจฉัย โดยกลุ่มงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เป็นการดำเนินการกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึงเลขาธิการ และข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ หรือพนักงานซึ่งมาช่วยราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ใครเกี่ยวข้องบ้าง แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หากคดีไม่มีมูลก็จะตกไป แต่ถ้าหากคดีมีมูลจะต้องพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาจจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นไต่สวนวินิจฉัยก็ได้ ซึ่งจะเป็นการลดภาระของงานที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดภาระค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาดำเนินการ ตลอดจนลดปริมาณการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลง การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ นอกจากจัดโครงสร้างใหม่แล้ว จะต้องมีการจัดระบบงานออกระเบียบปฏิบัติ เพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอ หรือดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ประการสำคัญจะต้องมีการแก้ไขเรื่องค่าตอบแทนของ ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเป็นธรรม ทั้งในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงและในชั้นไต่สวนวินิจฉัย ซึ่งอาจจะจ่าย ค่าตอบแทนเป็นรายสำนวนเมื่อเรื่องแล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่สำหรับอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อาจจะจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายครั้งที่มาประชุม เป็นต้น

2.2) หากการดำเนินการตามข้อ 2.1 ยังมีความล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องค้างได้ ควรจะกำหนดรูปแบบกระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบในบางส่วน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เพราะการทุจริตต่อหน้าที่ เป็นความผิดทางวินัย หากมีการกล่าวหาร้องเรียนเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยและลงโทษอยู่แล้ว แต่หาก

กรณีกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแจ้งให้สอบสวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงไป แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย

2.3) หากการดำเนินงานตามข้อ 2.2 มีปัญหาในการประสานงานเพราะมีหลายหน่วยงาน สมควรการจัดตั้งมีหน่วยงานขึ้นมารองรับงานสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องตราเป็นกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย

การจัดรูปแบบการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตทั้ง 3 รูปแบบไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม องค์กรวินิจฉัยสุดท้ายว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 (3) และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 / 2546 เพราะหากมีการจัดตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาแล้วให้มีอำนาจวินิจฉัยด้วย อาจจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งจะเกิดความไม่มี เอกภาพ และมีหลายมาตรฐานซึ่งการดำเนินการบริหารปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพควรจะเป็นการดำเนินการในรูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบแรก แล้วค่อยพิจารณาในรูปแบบที่ 2 เป็นลำดับต่อไป สำหรับรูปแบบที่ 3 มีความยุ่งยากและต้องใช้กระบวนการตราพระราชบัญญัติ จึงเป็นรูปแบบที่สมควรนำมาใช้น้อยที่สุด

บรรณานุกรม

1. ศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 423/2546
2. ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546
3. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 547/2546
4. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 32/2547
5. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 365/2547
6. สำนักงาน ปปง. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
7. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
8. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
9. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
10. สำนักงาน ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
11. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักคดี ร่างระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและประสานงานการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 , พ.ศ. ....
12. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักนโยบายและแผน รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2547
13. สำนักงาน ป.ป.ช. หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0012.02/539 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2546
14. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/17059 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2547

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศึกษาเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการ : สำนักงานอัยการสูงสุด

นำเสนอโดย

นายคัมภีร์ แก้วเจริญ

นายวิชช์ จีระแพทย์

นายบัญญัติ เลิศมณีรัตน์

คำนำ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันออกใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ.2540 ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทยได้เริ่มต้นดำเนินการให้ประชาชนได้พบเห็นอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้จัดทำในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการและรับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบงานดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของประชาชนที่จะควบคุมให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้ปกครองบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน แต่จากการศึกษาบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พบว่ามีประเด็นที่ควรวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ และขั้นตอนทางปฏิบัติในการดำเนินคดีเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและได้แนวทางดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ นอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูงแล้ว ผู้จัดทำมีความประสงค์ ที่จะให้ผลงานวิชาการฉบับนี้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติงานเพื่อก่อประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันพิจารณา เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิธีการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการอำนวยความยุติธรรมต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป

สารบัญ

หน้า

คำนำ

ภาค 1 : ภาคทั่วไป 3:4:1

บทนำ 3:4:1

1. Casuses and Sources of Corruption 3:4:2
2. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ 3:4:7

สรุปและข้อเสนอแนะ 3:4:21

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3:4:21
2. องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ 3:4:22
3. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย 3:4:23
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวน 3:4:27

ภาค 2 : การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะในขั้นตอนพนักงานอัยการ 3:4:37

บทนำ 3:4:37

1. สภาพปัญหา 3:4:39
2. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3:4:41
3. พนักงานอัยการกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3:4:52
4. วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินคดีฯ ชั้นพนักงานอัยการ 3:4:65
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 3:4:76

ภาค 3 : ผลสรุปและข้อเสนอแนะ 3:4:78

1. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนพนักงานอัยการ 3:4:78
2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย 3:4:80
3. ข้อเสนอแนะในภาพรวม 3:4:83

บรรณานุกรม 3:4:86

ภาค 1 : ภาคทั่วไป

บทนำ

มีการเปรียบเทียบว่า การคอร์รัปชัน เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่เกาะกินสังคมการแก้ไขปัญหาให้ถูกวิธีจะต้องทราบถึงสาเหตุต้นตอและและแหล่งที่มาของการคอร์รัปชัน ในทุก ๆ ด้าน ได้แก่ ปัญหาพื้นฐาน ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาด้านเศรษฐกิจปัญหาด้านสังคม ฯลฯ แล้วแก้ไขปัญหาทุกสาเหตุ[1] ไม่ใช่เฉพาะการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อปราบปรามเพียงอย่างเดียว อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ตราบใดที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในทุก ๆ ด้าน การคอร์รัปชั่นก็ไม่หมดสิ้น ยิ่งทำให้ต้องออกกฎหมายมาปราบปรามและกำหนดโทษรุนแรงขึ้น แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริงในทางปฏิบัติ สังคมก็ยังได้รับความเดือดร้อน โดยความเป็นจริง กฎหมายจำเป็นต้องมีอยู่ นานาประเทศตลอดจนองค์การสหประชาชาติก็ยังให้ความสำคัญ โดยได้ให้ความช่วยเหลือต่อรัฐต่าง ๆ เพื่อให้การปราบปรามคอร์รัปชันสามารถบังคับใช้ และดำเนินการได้ตามตราสารขององค์การสหประชาชาติ[2]

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยยิ่งออกกฎหมายที่กำหนดโทษรุนแรงเท่าไร ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นได้ จึงควรทราบถึงสาเหตุและแหล่งที่มาของการคอร์รัปชั่น เพื่อสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้เร็วขึ้น เพราะการอำนวยความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied.) และตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง (Separation of Power) ในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) การทำงานของฝ่ายบริหารได้ เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายบริหารในฐานะผู้ปกครอง (Administrator) มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแนวความคิดและทัศนคติในโลกปัจจุบันได้ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) มิใช่ยึดถืออำนาจของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

---

[1] ปัญหาการคอร์รัปชัน ไม่ใช่เฉพาะเกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจเท่านั้น จะเห็นได้ว่าองค์การสประชาชาติได้ให้ความสำคัญโดยได้จัดการประชุม ถึงผลกระทบของคอร์รัปชันที่มีต่อสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะตลอดจนสิทธิในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (เช่นที่ปรากฏ ใน 49th Plenary meeting , on 22 July 2004, Corruption and its impact on the full enjoyment of human rights, in particular economic, social and cultural righ, Agenda Item: Social and human rights Questions : Human rights (14(g),Issue Date: 7/22/2004 Symbol: 2004/274

[2] 47 th Plenary meeting , 21 July 2004,

Action against corruption: assistance to States in capacity-building with a view to facilitating the entry into force and subsequent implementation of the United Nations Convention against Corruption

1. Causes and Sources of Corruption

According to Ralph Braibanti [3] " There are at least a dozen platitudinous injunctions which are in circulation with regard to corruption and which, because of their persistent ubiquity and their autonarcotic effect, deserve mention. This is not to say that these injunctions are totally. unimpotant on the contrary they are significant even though not as single causes or cures. Their importance lies in the fact that they are but elements in a complicated matrix of causes, each of which were of varying importance depending on spatial, temporal and circumstantial evidence."

Causes may be classified according to their effects as follows:

Fundamental causes:

1. In a society functioning on the basic of decentralised making the problem of corruption arises whenever there is divergence between accepted normative standards or law and personal interests. According to Landon [4] it is the business of society to transfer sheer behaviour into appropriate modes to conduct-a process we usually refer to as socialisation , The larger the difference between normative standards and personal interests, the greater the rise because the gap can be filled by doubtful means like influence, social connections and bribery. With the emergence of new industrial societies the social environment in which community consideration had a very high place in the individual's decision making is continously deeaying. And in the absence of appropriate monetary incentives in the existing market-mechanism, corruption seeks to incorporate a regularised reward system in the administrative structure. Besides the legal and moral standards generally prescribe a uniform behaviour pattern for all individuals irrespective of their economic or social status. In a society with marked unevenness in the distribution of wealth and income, the temptation for violating these norms is likely to be relatively high among the less privileged classes.

2. There may exist more than one interest for the members of a society much the same as the one termed as 'plural society'. For individual this means fragmentation of loyalties.

According to Wertheim:[5] "It is not generally understood that this phenomenon (corruption) is largely to be attributed to relics of feudal past leading at present, to conflicting loyalties between duties

---

[3] Ralph Braibanti, Reflections on Bureaucratic Corruption in Public Administration Writer London 1962 p. 357.

[4] M. Landon, Development Administration and Decision theory in E.W. Weidner (Ed.) Development Administration in Asia. Duke University Press, North Carolina (1970) p. 86.

[5] F.W. Wertheim, Indonesian Society in Transition, Van House Ltd,, The Hague (1956) p. 942

towards the Governmental and duties towards one's own family, but at the same time it is a modern phenmenon in so far as loyalty to political or Army friends takes sometimes the places of family ties."

Gunnar Myrad [6] felt that the loyalty to less inclusive groups like the family, affects adversely the social outlook to such an extent that certain behavourial reactions generally held to be outside the profit consideration in the West are commonly for sale in South Africa.

3. The failure of all Governmental agencies to work as a team to fulfill social commitments because of inertia verted interest etc. are also causes creating situations where guidelines presented for an individual are not in harmony. In such cases, more than one objective function will exist side by side. The existing legal setup may represent one set of objectives whereas a group of policy makers (may be an eclipsed Legislature) may defind another objective function. This undoubtly increases the scope for corrupt practices [7]

The following are the broad heads namely, administrative, legislative, political, social and economics:

Administrative causes:

(1) In a Parliamentary democracy, political considerations weigh heavily in preference to those who are qualified for the post. It has been the past experience that persons chosen for Ministerial posts were given preference because of their past services to the Political Party and not for their administrative ability. Persons who were publicly indicted for their corrupt practices in the states are elevated as Ministers in the central Governmental. They are generally ignorant of the intricacies of administration. The fact that they are ignorant give ample scope to the officers in the department to become corrupt.

(2) A fertile source of corruption is the unholy contacts between businessmen nouses and Ministers. The root cause of corruption is the close link between those who yield power and those who control the Nation's wealth. The alliance between the political leadership and big business has created a situation in which it has become possible for large scale corruption to invade the percints of politics.

(3) The fact that there are two set of standards, one for Ministers and another for Government officials has been responsible for the terrific increase in corrupt practices. A corrupt minister may at least be asked to resigh (a remote possibility) but not so in case of a public servant. He may be even made to undergo imprisonment in addition to the loss of his job.

---

[6] Gunnar Myrad, Asin Drama Vol ii Pelican Books, Massachusetts (1968) p. 942.

[7] A.K. Sen, Interrelation Between Project Planning and Aggregate Planning a paper presented at the seminar on Economic Problems at Dishame, USSR, September 1970.

(4) The desire to make speedy money is still another cause of corruption. Paper and files do not move from one table to another for weeks on ends. Those who deal with paper and files want only delay replying letters and disposing of files so that those who are concerned will approach them for movement of the files for a price.

(5) When there is someone willing to corrupt and capable of corrupting, there can be corruption. The number of those who are willing and are able to corrupt has been growing day after day. The tendency to subvert integrity in the public service instead of being isolated and aberrative is growing into an organised, well planned racket. It is no exaggeration to say that corruption has become almost a way of life with these people.

(6) When controls and curbs are excessive the scope for corruption widens. The tendency will be to bypass the laws if need be by corrupt means. The Departments of the Government issuing licenses, permits etc. are the one's most suspectible to corrupt practices. In this regard persistent demands from responsible quarters for the abolition of unwarranted control is justified.

Social Causes

(1) Attempts at regulating the morals of the Nation through laws have been a fad with some of leaders of consequence. Such regulation have proved to be fertile grounds for the growth of crime and corruption. Those who engaged in antisocial activties could become wealthy enough to buy the men and officers entrusted with the task of enforcing law and order.

(2) Personal virtues is essential for purity of public life and lack of it is an important cause of corruption. An honest Governmental officer who retires with his mere saving in the from of post retirement benefits like provident fund and gratuity is looked down upon as a fool, where as corrupt a officer who retires with a vast fortune is regarded as intelligent. The result is that individuals are on to become corrupt.

(3) A fast rate of social change is generally accompanied by corruption. This is the price which has to be paid for social change and the price becomes higher as the process of change becomes faster. Modernisation and urbanisation have also contributed to the corruption. They lead to the weakening of the old system of values and norms without any replacement by a new system of sound values. It is said that the increase in corruption is due to lack of special training and education. It is not so. It is seen that most of the officer who are corrupt are generally well educated [8]Literacy does not induce necessarily to

---

[8] Ralph Braibanti opp. Cit p. 359.

purity. Highly educated men are no more or no less virtuous than the untutored, as Cicero wrote centuries ago. Moreover education in modern times has an imperfect function devoid of such moral content. The more secular a society becomes the more this seems to be so. In any event, no modern Government can wait for allegedly magical result of education to take effect. Certainly education is one facet of a solution to the problem of corruption but no more than that

(4) Tolerance of corruption is a very important reason why corrupt practices tend to grow. Upto a certain level we take corruption for granted. It follows that eternal vigilance is an essential pre-condition for the elimination of corruption. If corrupt Ministers and officials are hounded out by turning the spotlight of public opinion on them, surely that would prove to be an effective deterrent to corrupt practices by others.[9]

Economic Causes

(1) Inadequate income for meeting the growing needs is frequently mentioned as a cause of corruption. With inflation eating into the income of the fixed income earners like Government servants, and with no other alternative sources to supplement their income and at the same time the standard of living rises they are forced, it is said to resort to corruption. There is a widespread belief among the Governmental servants that they are forced to become corrupt because the periodic increase in dearness allowance doled out to them was not enough to cover the ever rising prices of essential goods and services. In many instances the need to keep above want has been, no doubt, an important factor in corruption. However a distinction has to be made between the want that is of an individuals own making, the result of his extravagance or misguided spending and want that arises because of factors beyond his control. For the common run of people in our country want was not known, but it has been made acute by the prevailing economic situations. The persistent shortage of essential consumer goods, coupled with soaring prices all around, drives people to the brink of despair. They begin to feel that by means, fair or foul they must keep their heads above the water.

(2) It is argued that a vexatious tax system and oppressive taxation constitute another cause of corruption. Taxation must not lead men to temptation by requiring trivial oaths by making if profitable to lie, to swear falsely, to bribe or to take bribe[10]

(3) The desire to have sufficient saving at the time of retirement from the service is said to constitute a very strong motive for Government servants to resort to corruption. The income while at active

---

[9] M. Halayya, Corruption in India, Affiliated East West Press Private Limited , Madras , p. 101

[10] Halayya opp. Cit p. 101.

service is hardly sufficient to meet both ends and the terminal benefits and the post retiral payments provided by the Government are emerged and there is no old age care being provided as in the case of advanced countries. Therefore the temptation to take to corruption is strong.

(4) A new trend noticed in many senior Government officials, after retirement take employment in private firms in different capacities. Even Judges of the High Court and Supreme Courts are known to be engaged by private firms as arbitrators in disputes with Government mechanineries. It is generally believed that such employment is secured on a quid pro quo, basis for favours shown by Government servants while in service. It is also feared that highly place Government servants who accept such employment after retirement may be in a position, by virtue of their past standing, to exercise undue influence on those in service who might have been their colleagues or subordinates.

(5) Another source of corruption stems from the influence with which wives of Government officials exercise over their husband. Wives aspire to Join high society ladies and live lives beyond the means of their husbands. There are known cases where the ladies traveled far and wide in search of these curious pieces of ancient history and brought all sorts of fabricated antiques at fabulous prices. These are expensive habits for which a lot of money is required and the official requires a little backdoor business rather than be nagged at home.

เมื่อได้ทราบถึงสาเหตุและบ่อเกิดที่มาของการคอร์รัปชันแล้ว จึงมาเปรียบเทียบแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ได้แก่

1. ประเทศฟิลิปปินส์
2. สาธารณรัฐเกาหลี
3. รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย
4. ประเทศอังกฤษ

เมื่อได้ทราบถึงแนวคิด หลักการ กระบวนวิธีการของประเทศต่าง ๆ แล้ว จึงนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับการแก้ไขการคอร์รัปชันในประเทศไทย ทั้งสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อหาแนวทางปราบปรามการคอร์รัปชันโดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
2. องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่างประเทศ
3. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวน

2. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

2.1 ประเทศฟิลิปปินส์

หลังจากประธานาธิบดีอคิโน เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีความตื่นตัวในการที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้น ทางด้านนักวิชาการได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้กับทางรัฐบาลหลายเรื่องด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์จะส่งเสริมสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับให้ซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบในหน้าที่ เพิ่มประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประชาชนเชื่อถือด้วย ในด้านการปราบปราม นักวิชาการได้เสนอให้รัฐบาลใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตที่มีอยู่อย่างเข้มงวด และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินในด้านการป้องกันให้มีการแก้ไขกฎระเบียบที่อาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ให้ส่วนราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา และสื่อมวลชนร่วมกันสร้างจริยธรรม และให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งจัดระบบราชการให้ดีเพื่อลดโอกาสการทุจริต

อนึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การเอกชนขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมให้เกิดการสุจริตในชาติด้วย เรียกว่าการปฏิบัติการวาลัง ลาเก มีตรานกฮูกเป็นเครื่องหมายแสดงว่ามีการเฝ้าดูตลอดเวลา

ประธานาธิบดีอคิโน ได้ดำริจะจัดตั้งคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตขึ้นด้วย โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ประกอบด้วยสมาชิก 52 คน มีอำนาจสอบสวนการทุจริต ปกป้องผู้ร้องเรียนและพยาน ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามความเหมาะสม ประสานงานกับหน่วยที่เกี่ยวกับการปรามปราบการทุจริต ศึกษาแนะนำมาตรการเพื่อให้เกิดความสุจริตในหน่วยราชการ เป็นหน่วยรวบรวมข้อมูล ส่งเสริมให้ประชาชนและสื่อมวลชนร่วมในการปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการที่อยู่ในระหว่างการเสนอแต่งตั้งและให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศ) ในประเทศฟิลิปปินส์มีองค์การปราบปรามการทุจริตในขณะนี้ 2 องค์การด้วยกัน คือ Tanodbayan และ Sandiganbayan โดยทาง Tanodbayan จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่ามีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรก็จะสั่งยุติเรื่องไป หากมีเหตุอันควรก็จะเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดก็จะส่งฟ้อง Sandiganbayan รายละเอียดขององค์กรทั้ง 2 มีดังนี้

1. Tanodbayan มีลักษณะคล้าย Ombudsman มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย ไม่ยุติธรรม ไม่เหมาะสม ไร้สมรรถภาพ และทุจริต หากสอบสวนพบการกระทำผิดก็จะฟ้อง Sandiganbayan หรือศาลอื่น ประธานาธิบดีตั้ง Tanodbayan 1 คน ผู้ช่วยอีก 4 คน ดูแลสำนักงาน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 250 คน Tanodbayan มีอิสระขึ้นต่อประธานาธิบดี มีอำนาจพักราชการหรือฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อยู่ในตำแหน่ง 7 ปี ตามกฎหมาย Tanodbayan เป็นอิสระไม่ฝักใฝ่กับฝ่ายใด ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดทั้งสิ้น ได้รับเงินเดือนตายตัว จะถูกลดเงินเดือนไม่ได้ สามารถสืบสวนกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนมา หรือหากสงสัยก็อาจสอบสวนเองได้ สามารถกำหนดวิธีการสอบสวนได้

เอง สามารถเรียกเอกสาร เข้าตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ ได้ มีความสามารถเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ สามารถเข้าร่วมปรึกษากับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานของหน่วยต่าง ๆ และมีอำนาจเสนอแนะต่าง ๆ ด้วย แล้วรายงานให้ประธานาธิบดีทราบเพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป การดำเนินการของ Tanodbayan ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ Tanodbayan จะถูกลงโทษทางวินัย

2. Sandiganbayan เป็นศาลปราบปรามการทุจริตเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดทั้งอาญาและทุจริต ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 9 คน แบ่งเป็น 3 แผนก การพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 3 คน ผู้พิพากษาตั้งโดยประธานาธิบดี การพิพากษาต้องเป็นเอกฉันท์ทั้ง 3 คน หากมีผู้ไม่เห็นด้วย ประธานผู้พิพากษาต้องตั้งผู้พิพากษาอีก 2 คน เข้าร่วมพิจารณา รวมเป็นองค์คณะ 5 คน การตัดสินใช้เสียงข้างมาก ต้องพิจารณาพิพากษาให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่วันรับเรื่อง หากมีผู้ไม่พอใจคำพิพากษาต้องฎีกาต่อศาลสูงสุด การพิจารณาคดีจะไม่เสียค่าธรรมเนียมใด ๆ ผู้พิพากษาจะไม่ถูกถอดออกจากตำแหน่งจนกว่าจะครบเกษียณอายุ(65 ปี) ยกเว้นจะมีความผิด และจะได้รับเงินเดือนตามกำหนดซึ่งจะถูกลดไม่ได้หลังจากปีงบประมาณทุกปี Sandiganbayan ต้องเสนอรายงานผลงานให้ประธานาธิบดีทราบ

รองอธิบดีกรมศุลกากรซึ่งเพิ่งมารับตำแหน่งได้ไม่นาน ได้ชี้แจงว่า ตั้งแต่เริ่มมารับตำแหน่งได้พยายามสร้างทัศนคติใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอยู่ตามท่าเรือต่าง ๆ 12 แห่ง อัตรากำลังประมาณ 6 - 7 พันคน ได้ทำโครงการเพิ่มเงินเดือนเพื่อลดการทุจริตลง รวมทั้งมีการลงโทษทางวินัยด้วย ขณะนี้นักธุรกิจมีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อกรมศุลกากร และงานก็รวดเร็วและดีขึ้นกว่าแต่ก่อน

อธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งก็เพิ่งมารับตำแหน่งใหม่ประมาณ 1 ปี ได้ให้ทรรศนะว่าเดิมมีการทุจริตมาก การเก็บภาษีได้ประมาณ 7% ของ GNP แต่ขณะนี้ดีขึ้น การจัดเก็บเพิ่มประมาณ 8.5% ได้พยายามส่งเสริมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้สึกว่าต้องสุจริต สร้างขวัญ พยายามตัดดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีช่องทางทำให้เกิดทุจริตออกสิ่งใดจะลดภาษีได้ก็จะแจ้งให้คนทั่วไปได้รู้ ในปีที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนประมาณ 480ราย ลงโทษไปแล้ว 65 ราย ได้รับบัตรสนเท่ห์ร้องเรียนบ่อยแต่ไม่ค่อยเป็นความจริง

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสังคมสงเคราะห์และพัฒนาแจ้งว่า ในกระทรวงมีคณะอนุกรรมการปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน ประธานอนุกรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการสมาชิกเลือกจากคนมือสะอาด ถ้ามีเรื่องเข้ามาก็จะสอบข้อเท็จจริง ถ้ามีมูลก็อาจย้ายชั่วคราว ไม่พิจารณาบัตรสนเท่ห์ คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วต้องให้กองกฎหมายดูอีกชั้นหนึ่ง ขณะนี้เป็นระยะเริ่มต้น จึงเพิ่งวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองกระทรวงการคลัง แจ้งว่าสำนักงานนี้ต้องคอยสดับตรับฟังข่าวทั่วไปดูกิจการใดจะบ่อยทำลายกระทรวงบ้าง ซึ่งเป็นงานกว้าง กระทรวงที่เป็นกระทรวงหาเงินเข้ารัฐ โอกาสทุจริตมีมาก การขจัดทุจริตเป็นสิ่งยาก แต่พยายามจะให้ลดน้อยลง ได้ขอความร่วมมือจากเอกชนไม่ให้ช่วยให้มีการทุจริตเกิดขึ้น

นับได้ว่าฟิลิปปินส์มีหน่วยปราบปรามการทุจริต รวมทั้งกฎหมายปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอแล้ว องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีอำนาจมาก อย่างไรก็ดีองค์กรทั้ง 2 แห่ง ยังมีข้อบกพร่องควรแก้ไขคือ การดำเนินคดีล่าช้ามาก แม้กฎหมายจะกำหนดให้ Tanodbayan ดำเนินการภายใน 10 วัน และ Sandiganbayan ต้องตัดสินคดีภายใน 3 เดือน แต่กฎเกณฑ์ที่มักถูกละเลยโดยอ้างเหตุพยานหลักฐานไม่พร้อม หรือทั้งผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาขอเลื่อนการให้การ การดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้ร้องเรียนเสียเวลาและเงินทองมาก นอกจากนี้พยานต่าง ๆ มักไม่ค่อยอยากให้การเพราะเกรงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับตนและครอบครัว ซึ่งการแก้ไขในเรื่องนี้อาจกระทำได้โดยเร่งรัดการดำเนินคดีให้รวดเร็วต่อเหตุการณ์ขึ้น ทางด้านรัฐบาลก็ควรช่วยเหลือ ผู้ร้องเรียนหรือพยานด้านการเงิน และการรวบรวมพยานหลักฐาน การให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ รวมทั้งให้รางวัลแบบสินบน หากพยานถูกสังหารหรือทำร้ายสาหัสก็ต้องช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ผู้นั้นและครอบครัวด้วย

ในด้านการป้องกันก็ควรให้การศึกษาต่อประชาชนให้ตระหนักถึงภัยของการทุจริตให้มีการร่วมมือป้องกันตรวจตราสอดส่องนี้ให้เกิดการทุจริตขึ้น โดยอาศัยสื่อมวลชนช่วยเหลือปรับปรุงการบริหารราชการตามหน่วยงานให้ดีขึ้นเพราะการบริหารที่ดีจะเกิดการทุจริตน้อย อนึ่ง ต้องควบคุมด้านทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้มาโดยอธิบายเหตุของการได้มาไม่ได้ รวมทั้งต้องลงโทษไปถึงญาติมิตรหรือบุคคลที่ยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ชื่ออ้างบังหน้าว่าเป็นทรัพย์สินของผู้นั้นด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฟิลิปปินส์ก็ได้ระบุให้ผู้มีตำแหน่งสูงต้องแสดงสินทรัพย์ของตนเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งด้วย

2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

เกี่ยวกับการทุจริตในสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยแห่งชาติเกาหลี มีความเห็นว่า นักการเมืองมักเกี่ยวข้องด้วย เพราะการเมืองต้องใช้เงิน การทุจริตอาจมีฝ่ายเดียวคือทำคนเดียว บางทีก็มี 2 ฝ่ายช่วยเหลือกันคือ ฝ่ายเอกชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ บางทีก็มี 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายเอกชน ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ทำเรื่องกับฝ่ายเจ้านาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำเรื่องต้องแบ่งให้หรือบางทีนายก็แบ่งให้ลูกน้อง ผู้นำทางเศรษฐกิจมักร่วมกับนักการเมือง ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น แต่อาจออกไปในรูปการบริจาคต่าง ๆ เพื่อหวังผลในอนาคตซึ่งต้องขอความช่วยเหลือกัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมก็สำคัญ เช่น เงินเดือนต่ำก็อยู่ไม่ได้ต้องหาเงินเอาตัวรอด เมื่อเป็นใหญ่ขึ้นก็ติดนิสัยทุจริตมากขึ้น ฉะนั้น ควรให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยมีรายได้เพียงพอ และควรเลิกการช่วยเหลือพวกพ้องเดียวกัน สาธารณรัฐเกาหลี จะมีหน่วยรับคำร้องจากประชาชน แล้วส่งไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้วรายงานมาให้ทราบ เดิมทุจริตมีมาก ขณะนี้ลดน้อยลง การปราบปรามทุจริตควรให้เวลาเขารู้ล่วงหน้า ถ้าถึงเวลาที่กำหนดแล้วยังกระทำผิดก็จะถูกลงโทษ ลักษณะงานของหน่วยที่จะเป็นลักษณะตรวจตราทั่วไปมากกว่า

กำเนิดของบีเอไอ

บีเอไอ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ปี 1962 และ พ.ร.บ. บีเอไอ 1963 ระบบการตรวจบัญชีและการตรวจสอบของเกาหลีสามารถสืบสาวได้ลงไปถึง "ซาจองบู" ซึ่งเป็นสถาบันตรวจสอบของ

พระเจ้าแผ่นดิน ตั้งขึ้นเมื่อกว่าพันปี เพื่อดูแลกวดขันทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายหลังคณะกรรมการตรวจสอบ (กัมซัล-วีวอนโว) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. จัดส่วนราชการ 1948 เพื่อดูแลการผิดระเบียบและการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้าง

ฐานะทางกฎหมายของบีเอไอ

บีเอไอ เป็นสถาบันตรวจบัญชีและการตรวจสอบสูงสุด ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้ประธานาธิบดี แต่มีความอิสระในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่บีเอไอไว้และกำหนดให้ "บีเอไอจัดตั้งขึ้นภายใต้ประธานาธิบดี แต่เป็นอิสระจากประธานาธิบดี ในการปฏิบัติหน้าที่"

การจัดองค์กรของบีเอไอ

บีเอไอดำเนินการโดยคณะกรรมการ อันประกอบด้วย กรรมการ 7 คน รวมทั้งประธานและเลขานุการ หน้าที่ของคณะกรรมการบีเอไอคือ วิเคราะห์และทบทวนผลการตรวจบัญชีและการตรวจสอบแล้วลงมติ คณะกรรมการจะมีมติเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บีเอไอ และการออกระเบียบของบีเอไอด้วย

การแต่งตั้งประธานและกรรมการ

ประธานแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบของสภาและอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของประธาน และอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการและประธานอาจได้รับแต่งตั้งซ้ำอีกครั้งหนึ่งก็ได้

เลขานุการ

หน้าที่ของเลขานุการคือ ดูแลรับผิดชอบในการตรวจบัญชีและการตรวจสอบ และจัดทำผลการตรวจ สำหรับให้คณะกรรมการบีเอไอพิจารณาลงมติ รวมทั้งเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคลากรและงบประมาณ ภายใต้การชี้นำและควบคุมโดยประธาน เลขาธิการและรองฯ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามคำแนะนำของประธาน ดูแลรับผิดชอบงานบริหารทั้งหลายของเลขานุการ

กอง 4 กอง ทำหน้าที่ตรวจบัญชีและตรวจสอบ

สำนักเทคนิค

ให้คำแนะนำช่วยเหลือทางเทคนิคแก่กองอื่น ๆ

สำนักงานแผน

จัดทำนโยบายและแผน ตรวจบัญชีและตรวจสอบ

จัดทำงบประมาณ

จัดเตรียมรายงานประจำปี

วิเคราะห์และประเมินผลการตรวจบัญชีและตรวจสอบ

สำนักงานกฎหมาย

จัดทำร่างระเบียบบีเอไอ

จัดเตรียมวาระการประชุมของคณะกรรมการ

วิจัยและฝึกอบรม

ร่วมมือกับสถาบันตรวจบัญชีในและนอกประเทศ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่

บีเอไอ ซึ่งเป็นผู้ตรวจบัญชีและตรวจสอบสูงสุดของประเทศนี้ รับผิดชอบในการรับรองบัญชีรับจ่ายของรัฐ ราชการท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น เพื่อคงไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งตรวจสอบหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร

การตรวจบัญชี

บีเอไอตรวจบัญชีของรัฐ รายงานผลไปยังประธานาธิบดีและสภา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการวางมาตรการแก้ไขและการปรับปรุงงานด้วย

(1) การตรวจบัญชีประจำ ได้แก่ บัญชีของรัฐบาล ราชการท้องถิ่น ธนาคารชาติ รัฐวิสาหกิจ และองค์การอื่นที่จะต้องตรวจโดยบีเอไอ

(2) การตรวจบัญชีเป็นครั้งคราว ตามคำขอของนายกฯ หรือเมื่อจำเป็น

- การรับและจ่ายเงินสด เครื่องมือและของมีค่าโดยบุคคลหรือสถาบันที่ปฏิบัติงานให้รัฐ
- บัญชีขององค์การ สถาบันที่ได้รับการช่วยเหลือและให้เงินอุดหนุนโดยรัฐหรือราชการท้องถิ่น

การตรวจสอบ

- หน้าที่บริหารของหน่วยงานของรัฐ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานนั้น ๆ
- หน้าที่บริหารของหน่วยงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่

กิจกรรมอื่น

(1) การตัดสินคำร้อง

ผู้ซึ่งมีสิทธิถูกละเมิด เนื่องจากการดำเนินการที่ขัดกฎหมายหรือไม่ยุติธรรม โดยหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของ บีเอไอ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อบีเอไอ บีเอไอจะพิจารณาคำร้อง และมีมติอย่างหนึ่งอย่างใดคือไม่รับยุติหรือรับดำเนินการ บีเอไอ จะส่งคำตัดสินนี้ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมกับขอให้แก้ไขหรือดำเนินการที่สมควร

(2) บริการทางกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐควรขอคำอธิบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการบัญชีจากบีเอไอ

วิธีการตรวจบัญชีและตรวจสอบ

การตรวจบัญชีและตรวจสอบตามปกติ (ทางเอกสาร) พ.ร.บ.บีเอไอกำหนดว่า ส่วนราชการควรส่งงบดุลบัญชีไปยังบีเอไอตามกำหนดเวลา เพื่อตรวจบัญชีและตรวจสอบตามปกติ

เมื่อมีการสูญเสียหรือเสียหายแก่เงิน สิ่งของหรือเครื่องมืออันมีค่า หรือเมื่อตรวจพบการผิดระเบียบหรือการคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานจะต้องรายงานต่อบีเอไอ ในกรณีที่

ตรวจพบการกระทำไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย บีเอไอจะขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ เช่น มาตรการแก้ไข แล้วรายงานบีเอไอ

การตรวจสอบเฉพาะจุด

(1) เมื่อการทดสอบไม่อาจทำได้โดยการตรวจบัญชีและการตรวจสอบตามปกติ

(2) เมื่อผลของการบริหารการเงินจะต้องรับรองที่จุดนั้น

(3) เมื่อการตรวจบัญชีจำเป็นสำหรับโครงการ

ผลการตรวจบัญชีและการตรวจสอบ

จากผลของการตรวจบัญชีและการตรวจสอบนั้น บีเอไอมีหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(1) ชี้ขาดความรับผิดทางแพ่ง บีเอไอจะสอบดูว่า เจ้าหน้าที่บัญชีจะต้องรับผิดทางแพ่งหรือไม่ ขอให้ดำเนินการทางวินัย บีเอไออาจขอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการทางวินัย และส่วนราชการควรให้คณะกรรมการวินัยดำเนินการต่อไป

(2) ขอให้มีการแก้ไข ในกรณีที่บีเอไอพบสิ่งที่ผิดกฎหมายหรือไม่ยุติธรรม อาจขอต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการได้

(3) ขอให้มีการปรับปรุงเมื่อตรวจพบการกระทำที่ไม่สมควร หรือผิดกฎหมาย บีเอไออาจร้องขอต่อนายกฯ หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานก็ได้

ขบวนการปฏิรูปทางสังคมของเกาหลีเริ่มเมื่อปี 2523 เพื่อเสริมสร้างสังคมที่มีแต่ความยุติธรรม ขจัดการทุจริตโดยให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าร่วมด้วย ซึ่งขณะนี้มีสมาชิกขบวนการประมาณ 5 พันคน ได้มีการประชาสัมพันธ์ด้านสื่อมวลชน และให้นักวิชาการเข้ามาร่วมด้วย ขบวนการที่มีคณะกรรมการ ประธาน 1 คน กรรมการอีก 5 คน ผู้ช่วยอีก 8 คน และมีนักวิชาการอีก 105 คน มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ หาข่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิด แล้วรายงานให้เจ้าสังกัดทราบเพื่อแก้ไข ส่วนมากจะหนักไปในด้านให้การศึกษาต่อผู้ที่เกี่ยวข้องมีการออกวารสารต่าง ๆ เป็นประจำ

กล่าวโดยสรุป

สาธารณรัฐเกาหลีไม่มีหน่วยงานปราบปรามการทุจริตโดยตรง สำหรับบีเอไอนั้นมีลักษณะคล้ายกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย เมื่อพบการกระทำผิด บีเอไอ จะส่งเรื่องให้กระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการแล้วขอทราบผล ถ้าเห็นว่าการพิจารณาดำเนินการของเจ้าสังกัดไม่ถูกต้องก็อาจส่งไปให้ทบทวนใหม่

การตรวจสอบของหน่วยงานนี้มีลักษณะเน้นไปในด้านการตรวจสอบด้านการเงินโดยประสานงานกับผู้ตรวจสอบภายในซึ่งมีอยู่ทุกกระทรวงทบวงกรม

บีเอไอมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 700 คน งบประมาณ 12 ล้านเหรียญ

อย่างไรก็ดีประเทศเกาหลีก็ตระหนักถึงภัยของการทุจริตเป็นอย่างดี เกาหลียอมรับว่าในสังคมเกาหลีมีสิ่งที่ไม่ถูกต้องอยู่เป็นจำนวนมาก ในปี 2523 จึงมีการรวมผู้คนให้ร่วมกันเริ่มขบวนการปฏิรูปสังคมขึ้นเพื่อขจัดการทุจริตและความไม่ถูกต้องออกจากสังคม เพื่อให้เกิดสังคมที่ยุติธรรมขึ้น โดยอาศัยความรู้จากทางโลกตะวันตกนำมาปรับปรุงเข้ากับสังคมเกาหลี ขบวนการขั้นแรกเริ่มโดยให้มีกฎหมายขจัดการทุจริตอย่าง

เข้มงวด ขั้นที่สองก็จะปรับปรุงสถาบันและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และขั้นสุดท้ายจะให้มีจริยธรรมในสังคม การดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ มีการวิจัยวางแผน ตรวจตรา ร่วมมือกันพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยประชาชนทั่วไปเข้าร่วมมือด้วย ในขณะนี้ประชาชนได้ให้ความร่วมมือกับขบวนการนี้มาก เดิมเข้าใจกันว่าการทุจริตในวงราชการจะลดลงถ้าเพิ่มเงินเดือน แต่ก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่แน่นอนเสมอไป ประชาชนจำนวนมากเห็นว่าการทุจริตจะลดลงได้ก็โดยเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมทางสังคม

น่าสังเกตว่า เกาหลีไม่เน้นหลักด้านองค์กรปราบทุจริต ทั้งนี้อาจเป็นเพราะระบบราชการของเกาหลีควบคุมกันอย่างเข้มงวดอยู่แล้ว เลยไม่จำเป็นต้องตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการนี้ขึ้น อีกประการหนึ่ง เกาหลีถือว่าประเทศของตนยังอยู่ในภาวะสงคราม การบริหารราชการจึงมีลักษณะค่อนข้างเด็ดขาด

2.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย

คณะกรรมาธิการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent commission for Anti Corruption : ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ถือเป็นสถาบันองค์กรหลักองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันด้วยบุคลากรจำนวน 130 คน มีขอบเขตการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งนักการเมือง ศาล และข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ในช่วงก่อนที่คณะกรรมาธิการฯ ชุดนี้จะได้รับการจัดตั้ง ในปี พ.ศ. 2531 ตำรวจและอัยการเป็นผู้รับผิดชอบคดีการทุจริต คอร์รัปชันที่เป็นอาชญากรรม หรือเป็นการกระทำผิดต่ออำนาจหน้าที่ต่อระบบระเบียบราชการ คดีเหล่านี้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและหรือคณะกรรมาธิการในรัฐส่วนกลาง ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน จัดเตรียมงานข้อมูลเอกสารและเสนอความคิดเห็นต่อคดีที่มีการพิจารณาดังกล่าว โดยที่ความเห็นดังกล่าวในบางกรณีอาจมีหรือไม่มีการติดตามก็ได้

ในปี พ.ศ. 2531 ICAC (NSW) ได้รับการจัดตั้งเพื่อติดตามเรื่องราวการคอร์รัปชันที่น่าอัปยศในแวดวงข้าราชการและหรือนักการเมือง เรื่องราวอัปยศที่สะดุดตาเรื่องหนึ่ง คือ การรับสินบนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเรือนจำ (Minister of Prisons) ในการอนุมัติปล่อยนักโทษก่อนเวลา และหัวหน้าผู้พิพากษาต้องถูกจำคุกภายหลังการถูกค้นพบว่ารับสินบนเพื่อการดังกล่าว

ICAC (NSW) มีขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางมาก ในการสอบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงอำนาจในการใช้วิธีการบันทึกวีดีโอ หรือการรับฟังในกระบวนการสอบสวนที่เป็นความลับ และเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน คือการใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในช่วงการสอบสวน

ในช่วงที่ผ่านมา องค์กรนี้จึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงขอบเขตอำนาจที่มากเกิน แต่ด้วยการทำงานที่สร้างชื่อเสียงให้กับหน่วยงานและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ จึงได้รับการชมเชยและยอมรับจากกลุ่มนักธุรกิจถึงการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ว่าเป็นตัวอย่างของหลักการความโปร่งใสที่มีมากที่สุดในการให้บริการของหน่วยงานรัฐ

ขอบเขตและความเป็นอิสระของ ICAC (NSW)

ภายใต้พระราชบัญญัติ (ICAC Act.1988) ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานของ ICAC (NSW) ได้ให้ความหมายการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดว่าคือ "การใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานทางสาธารณะที่ไม่ถูกต้อง โดยพื้นฐาน คือการใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะไม่ซื่อสัตย์ หรือมีอคติเพื่อเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษแก่คนหรือกลุ่มคนหนึ่ง ๆ มากกว่าคนหรือกลุ่มคนอื่น ๆ" แม้ว่าบางกรณีการทุจริตคอร์รัปชันโดยตัวมันเองไม่เป็นความผิดทางอาญาตามข้อบัญญัติของ ICAC Act. 1988 อย่างไรก็ตามการทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นสิ่งที่สาธารณชนปฏิเสธและไม่ยอมรับการกระทำดังกล่าว

ในการที่ ICAC (NSW) จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีการทุจริตคอร์รัปชันใด ๆ หรือไม่ ขึ้นกับว่าต้องเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นความผิดทางอาญา เป็นการกระทำผิดต่อระบบระเบียบราชการ หรือเป็นการกระทำความผิดร้ายแรงที่มีโทษถึงกับการปลดออกจากราชการ

ผู้บริหารของคณะกรรมาธิการต่อต้านการคอร์รัปชันนี้ คือ ประธานคณะกรรมาธิการ (The Commissioner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าประธานคณะกรรมาธิการฯ จะได้รับแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ และต้องพึ่งพิงการบริหารจัดสรรด้านงบประมาณจากเงิน งบประมาณของรัฐ แต่การดำเนินงานต่าง ๆ นั้น คณะกรรมาธิการฯ เสนอต่อรัฐสภาโดยตรง โดยประธานคณะกรรมาธิการต้องรายงานต่อรัฐสภาทุก 6 เดือน การรายงานนี้กระทำต่อคณะกรรมการร่วมในรัฐสภา (parliamentary Joint Committee) อันประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีการตอบคำถามนำเสนอข้อมูล และอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการฯ กลไกตรวจสอบความรับผิดชอบอันนี้เป็นสิ่งที่ชี้ความแตกต่างของคณะกรรมาธิการต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้จากคณะกรรมาธิการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศอื่น ๆ สำหรับการบัญชีของคณะกรรมาธิการฯ นั้น ต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐนิวเซาท์เวลส์

ดังนั้นลักษณะพิเศษของคณะกรรมาธิการฯ คือ การมีกลไกตรวจสอบ กลไกความรับผิดชอบของตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งถือเป็นจุดแข็งของคณะกรรมาธิการฯ

คณะกรรมาธิการฯ สามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระจากคณะผู้บริหารคือ คณะรัฐบาล อย่างไรก็ตามต้องยอมรับด้วยว่า กรณีการคอร์รัปชันที่คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาสอบสวนนั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีของข้าราชการ มากกว่านักการเมือง ซึ่งกลุ่มนักการเมืองจะมีกระบวนการตรวจสอบอื่นด้วย คือการตอบข้อซักถามของนักการเมืองในรัฐสภา รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษเฉพาะสำหรับการสอบสวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง (Royal Commission)

ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีความแตกต่างจาก ICAC ฮ่องกงในหลายลักษณะ ดังเช่นขอบเขตอำนาจที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีมากกว่า ICAC ฮ่องกงในการสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจการฟ้องร้องแต่อย่างใด โดยการฟ้องร้องกับการทำงานสอบสวนของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นการทำงานที่แยกจาก

กัน กรณี ICAC ฮ่องกง เจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานอัยการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ ICAC ฮ่องกง อย่างใกล้ชิดและรับผิดชอบคดีความที่พบว่าเป็นอาชญากรรมและต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล

ข้อแตกต่างอีกประการที่สำคัญ คือ กรณี ICAC ฮ่องกง ให้ความสำคัญโดยมุ่งเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกองกำลังตำรวจ อาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร (Organised Crimes) และช่วงที่ผ่านมาก็สนใจต่อการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน ขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มิได้ครอบคลุมการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน ในกรณีอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรในออสเตรเลีย ถูกรับผิดชอบโดยองค์กรระดับชาติ เรียกว่า The National Crime Authority

ในส่วนของการสอบสวนประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน ICAC ฮ่องกงให้ความสำคัญต่อการสอบสวนที่มุ่งเชิงปริมาณของจำนวนคดีขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มุ่งเฉพาะคดีความที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญ เช่น คดีที่วงเงินสินบนสูงถึง $A 40,000 หรือมากกว่า หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่แม้ปริมาณวงเงินที่เกี่ยวข้องอาจมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม

ประเด็นคดีการทุจริตคอร์รัปชันที่ ICAC (NSW) ให้ความสำคัญ

เอกสารแจกแจงการทำงานของ ICAC (NSW) ระบุลักษณะของกรณีการคอร์รัปชันที่ทางคณะกรรมาธิการฯ ให้ความสำคัญ คือ ต้องเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการวางแผน ทำเป็นระบบ เป็นการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากการที่องค์กรมีนโยบายไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอ หรือมีมาตรการแนวทางปฏิบัติการทำงานที่มีช่องโหว่มาก

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ ICAC (NSW) ที่ดูแลเรื่องการป้องกันการคอร์รัปชัน พบว่าคณะกรรมาธิการฯ ตัดสินใจเลือกเจาะแก้ปัญหาคอร์รัปชันเฉพาะเรื่องที่เห็นว่าสำคัญต่องานบริการสาธารณะ ของระบบข้าราชการของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมาธิการฯ ตระหนักถึงขีดจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร เรื่องที่สำคัญนั้นพิจารณาจากกรณีที่มีการร้องเรียนจากการพิจารณาว่าสาธารณชนให้ความสำคัญเพียงไร และจากการวิเคราะห์นัยความร้ายแรงของปัญหา

บทบาทและอำนาจหน้าที่

ภารกิจหลักของคณะกรรมาธิการคือ การเปิดเผยคดีการทุจริตคอร์รัปชันและการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยการดำเนินบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกันและการให้การศึกษา ในทัศนะของคณะกรรมาธิการฯ บทบาทหน้าที่ดังกล่าวเป็นหลักประกันของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ลดลงได้ในระยะยาว กล่าวคือ

1) การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันโดยผ่านการสอบสวน

การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณชนถือเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมาธิการฯ การสอบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชัน เริ่มขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน การรายงานจากผู้บริหารในหน่วยงานรัฐ การพาดพิงหนทางเชื่อมโยงทั้งจาก (สมาชิก) รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ และหรือจากการริเริ่มโดยตรงของคณะกรรมาธิการฯ เอง ข้อบัญญัติกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ระบุไว้ด้วยว่าผู้บริหารในหน่วยงานรัฐมีหน้าที่รายงานต่อคณะกรรมาธิการฯ ถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกิดขึ้นและน่าสังสัยว่าเป็นการ

คอร์รัปชัน โดยตัวคณะกรรมาธิการฯ สามารถเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวนกรณีที่พบว่ามีสภาพแวดล้อมที่น่าเชื่อถือว่าเกี่ยวพันหรือนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมาธิการฯ มีหน้าที่ต้องให้ความระมัดระวังต่อการเก็บรักษาข้อมูลที่มีความสำคัญ และการคุ้มเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่สมัครใจเปิดเผยข้อมูลเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่านอกเหนือจากหน้าที่หลัก คือ การเปิดเผยและการป้องกันคอร์รัปชันต่อสาธารณชนแล้ว หน้าที่สำคัญต่อมาคือ การให้ความสนใจต่อการคอร์รัปชันที่ทำกันเป็นระบบและเลือกที่จะเจาะเน้นเฉพาะกรณีที่สำคัญที่ต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไข

ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางตามกฎหมาย ICAC Act 1988 ทำให้องค์กรนี้มีอำนาจรวบรวมหลักฐาน การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นวิธีการหนึ่งของการทำงานรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ

คณะกรรมาธิการฯ มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาไต่สวนข้อมูลเป็นการเฉพาะโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (private hearing) ในการสอบสวนคดีความ การปฏิเสธ ความร่วมมือที่คณะกรรมาธิการฯ ร้องขอข้างต้นถือเป็นความผิดและอาจถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก 1 ปี และประชาชนผู้ให้ข้อมูล หลักฐานจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายในแง่ที่หลักฐานข้อมูลที่ให้ต่อคณะกรรมาธิการฯ จะไม่ถูกใช้เพื่อเอาเป็นความผิดต่อบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักฐานดังกล่าว แต่หากเป็นการให้ข้อมูล หลักฐานเท็จจะถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก 5 ปี หรือโทษปรับเป็นจำนวนถึง 200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ในการทำงานสอบสวนนี้ เจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิการฯ สามารถร้องขอหมายค้นจากประธานคณะกรรมาธิการฯ หรือจากศาลในการเข้าถึงหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเชื่อว่ามีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวน และเพื่อที่จะปกป้องตนเอง คณะกรรมาธิการฯ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายให้การได้รับหมายค้นมาจากอำนาจศาลของมลรัฐเท่านั้น

คณะกรรมาธิการฯ สามารถร้องขออำนาจในการใช้วิธีการดักฟังภายใต้ Listening Device Act 1984 เช่น การดักฟังสายโทรศัพท์หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์โดยอาศัยกฎหมาย การดักฟังโทรศัพท์ของออสเตรเลีย (Interception Act 1979.) อำนาจดังกล่าวจะต้องได้รับจากผู้พิพากษา สหพันธรัฐ (Federal court Judge) อำนาจการกระทำดังกล่าวนี้มีความเข้มงวดภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติที่กำหนดลักษณะความผิดที่เปิดไว้ให้กระทำการดังกล่าวได้เท่านั้น

(2) การประชาพิจารณ์

ลักษณะพิเศษของ ICAC (NSW) คือ การใช้การประชาพิจารณ์ หรือ public hearing ในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง แตกต่างจากฮ่องกงที่หน่วยงานลักษณะเดียวกันนี้ไม่ปรากฏว่ามีการใช้กระบวนการดังกล่าว

พ.ศ. 2531 พ.ร.บ.คณะกรรมาธิการต่อต้านการคอร์รัปชันอิสระ (1988 ICAC Act) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการฯ ในการจัดให้มีการพิจารณารับฟังข้อมูล ความคิดเห็นเพื่อจุดประสงค์ในการสอบสวน การพิจารณารับฟังดังกล่าวถูกรับรู้ว่าเป็นเครื่องมือช่วยและเป็นส่วนประกอบสำคัญของกระบวนการสอบสวน มิใช่เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นภายหลังการสอบสวนได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว แม้ว่าการพิจารณารับฟังอาจ

เป็นการดำเนินการเฉพาะต่อบุคคลเพียงคนเดียวและกระทำเป็นการภายในโดยมิได้เปิดให้ สาธารณชนเข้ารับฟัง (private hearing) แต่โดยมากคณะกรรมาธิการฯ สามารถดำเนินการพิจารณารับฟังในเชิงประชาพิจารณ์ได้ ยกเว้นในสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยให้ใช้ขอบเขตอำนาจดำเนินการจัดการพิจารณารับฟังในลักษณะประชาพิจารณ์ได้ (เช่น อาจเป็นอันตรายกับผู้เสนอข้อมูล)

เนื่องจากการประชาพิจารณ์เอื้ออำนวยให้สาธารณชนสามารถรับรู้การทำงานของคณะกรรมาธิการฯ จึงเอื้ออำนวยให้สังคมได้รับความรู้ และเป็นการให้การศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันแก่สังคมรวมถึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อการทำงานของคณะกรรมาธิการฯ และนอกจากนี้การประชาพิจารณ์ยังเป็นการสร้างโอกาสแนวโน้มของการเพิ่มช่องทางข้อมูลข่าวสารที่สาธารณชนจะให้กับคณะกรรมาธิการฯ ด้วย

จากการศึกษารายงานต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ ICAC (NSW) พบว่าการประชาพิจารณ์ได้ถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจในกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หนาหูถึงพฤติกรรมสื่อไปในทางคอร์รัปชัน โดยเฉพาะเรื่องการให้และรับสินบน ซึ่งในทางกฎหมายเอาผิดได้ยากมาก เพราะมักจะไม่มีใบเสร็จให้เป็นหลักฐานชัดเจน หรือเรื่องการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อสร้างไมตรีจิตหรือเป็นการตอบแทนที่นักการเมืองช่วยเหลือผ่านโครงการที่ต้องได้รับการอนุมัติ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของการทำประชาพิจารณ์อาจมิใช่เพื่อจุดประสงค์ของการหาข้อมูลเพื่อฟ้องร้องในชั้นศาลเพื่อการลงโทษ แต่เพื่อ "หาข้อเท็จจริง... การเปิดเผยพฤติกรรมและการควบคุมเป็นจุดมุ่งหมายหลักมากกว่าการฟ้องร้องและการลงโทษ ถ้ามีหลักฐานชัดเจนสื่อไปถึงพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายอาญาชัดเจน อัยการก็จะต้องดำเนินการต่อไป" กระบวนการสอบสวนทางคดีอาญาแบบเดิม ๆ ไม่มีพลังพอที่จะเปิดเผยพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้ นี่เป็นเหตุผลที่คณะกรรมาธิการฯตัดสินใจเข้าทำการสอบสวน(โดยใช้วิธีประชาพิจารณ์-ผู้เขียน) "... และจัดพิมพ์ผลของการสอบสวนให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย" การเปิดเผยข้อมูลทำให้สาธารณชนมีส่วนช่วยกรรมาธิการแสวงหาวิธีควบคุมปิดช่องโหว่ของตัวบทกฎหมาย หรือหามาตรการใหม่ ๆ ลดการคอร์รัปชัน

ดังนั้นเท่ากับว่าคณะกรรมาธิการฯ มองว่าการประชาพิจารณ์ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันขัดขวางการคอร์รัปชัน เพราะว่าการประชาพิจารณ์ช่วยเปิดเผยคดีการทุจริตคอร์รัปชันให้สังคมรับรู้และทำให้ชื่อเสียงความเชื่อถือของผู้กระทำผิดต้องเสื่อมเสียและเป็นที่รับรู้ของสังคม อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานของคณะกรรมาธิการฯ บางคนมีความเห็นว่า แม้ความกลัวเสียชื่อเสียงจะเป็นตัวช่วยลดการคอร์รัปชันได้ แต่การประชาพิจารณ์เองอาจไม่เป็นสิ่งที่น่ากลัวเกรงเพียงพอ ถ้าหากไม่มีมาตรการสืบสวนและมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ และนี่อาจเป็นเหตุผลหนึ่งซึ่งในระยะหลัง ๆ นี้ *คณะกรรมาธิการฯ ตัดสินใจทำประชาพิจารณ์กรณีที่มีหลักฐานการกระทำผิดทางอาญาชัดเจนและซึ่ง* นำไปสู่การฟ้องร้องขึ้นศาลจนมีการลงโทษด้วย ดังในกรณีสมาชิกสภาเทศบาลเรียกร้องเงินค่าสินบท $A40,000 จากนักธุรกิจที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว

คณะกรรมาธิการฯ ยังพบด้วยว่าการพิจารณารับฟังข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นวิธีการที่ช่วยระบุและชี้ช่องทางข้อมูลถึงผู้กระทำผิด ผู้เกี่ยวข้องซึ่งช่วยนำไปสู่การสอบสวนที่ขยายผลออกไป

ผู้ที่ต้องให้ข้อมูลกับคณะกรรมาธิการฯ อาจร้องขอให้มีการพิจารณารับฟังข้อมูลเฉพาะบุคคลโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนได้ คือ Private hearing ถ้าหากมีเหตุผลเพียงพอสนับสนุนว่าการพิจารณารับฟังข้อมูลเฉพาะบุคคลโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นวิธีเดียวที่จำเป็น ดังเช่น การทำประชาพิจารณ์อาจเกิดอคติต่อการดำเนินการทางอาญากับความผิดที่ฟ้องร้องได้ ความจำเป็นในการปกป้องหรือปกปิดการชี้ตัวพยานสำคัญ การหลีกเลี่ยงความอยุติธรรมหรือความเสื่อมเสียชื่อเสียงต่อพยานหลักฐานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

แม้ว่าการประชาพิจารณ์อาจหรือไม่อาจนำไปสู่การฟ้องร้องก็ได้ ขึ้นกับว่ามีหลักฐานเพียงพอหรือไม่ในการระบุความผิดทางอาญา หรือความผิดต่อระเบียบราชการนั้น ๆ แต่ก็มีประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การใช้ประชาพิจารณ์ของคณะกรรมาธิการว่าเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว ข้อวิจารณ์และความเห็นจากสาธารณชนทำให้เกิดการร่างกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคล แต่คณะกรรมาธิการฯ ยังคงใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ต่อไปในฐานะเครื่องมือหลักเพื่อการปราบปรามคอร์รัปชัน

(3) การป้องกันการคอร์รัปชัน และการให้การศึกษา

บทบาท 2 ประการนี้ นำมาวิเคราะห์ร่วมกันจากลักษณะของบทบาทหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกัน เช่นเดียวกับ ICAC ในฮ่องกง ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทด้านการป้องกันและการให้การศึกษาต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแก่สาธารณชน สุภาษิตของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ คือ "การป้องกันดีกว่าการแก้ไข" ซึ่งคณะกรรมาธิการฯ ถือเป็นหลักการในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐเรื่องการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในการทำงานประจำของแต่ละหน่วยงาน

ส่วนมากแล้ว คณะกรรมาธิการฯ จะมีการดำเนินงานด้านการป้องกันภายหลังคดีการคอร์รัปชันได้มีการสอบสวนแล้ว แต่งานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันยังคงมุ่งหมายที่การปรับปรุงวิธีการทำงาน การจัดการเพื่อลดโอกาสหรือปิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในบรรดาหน่วยงานของทางการ ตัวอย่างคำแนะนำของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ต่อหน่วยงานของรัฐในการป้องกันการคอร์รัปชัน คือการมีกลไกตรวจสอบการใช้ฐานข้อมูลของภาครัฐ หน่วยงานที่มีข้อมูลสำคัญควรมีระบบคอมพิวเตอร์ที่บรรจุโปรแกรมซึ่งจะทำให้ผู้บริหารงานรู้ได้ทันทีว่าผู้ใดใช้ข้อมูลอะไรบ้าง และเพื่อจุดประสงค์อันใด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการที่มิได้รับการอนุมัติ หรือมิได้มีเหตุผลเพียงพอสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญทั้งโดยการอ่าน หรือโอนย้ายถ่ายเทข้อมูลราชการเหล่านี้ได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังให้คำแนะนำแก่หน่วยงานเฉพาะแห่งหน่วยงานรัฐทุกแห่งสามารถติดต่อเพื่อขอคำปรึกษาหรือจัดให้มีการประชุมปรึกษาร่วมระหว่างกัน

งานวิจัยและงานสนับสนุนอื่น ๆ ของคณะกรรมาธิการฯ

งานส่วนสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมาธิการฯ คือ การสนับสนุนด้านการวิจัย ภารกิจหลักของฝ่ายงานวิจัยใน ICAC (NSW) คือ การทำงานวิจัยเอง หรือการว่าจ้างให้มีการทำงานวิจัยเพื่อช่วยงานด้านการสอบสวน หรือเพื่อใช้ตระเตรียมสำหรับขั้นตอนงานสอบสวน งานป้องกันรวมถึงงานให้การศึกษา

ฝ่ายงานวิจัยนี้มีหน้าที่กำหนดทิศทางเพื่อการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในทิศทางอนาคตข้างหน้าด้วย เช่นเดียวกับงานให้การศึกษาที่มุ่งการเผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสู่ชุมชนท้องถิ่น

งานวิจัยต่าง ๆ ที่ช่วยชี้หรือระบุปัจจัยที่มีผลกระทบ เกี่ยวข้องต่อการสอบสวน การฟ้องร้องคดีการล่วงละเมิดทางเพศเด็กและเยาวชน ฝ่ายงานวิจัยได้ให้ข้อมูลเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพขึ้น และยังช่วยประเมินประสบการณ์การทำงานของ Commission multidisciplinary team เพื่อแก้ปัญหาการคอร์รัปชันและประเมินกลยุทธการป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน เมื่อมีการนำไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงงานการป้องกัน

เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานด้านการป้องกันการคอร์รัปชัน ฝ่ายงานวิจัยได้มีการสำรวจทัศนคติความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ข้าราชการรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มีต่อความเข้าใจในปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและต่อความเข้าใจถึงบทบาทต่อปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ยังทำการสำรวจทัศนคติของชุมชนที่มีต่อการทำงานและข้อเสนอการปรับปรุงการทำงานที่มีต่อคณะกรรมาธิการฯ เพื่อใช้ในการปรับปรุงงานด้านการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

2.4 อังกฤษ

เป็นเวลาหลายทศวรรษที่ประชาชนในสหราชอาณาจักรเชื่อว่าสังคมของเขา และงานบริการสาธารณะปลอดจากการคอร์รัปชัน รายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมการคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้น ในช่วงระยะเร็ว ๆ นี้ทำให้ชาวอังกฤษหันมาตั้งคำถามถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศของตนว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ หรือว่าในช่วงที่ผ่านมามีการคอร์รัปชันในระดับสูงแต่มีการปกปิดไว้ คำอธิบายทั้งสองอาจมีส่วนถูกต้องทั้งสิ้น

บางคนเสนอว่าสังคมอังกฤษมีการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ที่ลงรากลึกอยู่ในวิถีชีวิตอยู่แล้ว คนกลุ่มนี้เสนอว่า "เครือข่ายเด็กเส้น" (Old boys network) ที่ดำรงอยู่เป็นพื้นฐานของการรับคนเข้าทำงาน แม้ว่าจะมีกระบวนการคัดเลือกที่แท้จริงก็ตาม เพราะว่าหลักเกณฑ์การคัดเลือกให้ความสำคัญกับผู้ที่จบจากโรงเรียน หรือมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง

ทศวรรษ 2510 มีกรณีอื้อฉาวที่สถาปนิกและวิศวกรก่อสร้างชื่อ จอห์น พอลสัน ให้สินบนในรูปของเงิน ของขวัญและการบริการต่าง ๆ หลายรูปแบบแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นหลายตำแหน่ง และเป็นจำนวนมากเพื่อให้บริษัทของเขาได้รับสัญญาก่อสร้างจากงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น กรณีดังกล่าวเกี่ยวโยงกับผู้คนหลายระดับในสังคม จนทำให้ต้องตั้งคณะกรรมาธิการสอบสวน (Royal Commission) เพื่อทำการสอบสวนและทำรายงานข้อเท็จจริง และในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทำรายการแสดงผลประโยชน์ทางธุรกิจของพวกเขา

การปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีหน่วยงานปราบปรามคอร์รัปชันของข้าราชการเป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายปราบปรามคอร์รัปชันและการฉ้อโกง (fraud) หลายฉบับ การฟ้องร้องกรณีการคอร์รัปชันผ่านกระบวนการ

ทางศาลตามปรกติ พ.ร.บ.คอร์รัปชันฉบับแรก (พ.ศ. 2432) ให้คำจำกัดความคอร์รัปชันว่า คือ การให้ สัญญา เสนอให้ หรือการขอรับของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียม รางวัล หรือผลประโยชน์ หรือความ ได้เปรียบใด ๆ ก็ตาม เพื่อเป็นเครื่องจูงใจโดยตรง ให้สมาชิก เจ้าพนักงาน หรือข้าราชการ องค์การบริหาร ท้องถิ่น หรืออาจมีบุคคลที่ 3 เกี่ยวโยงด้วย ให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้และผู้รับ อันเป็นการกระทำ ผิด การฟ้องร้องต้องกระทำโดยอัยการ ผู้ทำผิดอาจมีโทษสูงถึงจำคุก 2 ปี หรือถูกปรับในจำนวนเงินที่มิได้ จำกัดไว้หรือถูกไล่ออก หรือไม่อาจเข้ารับราชการได้อีกเป็นเวลา 5 ปี ถ้าทำความผิดเป็นครั้งที่ 2 โทษก็ สูงขึ้น พ.ร.บ. ฉบับแรกนี้จำกัดขอบเขตปราบปรามการคอร์รัปชันในบรรดาข้าราชการขององค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น พ.ศ. 2449 พ.ร.บ. การคอร์รัปชันฉบับที่สอง ขยายขอบข่ายครอบคลุมถึงข้าราชการ ทั้งหมดและภาคเอกชนด้วย และ พ.ร.บ. การป้องกันคอร์รัปชัน พ.ศ. 2459 ขยายคำจำกัดความของ คอร์รัปชันให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม การเปลี่ยนแปลงคำจำกัดความที่สำคัญคือ ถ้าพิสูจน์ได้ว่า เงิน ของขวัญ หรือสิ่งอื่นใดที่จ่ายหรือให้กับเจ้าพนักงานรัฐ ที่ทำงานหน่วยงานของราชการ โดยผู้จ่าย ได้รับประโยชน์ หรือหาทางจะได้รับประโยชน์จากการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐใด ๆ ก็ตามให้ถือว่า เงิน ของขวัญ หรือสิ่งอื่นใดที่จ่ายให้ และผู้รับซึ่งเป็นข้าราชการได้รับแล้ว เป็นสิ่งที่ได้มาโดยมิชอบ เข้าลักษณะเป็นสินบน เป็นการคอร์รัปชัน ตามที่แจกแจงไว้ใน พ.ร.บ. นอกจากจะมีการพิสูจน์เป็นอย่างอื่น

หลังจากนั้นมีการออก พ.ร.บ. อีกหลายฉบับ เพื่อปราบปรามการฉ้อโกง การป้องกันการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันของตำรวจ การคอร์รัปชันเกี่ยวโยงกับระบบข้อมูล การใช้คอมพิวเตอร์ การธนาคาร การเงิน และอื่น ๆ เพื่อให้การปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชันได้ผล และทันสมัยขึ้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ การให้อำนาจศาลอาญายึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ให้ตกเป็นของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทำผิดได้กำไรจากการคอร์รัปชัน หรือการทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ เป็นบทลงโทษเพิ่มเติมจากบทลงโทษคดีอาญาที่ได้ทำผิด

การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันอาจมีหลักการที่ว่า ผู้ทำความผิด(เช่นผู้ได้รับสินบน) มิควร ได้กำไรหรือได้ประโยชน์เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินจากการทำความผิด จากหลักการอันนี้ได้มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายอาญาเมื่อ พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2538 ซึ่งได้ให้อำนาจศาลอาญายึดทรัพย์สินผู้กระทำ ความผิดอาญาให้ตกเป็นของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทำความผิดได้กำไรจากการทำความผิด กล่าวคือเมื่อศาล อาญา เมื่อพิพากษาว่าผู้ต้องหาทำความผิดจริงแล้ว ศาลจะคำนวณว่าผู้ทำความผิดได้รับผลได้จากการทำ ความผิดของตนมีมูลค่าเท่าไร และจะมีคำสั่งให้ผู้ทำความผิดจ่ายเงินให้แก่ศาลเท่ากับจำนวนที่คำนวณได้ ถ้าจ่ายไม่ได้ศาลสามารถริบเอาทรัพย์สินของผู้ทำความผิดเป็นของรัฐเท่ากับมูลค่าที่ต้องจ่าย ไม่ว่าทรัพย์สิน นั้น ๆ จะได้มาโดยชอบหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังสามารถยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิถูกต้องตามกฎหมาย เป็นของรัฐอีกด้วย

เท่ากับว่าผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมายนั้น ต้องจ่ายเงินให้รัฐในกรณีได้รับ ผลกำไรจากการทำความผิด และอาจถูกริบทรัพย์ที่ได้มาโดยมิถูกต้องตามกฎหมายอีกสถานหนึ่ง

กฎหมายนี้ครอบคลุมมิใช่เฉพาะคดีคอร์รัปชัน อาจเป็นคดีอาญากรณีอื่น ๆ เช่น ค้ายาเสพติด ฯลฯ

ทั้งสหรัฐฯ และอังกฤษ ให้อำนาจศาลดำเนินการยึดทรัพย์ที่มีในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการศาลของประเทศที่มีทรัพย์สินดังกล่าวกับสหรัฐฯ และอังกฤษเป็นราย ๆ ไป

กล่าวได้ว่าในกรณีของประเทศอังกฤษ การแก้ไขกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้เพิ่มโทษของการคอร์รัปชันให้สูงขึ้น เพื่อเป็นทั้งมาตรการปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชัน

สรุปและข้อเสนอแนะ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นที่ทราบกันแล้วว่าเป็นไปตามความประสงค์ที่จะให้มีการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติในส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย ตามปกติแล้วกระบวนการดำเนินการทางวินัย จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานแต่ละประเภท การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการปฏิบัติตามกระบวนการทางวินัยในลักษณะที่มีความแตกต่างกันกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรพิเศษ นั้น จะก่อให้เกิดผลที่แตกต่างของความเป็นธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงจะได้รับหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบัญญัติให้มีการ จัดตั้งองค์กรอื่นๆซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่กฎหมายก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยในลักษณะที่แตกต่างกับกระบวนการทางวินัยที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการตาม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่า แม้จะเป็นเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เหมือนกัน แต่เป็นเพราะเหตุใดกฎหมายจึงต้องกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ มีบทบาทเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างกัน และเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ในข้อหาว่ากระทำความผิดในครั้งคราวเดียว จะต้องถูกดำเนินการทางวินัย หลายครั้งหลายคราว จากหน่วยงานตรวจสอบของรัฐ ในหลายหน่วยงานเช่นนั้นหรือ

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับรัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยจะจัดระบบกฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่ให้ความสำคัญหรือเชื่อมั่นในความมีคุณค่าของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญของ รัฐนิติธรรมจึงต้องมีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย *โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ*

1) หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ เช่น สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ เช่น สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพก็มีขอบเขต หรือดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพเพื่อมิให้บุคคล ใช้สิทธิเสรีภาพตามชอบใจ

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

3) หลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกำหนดให้แต่ละองค์กรมีอำนาจแยกจากกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดมากเกินไป หลักสำคัญของหลักการถ่วงดุลอำนาจคือ การ*ให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง*

2. องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ไปในทางแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือการทุจริตต่อหน้าที่ ในแต่ละประเทศจะมีการดำเนินการในลักษณะที่แตกต่างกัน และในแต่ละประเทศจะเป็นไปในรูปแบบหรือมีลักษณะอย่างไรนั้น จะขึ้นอยู่หรือเป็นไปตามประเทศนั้นๆ เห็นว่า เหมาะสม คือ ถ้าจะพิจารณาถึงการกำหนดตัวองค์กรให้มีอำนาจหน้าที่ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการแล้ว ในบางประเทศอาจกำหนดให้มีองค์กรมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ แต่ในบางประเทศก็มิได้มีการตั้งองค์กรพิเศษในลักษณะนี้ขึ้นมา คือ อาจกำหนดให้องค์กร เช่น ตำรวจ อัยการ เป็นองค์กรมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้ว มีข้อน่าสังเกตว่า การจัดตั้งองค์กรพิเศษให้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการในต่างประเทศ นั้น เช่น

ในประเทศออสเตรเลีย การจัดตั้งองค์กร Independent Commission for Anti Corruption (ICAC) ก็ดูเหมือนว่า จะมีเหตุผลที่คล้ายกับการจัดตั้ง ICAC ของฮ่องกง คือเดิมในออสเตรเลีย นั้น องค์กรที่

มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชั่น จะอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ อัยการ ครั้นปัญหาคอร์รัปชั่น มีความรุนแรงขึ้น จึงมีการจัดตั้ง ICAC ของออสเตรเลีย

การจัดตั้งองค์กรพิเศษในต่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์จะให้องค์กรพิเศษมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตที่มีความรุนแรง จึงได้ให้อำนาจหน้าที่ในลักษณะพิเศษ เช่น ICAC ของฮ่องกง มีอำนาจจับโดยไม่ต้องมีหมายจับ และมีอำนาจปราบปรามคอร์รัปชั่นในภาคเอกชน และ ICAC ของออสเตรเลีย สามารถร้องขอเพื่อให้มีอำนาจในการดักฟังโทรศัพท์ หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกรณีที่น่าสังเกตว่า การดำเนินการปราบปรามคอร์รัปชั่น จะให้ความสำคัญไปในทางใช้กระบวนการดำเนินการทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการอันเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนกระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้น แทบจะไม่มีการกล่าวถึงเลย ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลเนื่องมาจากการใช้กระบวนการทางอาญาดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตนั้น หากผลในที่สุดเป็นประการใดแล้ว ย่อมมีผลต่อการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอยู่แล้ว ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า การใช้กระบวนการทางวินัยและทางอาญาดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น สมควรใช้กระบวนการในทางอาญาและทางวินัย ไปพร้อมๆกัน หรือจะให้ดำเนินการทางวินัย หรือทางอาญาไปก่อน เช่น ให้ดำเนินการกระบวนการทางอาญาเสร็จสิ้นก่อน แล้วให้มีผลถึงการใช้กระบวนการทางวินัย

3. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการนั้นเป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปแล้วว่า มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยยังได้บัญญัติกฎหมายให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ ซึ่งมีรูปแบบและมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะต่างๆมาตามลำดับ คือได้เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษนี้มาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ โดยตรง นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่กฎหมายบัญญัติให้มี

อำนาจหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

ด้วยเหตุที่การทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นศวามผิดทั้งทางวินัยและอาญา แต่ในส่วนของกระบวนการดำเนินการทางวินัย ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า โดยทั่วไปนั้นกฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พนักงานแต่ละประเภทเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรพิเศษ ก็ได้บัญญัติให้องค์กรพิเศษนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับ การ ดำเนินการตามกระบวนการทางวินัยด้วย

การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ซึ่งรวมถึงการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วยนั้น เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักการ

ดำเนินการทางวินัย ซึ่งประกอบด้วยหลักยุติธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว ในขณะเดียวกันยังมีหลักการพิจารณา ความผิดทางวินัยที่จะต้องคำนึงถึงด้วย คือ หลักนิติธรรม หมายถึง การพิจารณาความผิดทางวินัยต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่จะแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่า พฤติการณ์ของการกระทำครบ องค์ประกอบความผิดถูกต้องตามขั้นตอน ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ และกฎหมายได้บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องนำหลักการพิจารณากำหนดโทษ โดยการกำหนดโทษให้ถูกต้องเหมาะสมด้วยเหตุที่ควรจะเป็นในเรื่องของเจตนาในการกระทำความผิด และผลหรือความเสียหายแห่งการกระทำความผิดนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด แต่มีข้อน่าพิจารณาว่า การใช้หลักการพิจาณากำหนดโทษ ดังกล่าวจนมากหรือเกินเลยไป โดย เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่เป็นไปโดยเสมอหน้ากัน หรือเป็นไปในลักษณะระบบอุปถัมภ์ อาจเป็นช่องทางในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดได้ ซึ่งจะมีผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพได้ การบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในอันที่จะมุ่งหวังให้มีการปราบปรามการทุจริต ก็ไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การกระทำในลักษณะใดจะเป็นความผิดและต้องรับโทษทางวินัยหรือไม่นั้น จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการและพนักงานประเภทนั้นๆ กล่าวคือ กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายได้ดำเนินการทางวินัยแล้วเห็นว่า เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็สามารถกำหนดโทษหรือสั่งลงโทษได้ตามสมควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด และในกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจ เช่น นายกรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติให้เป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเมื่อสอบสวนได้ความปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ต้องนำเสนอ อ.ก.พ. สามัญพิจารณา อ.ก.พ.สามัญจึงมีอำนาจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษอย่างร้ายแรง ไม่ร้ายแรงหรืองดโทษ ยุติเรื่องได้ ตามที่ อ.ก.พ. เห็นสมควร ดังนี้ ในกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กระบวนการดำเนินการทางวินัยของผู้มีอำนาจบังคับบัญชานั้น จะมีกระบวนการพิจารณากลั่นกรองพิจารณาความผิดและลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย 2 กระบวนการ คือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กับ อ.ก.พ.สามัญ

ในส่วนของกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรพิเศษนั้น ในบางกรณีกฎหมายได้บัญญัติให้ขององค์กรพิเศษดำเนินการโดยใช้กระบวนการสอบสวน เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ป. และในบางกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในเฉพาะส่วนของการใช้กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (มาตรา 301)

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงเองจะไต่สวนข้อเท็จจริงเองหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ (มาตรา 45) และในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการ คือ

1) แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และใช้สิทธิคัดค้านได้

2) แจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

3) รวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานว่าเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ เมื่อเห็นว่าเพียงพอก็ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบและให้มีโอกาสชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาและสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ แต่ทนายความหรือบุคคลผู้ไว้วางใจต้องไม่ใช่พยานในเรื่องกล่าวหานั้น

4) อนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหามีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่ามีมูลหรือไม่ แล้วทำสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช.จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน ในกรณีที่คณะ-กรรมการ ป.ป.ช.มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ช.จะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วัน

กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะเป็นกระบวนการของการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือพิสูจน์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีมูลความผิดหรือไม่ ส่วนผู้มีอำนาจดำเนินการตามนี้อาจเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช.เอง หรืออาจมอบให้คณะอนุกรรมการไต่สวน ดำเนินการแทนก็ได้ และในการดำเนินการไต่สวน จะมีกระบวนการของการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่จะใช้สิทธิร้องคัดค้านอนุกรรมการผู้ได้รับการแต่งตั้งได้ การได้รับแจ้งข้อกล่าวหา การมีโอกาสได้ชี้แจงข้อกล่าวหา รวมทั้งการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะนำบุคคลที่ตนไว้วางใจ หรือทนายความ เข้ารับฟังการชี้แจงหรือการให้ถ้อยคำด้วย และในที่สุดถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้พิจารณาหลักฐานทั้งปวงแล้วเห็นว่า การกระทำมีมูลความผิดทางวินัยก็ให้ส่งเรื่อง

ให้ผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก

3.1) เมื่อพิจารณาในภาพรวมของการกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ กับกระบวนการไต่สวนที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กล่าวมา ตามลำดับนั้น จะเห็นได้ถึงความแตกต่างในลักษณะที่เป็นสาระสำคัญ คือ ในกรณีที่เป็นการดำเนินการของผู้มีอำนาจบังคับบัญชา การรวบรวมพยานหลักฐานจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการรวบรวมพยานหลักฐานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถ้าได้ดำเนินการอยู่บนสมมติฐานของความสุจริตแล้ว ผลแตกต่างที่จะพึงมีหรือจะเกิดจากกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น น่าจะเป็นผลเนื่องมาจากความแตกต่าง ในด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นความมีประสิทธิภาพของตัวบุคลากร ความมีประสิทธิภาพของกฎหมายว่าจะอำนวยประโยชน์สูงสุด ต่อกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานได้มากน้อย เพียงใด

สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและได้ความปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีมูลความผิดทางวินัย และจะไปตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้นั้น เป็นผลเนื่องมาจากการมีความสงสัยว่ากระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานของหน่วยงานต้นสังกัด จะมีความสุจริตตามที่สมควรตั้งอยู่บนสมมติฐานที่กล่าวข้างต้นหรือไม่ ความสงสัยในลักษณะนี้จึงมีผลต่อเนื่องต่อการก่อให้เกิดความคลางแคลงสงสัยถึงการมีหลักความยุติธรรม หลักนิติธรรม หลักการพิจารณากำหนดโทษ ของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเลี่ยงไม่ได้

การสร้างหรือกำหนดหลักการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตั้งอยู่บนฐานของความสงสัยในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลกระทบถึงความเป็นธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนจะได้รับหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องที่สมควรแก่การให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นั่นคือการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ว่า กระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับวินัยที่อยู่ในชั้นการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เขามีโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมอย่างไม่มีข้อสงสัย

3.2 ตามที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่าการตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นกระบวนการหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และตามที่กฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในส่วนของกระบวนการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยนั้น ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในลักษณะที่แตกต่างไปจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอื่น ซึ่งเป็นความแน่นอนว่าการตกอยู่ภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่แตกต่างกันอาจมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันในส่วนของความแตกต่างในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สมควรจะให้ความสำคัญต่อกลไกต่างๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคลากร บทบัญญัติของกฎหมาย การบริหารว่า จะสามารถอำนวยความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากน้อยเพียงใด เพราะกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการขององค์กรใด พึงดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมควบคู่กันไป

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวน

กล่าวโดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการไต่สวนวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัยนั้น เดิมสำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการโดยวิธีการสืบสวนสอบสวน เมื่อผลการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยและหรือทางอาญาแล้ว สำนักงาน ป.ป.ป.ก็จะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย และหรือแจ้งเรื่องต่อพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น โดยผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือพนักงานสอบสวนย่อมผูกพันเพียงการนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนพิจารณาโทษ[11] หรือสืบสวนสอบสวนในความผิดทางอาญาเท่านั้น การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ป. จึงเป็นไปในลักษณะเสริมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และเป็นเพียงการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือพนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนขึ้นใหม่ได้ จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือพนักงานสอบสวน ช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาโดยใช้หลักรัฐศาสตร์เกินความจำเป็น สถิติและผลสำเร็จในการดำเนินการในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ป. จึงเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์เพียงบางส่วนเท่านั้น สำนักงาน ป.ป.ช.จึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามหรือลดปริมาณการทุจริตดังกล่าวให้ลดน้อยลงหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น เครื่องไม้เครื่องมือที่ฝ่ายบริหารมอบให้แก่องค์กร ป.ป.ช. แม้จะมีเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของการตรวจค้น ยึด อายัด หรือจับกุม ก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวยังมีปัญหาในด้านวิธีปฏิบัติอันมีขอบเขตและขีดจำกัด และข้อขัดข้องในทางกฎหมาย ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยไม่ว่าจะเกี่ยวด้วยการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินหรือกรณีร่ำรวยผิดปกติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อ

---

[11] พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 มาตรา 19 และมาตรา19 ทวิ

ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว แม้จะบัญญัติให้นำระบบการไต่สวนมาใช้แทนวิธีการสืบสวนสอบสวนที่มีมาแต่เดิมก็ตาม ระบบการไต่สวนดังกล่าว แม้จะมีเจตจำนงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กระบวนการและวิธีปฏิบัติตามระบบการไต่สวนนี้ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาอย่างไรหรือไม่ ในส่วนของการชี้มูลความผิดทางวินัยและหรือชี้มูลความผิดในทางอาญา ซึ่งจะต้องแจ้งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดพิจารณาโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดไปโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นใหม่ หรือส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาส่งฟ้องต่อศาลได้โดยศาลมิต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องอีก ซึ่งเป็นการตัดทอนอำนาจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือตัดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน รวมถึงกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระบวนการไต่สวน กระบวนการพิจารณาโทษ ล้วนยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและข้อขัดข้องในทางกฎหมายไม่อาจทำให้องค์กรอิสระอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามหรือลดปริมาณการทุจริตได้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในเรื่องดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

กระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐานมาเอง หรืออ้างพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเข้าสืบ โดยนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้[12] และเมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆเสร็จแล้ว ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหามีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการแล้วให้ถือว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ[13]

เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนแล้ว อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการ ไต่สวนชุดเดิม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งหากเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ ต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อใช้สิทธิคัดค้านอนุกรรมการท่านหนึ่งท่านใดได้ ทั้งให้

---

[12] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ข้อ 26

[13] เรื่องเดียวกัน, ข้อ 27 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

คณะอนุกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยไม่ต้องทำความเห็น[14]

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติว่า มีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97[15]

4.1.1 กรณีความผิดทางวินัย

บทบัญญัติในมาตรา 92 บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช.ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นๆ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย เมื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป[16]

4.1.2 เรื่องการลงโทษทางวินัย

มาตรา 93 บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ตุลาการศาลปกครอง และอัยการ) พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน และให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันออกคำสั่ง[17]"

---

[14] เรื่องเดียวกัน, ข้อ 28 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

[15] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91

[16] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 92

[17] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 93

กรณีละเลยไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช.มีมติ)

มาตรา 94 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ[18]

กรณีไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช. มีมติ)

มาตรา 95 บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 93 ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้ คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ (เว้นแต่ข้าราชการตุลาการ ตุลาการศาลปกครอง อัยการ ให้แจ้ง ไปยังประธานคณะกรรมการนั้นๆ) [19]

หลักการตามบทบัญญัติ มาตรา 94 และ มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 นั้น เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากหลักการเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในกรณีมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งเดิม มาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งมีบทบังคับเพียงให้ต้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ทางวินัย หรือพิจารณาโทษ โดยให้นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนเท่านั้น ฐานะทางสำนวนของ ป.ป.ป. จึงเป็นเพียงสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น และมีบทบังคับต้นสังกัดเพียงต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาโทษเท่านั้น ในส่วนที่ว่าต้นสังกัดจะลงโทษฐานใดหรือไม่ ก็สามารถทำได้ แต่ในส่วนของฐานะทางสำนวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีบทบังคับให้ต้นสังกัดต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดด้วย

บทบังคับตามมาตรา 94 บังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา 93 หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้

---

[18] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94

[19] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95

มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ละเลย ไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

แต่ทว่าตามบทบัญญัติ มาตรา 95 มีบทบังคับว่า ในกรณีที่ต้นสังกัด ไม่ดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจ สั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

เห็นได้ว่า ในกรณีมาตรา 95 กฎหมายไม่ได้บัญญัติความผิดของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไว้ ย่อมหมายถึงว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ละเลย ไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ย่อมมีความผิดทางวินัย[20] แต่ในทางกลับกันหากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา โดยลงโทษฐานความผิดต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียแล้ว กล่าวคือไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 กลับไม่มีบทบัญญัติว่าผู้บังคับบัญชามีความผิดทางวินัย[21] ดังนี้ ย่อมเกิดปัญหาว่า ในทุกๆกรณี หากผู้บังคับบัญชาไม่ยอมลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 94 แต่กลับใช้มาตรการตามมาตรา 95 คือลงโทษต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ ย่อมเกิดปัญหาข้อถกเถียงในทางกฎหมายว่า การดำเนินการตามมาตรา 95 ไม่มีบทบัญญัติความผิด จะถือเอา ความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ได้ ทำให้บทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ความหวังที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถบรรลุถึงซึ่งเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาข้อกฎหมายนี้ จะถือเอาความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าวว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามมาตรา 118 แห่ง พ.ร.บ. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 อย่างไรหรือไม่นั้น ในกรณีนี้จะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 118 ดังกล่าว ได้บัญญัติความผิดไว้เฉพาะว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) คือสั่งการให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริงและไม่ปฏิบัติตามมาตรา 79 ซึ่งเป็นเรื่องการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ใน 2 กรณีดังกล่าวเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา 118 มิได้กล่าวอ้างถึงการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 95 แต่อย่างใด และในกรณีดังกล่าวการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติความผิดตามมาตรา 118 ได้

ถือได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 95 เป็นบทบัญญัติที่ขัดกันเองกับบทบัญญัติมาตรา 94 ซึ่งบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมาตรา 93 หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดทางวินัยแต่ในขณะที่บทบัญญัติ

---

[20] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94

[21] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95

มาตรา 95 กลับบัญญัติในทางกลับกันว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 93 ก็ได้ และไม่มีความผิดด้วย ซึ่งหมายถึงว่าบทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้จึงเห็นควรแก้ไขตัดบทบัญญัติมาตรา 95 ออกเสีย เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 94 มีผลบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติและจะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในอันที่จะแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการวิ่งเต้นช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา ดังที่เคยมีมาแต่ในอดีตได้หมดสิ้นไป

ปัญหาในเรื่องหน่วยงานที่อยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด

เกี่ยวกับกรณีนี้ มาตรา 92 วรรคแรก บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสรที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 92 วรรคท้าย ยังบัญญัติ ให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ทั้งนี้ ในบทบัญญัติมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวได้บัญญัติบังคับไว้ว่าเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสาม (วรรคท้าย) แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

จากบทบัญญัติมาตรา 93 ดังกล่าว มีความหมายว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและได้ส่งรายงานและเอกสาร ในเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าว ต้องพิจารณาโทษและพิจารณาลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือเอารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย [22]

---

[22] พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 วรรคสาม

4.1.3 ปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติตามมาตรา 92

ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องของผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ตามมาตรา 93 นั้น ในกรณีที่ต้นสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดดังกล่าวนั้นได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดของผู้ถูก -กล่าวหา โดยเจตนาช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อทราบว่า ผู้ใต้บังคับบัญชา ถูกกล่าวหาร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือทราบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนในเรื่องดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัด เร่งรีบดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว แล้วเร่งรีบพิจารณาโทษในทันทีก่อนที่สำนักงาน ป.ป.ช.ดำเนินการแล้วเสร็จ หรือก่อนที่ที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. หรือในกรณี อื่นใดก็ตาม กล่าวคือ

1) ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยต้นสังกัดแล้ว ครั้งหนึ่ง และในขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาก็ถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนทางวินัยในมูลฐานความผิดทางวินัยเดียวกันอีกครั้งหนึ่ง ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ

1.1) วิธีการดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดต่างไปจากวิธีการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2) ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 แห่ง พ.ร.บ.ป.ป.ป. พ.ศ.2542 ได้อย่างไรหรือไม่เพียงใด เพราะต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยในกรณีดังกล่าวไปแล้ว

ตามปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดนั้นต่างไปจากระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความเป็นธรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับย่อมได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่าระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางไม่มีอคติใดๆกับผู้ถูกกล่าวหา และระบบในการไต่สวนมีความรัดกุม มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิในรูปของคณะอนุกรรมการไต่สวนในปัญหาที่ว่า ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยอย่างไรในกรณีที่ได้ลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้ว หรือยุติเรื่องไปแล้ว ต่อเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้ดำเนินการทางวินัยอีกเช่นนี้ ปัญหาในข้อนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

1)ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

2)ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง

ปัญหาในข้อนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สืบเนื่องจาก ในการวินิจฉัยปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตายตัว หรือแนวทางปฏิบัติว่าการกระทำในลักษณะใด จะถือว่ามีความผิดฐานเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 104 ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ

ปลดออก หรือไล่ออก ตามความเลวร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ความร้ายแรงแห่งการพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ชี้มูลความผิดทางวินัย คือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษได้เพียง 2 สถาน คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก เท่านั้น แม้จะมีเหตุอันควรลดหย่อนลดโทษ ก็ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก เท่ากับว่าผลการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ยิ่งร้ายแรงไปกว่านั้นคือ กรณีหากเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสามฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แล้วคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือเวียนว่า ให้ลงโทษได้สถานเดียวคือ ไล่ออกจากราชการ ดังนี้ การปรับบทความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม จึงมีความหมายยิ่งเพราะเท่ากับว่าเป็นการชี้เป็นชี้ตาย ทำให้ผู้ถูกกล่าวหา แม้ประกอบคุณงามความดีมาตลอดชั่วอายุจนเกือบที่จะเกษียณอายุราชการ หรือจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสามดังกล่าว ย่อมต้องถูกไล่ออกจากราชการ ไม่มีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จบำนาญ การพิจารณาปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถตอบคำถามได้โปร่งใส และเป็นที่เชื่อถือหรือยอมรับของสังคมได้

หลักการพิจารณาความผิดว่ามีหลักที่ควรคำนึง ใน 2 ประการ กล่าวคือ หลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย และหลักการพิจารณาความผิด คือการพิจารณาโดยใช้สติสัมปชัญญะ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ถูกต้อง เหมาะสมด้วยเหตุผลที่ควรจะเป็น นอกเหนือจากความถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หลักการพิจารณาความผิด จะทำการพิจารณาความผิดได้ถูกต้องเหมาะสมและชอบธรรมกว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว กล่าวโดยสรุปคือ การพิจารณาความผิดทางวินัยนั้น ต้องใช้หลักนิติธรรม เป็นหลักในการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่ชัดเจน เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ก็ดี คณะอนุกรรมการ ไต่สวนก็ดี รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องศึกษามีความแม่นยำในการปรับบทความผิด เพื่อมิให้เกิดกรณีผิดพลาดเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของสังคม จึงควรได้รับการอบรมในเรื่องการปรับบทความผิดทางวินัย ในขณะเดียวกันแม้จะมีข้อมูลชัดเจน ยืนยันชี้ชัดได้ว่า เป็นผู้กระทำความผิด ครบองค์ประกอบความผิดโดยหลักนิติธรรมแล้วก็ตาม การพิจารณาปรับบทความผิดยังต้องยึดถือหลักการกำหนดโทษ เพื่อพิจารณาความผิดได้ถูกต้องเหมาะสม และชอบธรรม กว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว เพื่อมิให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งมิได้เกิดขึ้นโดยสันดานหรือการกระทำ ความผิดนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเพียงเล็กน้อย หรือการกระทำความผิด อันเกิดขึ้นด้วยเจตนาดีต่อทางราชการ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า เป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถ ช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ หรือ ไม่ได้รับโทษเลย ความเสียหายที่เกิดขึ้นคือการปราบปรามการทุจริตไม่สมารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ สถานะของสำนักงาน ป.ป.ช. คงมีฐานะเช่นเดียวกับ สำนักงาน ป.ป.ป. เดิม

4.1.4 ปัญหาในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และปัญหาในเรื่องขีดความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญ

ปัญหาในเรื่องนี้ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ สืบเนื่องจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. นั้นได้รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป.เดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับการไต่สวนแล้ว ส่วนใหญ่มาจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ซึ่งมีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและมีความเคยชินกับการสืบสวนสอบสวนที่ดำเนินการมาแต่ดั้งเดิม การดำเนินการไต่สวนเป็นลักษณะงานใหม่ ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน แม้จะขาดประสบการณ์ไปบ้าง แต่ทว่าในการดำเนินการไต่สวนและวิธีดำเนินการสืบสวนสอบสวน ไม่แตกต่างไปจากกันเท่าไรนัก เพียงแต่การดำเนินการไต่สวน กระทำในรูปของคณะอนุกรรมการ ซึ่งอาจมีความอืดอาดล่าช้ากว่า แต่คงมีปัญหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ซึ่งยังคงเป็นระเบียบใหม่อีกเช่นกัน และยังมีปัญหาในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้เกิดความสับสนไม่สามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง วิธีการแก้ไข จึงควรแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย นั้น จากการศึกษา พบว่า แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เดิมโดยผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องพิจารณาโทษและลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นอีก และให้ถือเอารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการวินัย[23] โดยสรุปแล้วให้ผลดีต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ในระดับหนึ่ง โดยผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่สามารถช่วยเหลือ หรือมีการวิ่งเต้นให้ช่วยเหลือเหมือนดังเช่นที่เคยมีมาก็ตาม ในส่วนของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จะได้รับความเป็นธรรม หรือสามารถควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปโดยชอบธรรม โปร่งใส ได้ในหลายประการ เนื่องจากโดยระบบแล้วการควบคุมตรวจสอบได้ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มก่อนเข้ารับตำแหน่งโดยวิธีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหา การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่ง ข้อห้ามมิให้เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือที่ปรึกษาในบริษัทเอกชน การกำหนดคุณสมบัติ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นตำแหน่งและภายหลังพ้นตำแหน่งครบหนึ่งปี การดำเนินการไต่สวนในรูปของคณะอนุกรรมการไต่สวน ระเบียบวิธีปฏิบัติของคณะอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งกำหนดให้มีการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงข้อกล่าวหาตลอดจนการใช้สิทธิให้ผู้ที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ หรือทนายความ เข้าร่วมฟังการชี้แจง หรือให้ถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาได้ ในที่สุดสามารถคัดค้านการพิจารณาหรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ โดยวิธีอุทธรณ์ เหล่านี้

---

[23] พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง

ล้วนเป็นกระบวนการที่ชัดแจ้งสามารถตรวจสอบควบคุมได้ และเป็นไปตามหลักในการถ่วงดุลอำนาจ และคานอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอนุกรรมการไต่สวน

2) การพิจารณาปรับบทความผิด ให้นำหลักมโนธรรม มาประกอบในการพิจารณาโดยมิให้ถือเอาหลักนิติธรรม มาเป็นหลักในการพิจารณาปรับบทความผิดเพียงหลักเดียว เพราะจะทำให้การพิจารณาปรับบทความผิดเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ชอบธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

ภาค 2 : การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะในขั้นตอนพนักงานอัยการ

บทนำ

ในการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ทางการเมือง ผู้แทนหรือนักการเมือง คือ บุคคลที่ประชาชนคัดเลือกและไว้วางใจว่า มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้ามามีส่วนในการบริหารปกครองประเทศ พิจารณาเริ่มต้นที่ระดับพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนให้ร่วมกันทำงานและตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสงบเรียบร้อยและเจริญรุ่งเรือง ส่วนในระดับชาติมีองค์ประกอบ หลากหลาย เพื่อรองรับปัญหาที่สลับซับซ้อน และมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของประเทศ ประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อบ่งชี้ว่าพรรคการเมืองใดเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารกุมเสียงข้างมากในสภาและจะรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและมีรัฐมนตรีตำแหน่งต่าง ๆ ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีคุมนโยบายการปกครองประเทศ ในขณะที่พรรคการเมืองส่วนที่เหลือจะรวมตัวกันเป็นพรรคฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลให้เหมาะสม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นประเภทที่รับการเลือกตั้งหรือประเภทที่กำหนดตัวไว้ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง และไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ต่างมีภารกิจสำคัญร่วมกันในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ โดยมีอีกองค์กรหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบภารกิจด้านบัญญัติกฎหมาย คือ วุฒิสภา ซึ่งยังมีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการคัดเลือก แต่งตั้ง ถอดถอนบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งรับเรื่องราวหรือคำร้องขอจาก ประชาชน หรือองค์กรอื่น ๆ ที่ขอให้มีการตรวจสอบการทำงานหรือความประพฤติของบุคคลที่ทำ หน้าที่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระด้านตุลาการและด้านอื่น ๆ แล้วทำการพิจารณาว่าสมควรมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรการเมืองต่างๆไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภาท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าแต่ละองค์กรต่างมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศชาติ ประชาชนต่างคาดหวังว่าองค์กรเหล่านี้จะปฏิบัติภารกิจในส่วนของตนอย่างมีประสิทธิภาพให้สมกับที่ได้รับความไว้วางใจเลือกตั้งมา และจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรที่จะปฏิบัติภารกิจซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเข้าทำหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ควบคู่ไปด้วย เพราะหากการให้อำนาจแก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยปราศจากการตรวจสอบ ย่อมจะเกิดการผิดพลาดตามธรรมชาติของมนุษย์ในแต่ละองค์กรซึ่งยังมีกิเลสตัณหา

อยู่ไม่มากก็น้อย การผิดพลาดของการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการประพฤติโดยไม่ชอบด้วยตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ รวมทั้งพฤติการณ์ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหลังจากได้เข้ารับตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่จำต้องปรากฏหลักฐานการประพฤติมิชอบหรือทุจริตล้วนแต่ส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดแจ้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดได้ว่าเป็นการสร้างมิติใหม่ในการบริหารปกครองประเทศ โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระจำนวนมากที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและ ถ่วงดุลเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ได้บัญญัติเรื่อง "การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ" ไว้ในหมวด 10 โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อเป็นการแสดง หลักฐานในเบื้องต้นก่อนรับตำแหน่ง ซึ่งจะใช้พิสูจน์เปรียบเทียบกับจำนวน ประเภท และรายการทรัพย์สินที่บุคคลผู้นั้นอาจได้มา หรือจำหน่ายไปในช่วงระยะเวลาภายหลังจากได้เข้าครองตำแหน่ง ซึ่งต่อไปหากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นปกติ ก็ย่อมจะเป็นพยานบ่งชี้ได้ในตัวเองว่าภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งแล้ว ได้แสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งและอำนาจอย่างไรหรือไม่ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่อาจแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นมาโดยชอบอย่างไร ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใด มีพฤติการณ์ที่ร่ำรวยอย่างผิดปกติก็ดี หรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ก็ดี หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ดี รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการรองรับในประการแรก คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะพฤติการณ์ดังกล่าวย่อมแสดงความไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นการตัดโอกาสมิให้ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ บรรดา ทรัพย์สินที่มีเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติจะต้องถูกมาตรการติดตามมา คือ การริบทรัพย์สินให้ตกเป็น ของแผ่นดิน และถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดที่ถูกถอดถอนมีพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่า กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบหรือทุจริตต่อหน้าที่ ก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งจะเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รุนแรงกว่ามาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และมาตรการริบทรัพย์ให้ตกเป็นของรัฐ

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ สำหรับการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นมาตรการทางวินัยที่จะขจัดให้ผู้ที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบต้องออกไปจากวงการทางการเมือง ไม่อาจใช้อำนาจรัฐได้อีกต่อไป ส่วนการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินกับการดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของเอกสารวิชาการฉบับนี้

1. สภาพปัญหา

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและฟ้องคดีอาญานำ พยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ความจริงในศาล โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ริเริ่มทำการรวบรวม พยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการ ได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว ถ้าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำผิดหรือรูปคดีไม่ควรฟ้องก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในทางกลับกันถ้าพยานหลักฐานตามสำนวนการสอบสวนสมบูรณ์เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด ก็จะออกคำสั่งฟ้องแล้วร่างคำฟ้องคดีอาญานำไปยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ โดยระบุตำแหน่งพนักงานอัยการสังกัดหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ และพนักงานอัยการซึ่งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบงานของหน่วยงานนั้น จะลงลายมือชื่อในช่องโจทก์บริเวณท้ายคำฟ้อง จากนั้นเมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว พนักงานอัยการในสังกัดหน่วยงานนั้น คือ หัวหน้าพนักงานอัยการและพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคดีนั้นก็จะไปทำหน้าที่ดำเนินกระบวนพิจารณานำสืบพยานหลักฐานในชั้นศาลต่อไป แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 294 และมาตรา 305 บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเอกสารพร้อมรายงานผลการตรวจสอบ กรณีปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือส่งรายงานการไต่สวนและเอกสารพร้อม ความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีมติว่ามีมูลคดีอาญา ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี หรือฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีจึงมีปัญหาแรกที่ควรศึกษาในเอกสารวิชาการฉบับนี้ เกี่ยวกับพนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ ในการร่างคำฟ้องคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือคำฟ้องคดีอาญา จะระบุตำแหน่งพนักงานอัยการสังกัดหน่วยงานที่รับผิดชอบคดี ซึ่งได้แก่ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นโจทก์ และลงลายมือชื่อของอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็น หัวหน้าพนักงานอัยการได้หรือจะต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการเอง และเมื่อศาลประทับ รับฟ้องไว้แล้ว อัยการสูงสุดจะกระจายภารกิจมอบหมายให้พนักงานอัยการในสังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลแทนได้หรือไม่

ปัญหาที่ควรศึกษาประการต่อมาเกี่ยวข้องกับดุลพินิจของอัยการสูงสุด ในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากเอกสารและรายงานจากประธานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งส่งมายังอัยการสูงสุดนั้น ตามนัยมาตรา 294 วรรคสอง และมาตรา 305 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีหรือฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป กรณีจึงมีปัญหาแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1.1 อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การรวบรวมพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ เพียงพอที่จะดำเนินคดีเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ หรือพิสูจน์ความผิดในศาล ซึ่งแม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294 วรรคสาม และมาตรา 305 วรรคห้า จะบัญญัติให้อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตั้งคณะทำงานร่วม โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่กรณีก็ยังเป็นปัญหาว่าคณะทำงานจะหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีอย่างไร เพื่อให้สำนวนของ ป.ป.ช. มีความสมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี

1.2 ไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีนั้น ไม่อาจปรับบทเป็นพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือเป็นความผิดตามคำร้องขอกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะแก้ปัญหาโดยการตั้งคณะทำงานร่วมทำนองเดียวกับปัญหาตามข้อ 1 โดยนำรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 294 วรรคสาม และมาตรา 305 วรรคห้า มาใช้บังคับได้หรือไม่

1.3 ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่า พยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอ แต่มีความเห็นต่างกันในตัวบทกฎหมายที่จะปรับบทเพื่อใช้ในการยื่นฟ้องคดี อัยการสูงสุดจะต้องยื่นฟ้องตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออย่างไร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ควรศึกษาในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏตามเอกสารที่ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้อัยการสูงสุดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งอาจปรับบทเป็นความผิดอาญาด้วย อัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นคดีอาญาควบคู่ไปกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินด้วยหรือไม่

อนึ่ง เมื่อมีการส่งสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังอัยการสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305 หลังจากมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลประเภทต่าง ๆ มาตรา 303 แล้ว ป.ป.ช.มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีมูล ยังเป็นปัญหาว่าถ้าตามรายงานและสำนวนของ ป.ป.ช.ที่ส่งถึงอัยการสูงสุด ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำผิดคดีอาญา ดังนี้ อัยการสูงสุดจะดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปอย่างไร

2. ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

เอกสารวิชาการฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งในส่วนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่จะมุ่งเน้นเฉพาะการดำเนินคดีในขั้นตอนของพนักงานอัยการภายใต้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543

3. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษากระทำโดยอาศัยการค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนคำพิพากษาของศาลฎีกาและข้อคิดเห็นของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้อง โดยได้ทำการรวบรวมและ นำมาวิเคราะห์หาแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาค้นคว้าจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ จะทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทและข้อมูลทางปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและแก้ปัญหาในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนของพนักงานอัยการ

2. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หลักการดำเนินคดีในประเทศไทยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะออกบังคับใช้นั้น มิได้แยกประเภทบุคคลผู้ถูกดำเนินคดีระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกต่างหากจากบุคคลธรรมดาทั่วไป ในกรณีมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ พนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ต้องหา รวบรวมพยานหลักฐานแล้วสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบ ถ้าสำนวนการสอบสวนยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการจะสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมและเมื่อการสอบสวนสมบูรณ์แล้ว พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องพนักงานอัยการจะนำผู้ต้องหาไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ส่วนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกตรวจสอบทรัพย์สิน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในสมัยนั้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อศาลยุติธรรม พิจารณามีคำสั่ง

ให้รับทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินตามนัย พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

ต่อมาหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ออกใช้บังคับและได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาในคดีอาญา ฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ จะถูกดำเนินคดีโดยมาตรการพิเศษซึ่งริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย[24] พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะไม่มีอำนาจสอบสวนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป ในกรณีถ้ามีการแจ้งความกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะมีหน้าที่เพียงรับเรื่องราวคำร้องทุกข์กล่าวโทษไว้เพื่อส่งต่อไปยัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่แทนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีจำเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอาจจับกุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ถ้ามีพฤติการณ์พิเศษให้จับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรืออาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกหมายจับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วปฏิบัติการจับกุมตามหมาย เพื่อส่งตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมบันทึกการจับภายในสี่สิบแปดชั่วโมง

ความเปลี่ยนแปลงของมาตรการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้อยู่ที่ตัวองค์กรผู้ทำหน้าที่สอบสวนเท่านั้น แต่กฎหมายยังกำหนดตัวองค์กรผู้มีอำนาจฟ้องคดี และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีไว้โดยเฉพาะ[25] ดังนั้น ในบทนี้ จึงจะนำเสนอข้อมูลในเรื่องการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจว่ากฎหมายกำหนดความหมายของ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ไว้อย่างไร ครอบคลุมผู้ที่ทำหน้าที่ทางการเมืองทุกประเภทหรือไม่ และกฎหมายกำหนดประเภทผู้ทำหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งเข้าข่ายเป็นผู้ซึ่งจะถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างไร บุคคลหรือองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดี ลักษณะคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นเป็นอย่างไร จากนั้นจะได้สรุปให้เห็นขั้นตอนการดำเนินคดีทั้งสองประเภท เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นก่อนที่จะทำความเข้าใจลึกลงไปในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนของพนักงานอัยการในบทที่ 3 ต่อไป

---

[24] เหตุผลของการมีมาตรการนี้อาจศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสืองานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 3, "รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง",น. 56 - 57 และ น.62 - 63

[25] โปรดดูความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เกี่ยวกับการไต่สวนคดีของศาลนี้ในเพิ่งอ้าง, น. 74 - 75

2.1 ความหมายของ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง"

คำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิได้นิยามความหมายไว้หรือระบุไว้ว่า ได้แก่บุคคลประเภทใด ตามมาตรา 291 เพียงแต่บัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา 291 (1) ถึง (6) คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ว่าจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถ้าพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประกอบกับในมาตรา 291 (5) และ (6) ระบุถึง "ข้าราชการการเมืองอื่น" และ "ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น" ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในความหมายของ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ด้วย เพราะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ทางการเมืองเช่นเดียวกัน แต่ที่แยกลำดับที่ (5) และ (6) ก็เพื่อความชัดเจนเพราะบุคคลประเภท (6) อาจไม่ตรงกับคำว่า "ข้าราชการ การเมือง" ในลำดับที่ (5) ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญก็มิได้นิยามความหมายของคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ให้มีความหมายเฉพาะลงไป จึงน่าจะทำความเข้าใจได้ว่า คำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" มีความหมายสามัญ

ถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับคำว่า "นักการเมือง" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้ความหมายว่า "ผู้ฝักใฝ่ในทางการเมือง ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา" แล้ว คำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" น่าจะมีความหมายทำนอง เดียวกัน คือหมายถึง ผู้ที่มีตำแหน่ง มีอำนาจและทำหน้าที่ทางการเมืองโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐ จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองประเทศ จำต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ และมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ดังนั้น จึงไม่น่าจะตีความว่ายังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ทำหน้าที่ทางการเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา 291 (1)-(6) ซึ่งไม่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ เพราะเป็นบุคคลประเภท รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหน้าที่ไว้[26]

ในทำนองเดียวกัน ถ้าพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 294 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งเป็นบทกำหนดอำนาจศาลและตัวบุคคลที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 5 ประเภท เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญมาตรา 291 ก็ย่อมจะเข้าใจได้ว่าศาลฎีกาแผนกนี้ มีอำนาจที่จะดำเนินคดีร้องขอให้ริบทรัพย์สิน

---

[26] อาจศึกษาเจตนารมณ์ของการยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้จาก มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542 น. 461 - 2

ของบุคคลตามที่ระบุในมาตรา 291 (1)-(6) ซึ่งครอบคลุม "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หรือผู้ทำหน้าที่ทางการเมือง ทุกประเภท ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดีกรณีจะแตกต่างกันหากพิจารณาประเด็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่อัยการสูงสุดยื่นฟ้องตามมาตรา 305 วรรคสี่และวรรคห้า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 303 และมาตรา 308 ได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนและเรื่องการกระทำความผิดโดยมิได้ใช้คำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" แต่ได้บัญญัติให้การดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการสืบเนื่องจากการพิจารณาไต่สวนคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 หรือ การพิจารณาไต่สวนคำร้องของผู้เสียหาย ซึ่งกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 308 ดังนั้น บุคคลที่จะถูกดำเนินคดีอาญาจึงได้แก่ ผู้ที่มีบทบัญญัติเจาะจงเฉพาะประเภทตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 303 และมาตรา 308 กำหนดไว้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 2.2

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้นิยามคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายความถึงบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรี

2. รัฐมนตรี

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. สมาชิกวุฒิสภา

5. ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก 1 และ 2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

6. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

7. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

8. ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล

9. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่าบุคคลลำดับที่ 1 - 4 ตรงกับรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (1)-(4) ส่วนลำดับที่ 5 และ 6 อยู่ในความหมายของข้าราชการการเมืองอื่นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (5) และลำดับที่ 7 - 9 คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามนัยรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (6)

2.2 ใครคือผู้ที่ถูกดำเนินคดี

ถ้าถามว่าใคร คือ บุคคลที่จะถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจตามชื่อของศาลว่า ผู้ที่จะถูกฟ้องก็คือ นักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้รวมถึงกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน เนื่องจากในการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ โดยปกติมักจะ ไม่ได้กระทำตามลำพัง บางคดีมิได้เริ่มต้นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่มีบุคคลธรรมดามาจูงใจให้กระทำ ซึ่งตามกฎหมายบุคคลธรรมดาจะไม่มีความผิดต่อตำแหน่งหรือทุจริตต่อหน้าที่ เพราะ ตนเองไม่มีตำแหน่ง การกระทำนั้นจึงเข้าลักษณะเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนแล้วแต่กรณี ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิด ซึ่งผู้ใช้และผู้สนับสนุนแม้มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็จะถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาที่ควรพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 ได้แก่ผู้ที่ถูกดำเนินคดีประเภท “ข้าราชการการเมืองอื่น” ซึ่งมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าได้แก่ข้าราชการการเมืองตำแหน่งใด แต่ได้กำหนดเป็นประเภทที่ห้าต่อจากสี่ประเภทแรกที่บัญญัติเจาะจงตำแหน่งไว้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น จึงต้องตีความคำว่า “ข้าราชการการเมืองอื่น” ในมาตรา 308 ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการการเมือง” ได้แก่บุคคล ซึ่งรับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ รวม 20 ตำแหน่ง คือ

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. รัฐมนตรีว่าการทบวง
6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
8. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
9. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
10. ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำนักนายกรัฐมนตรี
11. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
12. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

13. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

14. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

15. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

16. ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

17. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

18. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

19. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

20. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 308 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 9 (1) และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 จึงอาจสรุปได้ว่าบุคคลที่จะถูกดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ข้าราชการการเมืองรวม 20 ตำแหน่ง ดังกล่าวข้างต้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งบุคคลธรรมดาที่เข้ามาร่วมกระทำผิดในฐานะเป็นตัวการ หรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนให้มีการกระทำผิดด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น[27] เพราะเป็นบุคคลประเภทที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้

กรณีเคยมีปัญหาในคดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2544 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่าจำเลยที่ 1ในขณะเกิดเหตุคดีนี้ ดำรงตำแหน่งเป็น "ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข" ไม่ตรงกับลำดับข้าราชการการเมือง 20 ตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ซึ่งระบุตำแหน่ง "ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี" (ลำดับที่ 10) ไว้ แต่มิได้ระบุตำแหน่ง "ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ" ฝ่ายจำเลยจึงต่อสู้คดีว่า จำเลยที่ 1 ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดตัวบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลำดับที่ 5 ต่อจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าคดีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นข้าราชการการเมือง เนื่องจากตาม มาตรา 8 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ข้าราชการการเมืองตำแหน่ง "ที่ปรึกษารัฐมนตรี" ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรตามเหตุผลในทางการเมืองนั้นหมายถึง ตำแหน่งที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วย

---

[27] อมร รักษสัตย์ , รัฐธรรมนูญแบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทด่านสุทธาการพิมพ์, 2543) น. 203

ว่าการทบวง สำหรับจำเลยที่ 1 ได้รับแต่งตั้งโดยถูกต้องให้เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงย่อมเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่ง "ที่ปรึกษารัฐมนตรี" ตามนัย มาตรา 4 ประกอบมาตรา 8 วรรคสองของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

ส่วนผู้ที่จะถูกดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น พิจารณาตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (1) – (6) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (4) ซึ่งเป็นบทกำหนดอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เหนือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความหมายกว้างกว่าผู้ที่จะถูกดำเนินคดีอาญาเพราะนอกจากหมายถึง สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองรวม 20 ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมถึงบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (6) คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยดังกล่าวแล้วในข้อที่ 2.1

2.3 ใครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดี

ดังได้นำเสนอไว้ในบทนำแล้ว ว่าการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ[28] เมื่อปรากฏพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติหลังจากได้เข้ารับตำแหน่งทางการเมือง เป็นที่น่าสงสัยว่าจะแสวงหาประโยชน์มิชอบโดยอาศัยที่ตนมีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นโดยสภาพของคดีจึงย่อมมีความเกี่ยวพันต่อเนื่องจากการใช้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สิน เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หรือเมื่อมีเหตุการณ์ที่น่าสงสัยว่าจะร่ำรวยผิดปกติ กับมาตรการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเมื่อมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือประพฤติมิชอบ มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินกับมาตรการ ร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควบคู่ไปกับกรณีที่มีประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการประพฤติ หรือปฏิบัติโดยมิชอบของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้ใช้สิทธิแจ้งความกล่าวหาต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 ขอให้ดำเนินการไต่สวนพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีจึงเริ่มต้นจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานทำนองเดียวกับการสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะส่งผลการดำเนินการไปยังวุฒิสภาในส่วนของการใช้มาตรการถอดถอน และส่งสำนวนคดีไปยังอัยการสูงสุดในส่วน

---

[28] โปรดดู อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : คู่มือการเรียนการสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วม สำหรับครูอาจารย์, (กรุงเทพมหานคร : การันต์การพิมพ์, 2543) น. 190

ของมาตรการด้านคดีที่จะต้องดำเนินการต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าปรากฏพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ อัยการสูงสุดจะดำเนินคดีร้องขอให้ริบทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือถ้าปรากฏพฤติการณ์ความผิดทางอาญาก็จะยื่นฟ้องเป็นคดีอาญา ขอให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลจะมีอำนาจพิจารณาทั้งในส่วนคดีร้องขอให้ริบทรัพย์สินและคดีอาญา

กล่าวโดยรวม ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรายละเอียดของการดำเนินคดีเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรเหล่านี้จะได้นำเสนอต่อไป ตามขั้นตอนของการดำเนินคดีในข้อที่ 2.5

2.4 ประเภทคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามที่ได้นำเสนอในข้อที่ 1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมิได้นิยามความหมายไว้โดยเฉพาะ จึงมีความหมายสามัญทำนองเดียวกับคำว่า "นักการเมือง" ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีตำแหน่ง มีอำนาจและทำหน้าที่ทางการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท ซึ่งรัฐธรรมนูญได้แยกกำหนดให้อยู่ในมาตรการตรวจสอบอำนาจต่างกัน กล่าวคือ

1) ตามมาตรา 291 กำหนดบุคคลไว้ 6 ประเภท ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและต้องถูกตรวจสอบเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 294 ซึ่งอาจถูกดำเนินคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 294 วรรคท้าย ประกอบมาตรา 305 วรรคห้า

2) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาอยู่ภายใต้มาตรการร้องขอถอดถอน ตามมาตรา 303 และมาตรา 304 ซึ่งจะต้องถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน และอาจถูกฟ้องคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 305

3) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นอยู่ภายใต้มาตรการกล่าวหาตามมาตรา 308 และมาตรา 309 ซึ่งจะต้องถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและอาจถูกฟ้องคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 309 วรรคท้ายประกอบมาตรา 305

ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบ่งออกเป็นกี่ประเภท จึงสัมพันธ์กับอำนาจศาลที่มีอยู่เหนือตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อดำเนินคดีบุคคลที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองโดยเฉพาะ[29] แต่บางคดีที่มีลักษณะเกี่ยวพันระหว่างบุคคลที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกระทำผิดคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะเป็นตัวการหรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน จึงให้ศาลฎีกาแผนกนี้มีอำนาจเหนือบุคคลที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยนัยนี้ คดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นคดีที่ดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและถ้าเป็นคดีอาญาที่มีตัวการหรือ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนร่วมกระทำผิด แม้ผู้ถูกดำเนินคดีบางรายจะมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็เข้าข่ายเป็นคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ภายใต้มาตรการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจเหนือคดี 4 ประเภท ดังนี้

1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อ หน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม 1)

3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ

4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

คดีดังกล่าวข้างต้นเฉพาะประเภทที่ 1) 2) และ 4) เป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา ส่วนคดีตามประเภทที่ 3) เป็นกรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหา ดังนั้น คดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงหมายความถึงคดีประเภทที่ 1, 2 และ 4 ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาสำนวนการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วยื่นฟ้องและดำเนินการพิจารณา สืบพยานในศาลต่อไป สำหรับคดีประเภทที่ 1จะประกอบด้วยทั้งคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินเนื่องจากมูลแห่งคดีอาญาอาจเป็นการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะทางอาญาหรือเฉพาะพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรืออาจกล่าวหารวมทั้งสองพฤติการณ์ก็ได้ ต่างจากคดีประเภทที่ 2) ซึ่งเป็นคดีอาญาอย่างเดียว และเป็นกรณีที่มีการร่วมกันกระทำผิดกับบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนคดีประเภทที่ 4 หมายความเฉพาะคดีร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน

---

[29] ในประเด็นการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกนี้ โปรดดู อมร รักษาสัตย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 220 ท่านผู้เขียนกล่าวว่า "ในอนาคตอาจจะต้องเปลี่ยนให้มีศาลอีกศาลหนึ่งมาพิจารณาโทษของนักการเมืองเป็นเอกเทศ (แบบฝรั่งเศส) และมีอีกศาลหนึ่งมาพิจารณาโทษของผู้พิพากษาโดยเฉพาะ (แบบญี่ปุ่น) ก็ได้"

ถ้าจะกล่าวตามพฤติการณ์แห่งคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาแล้ว อาจแบ่งคดีออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีอาญา

2. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มีมูลแห่งคดีเป็นเรื่องร้องขอให้ริบทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติในระหว่างที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองครองตำแหน่งหน้าที่โดยปรากฏการเพิ่มขึ้นของรายการทรัพย์สินอย่างผิดปกติ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ยื่นไว้ก่อนและในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะปรากฏหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่เป็นการทุจริตประพฤติมิชอบก็ได้ เนื่องจากปริมาณทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่บ่งพิสูจน์โดยตัวของมันเองว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหามาโดยมิชอบ แต่ถ้าพิสูจน์ได้ถึงที่มาโดยชอบก็ย่อมจะถือไม่ได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

สำหรับคดีประเภทแรกมีลักษณะเป็นคดีอาญา ส่วนคดีประเภทหลังจะดำเนินกระบวนพิจารณาทำนองเดียวกับคดีแพ่ง ซึ่งพนักงานอัยการมีบทบาทต้องรับผิดชอบดำเนินคดีทั้งสองประเภทนี้ ดังจะกล่าวต่อไปในข้อที่ 3

2.5 ขั้นตอนการดำเนินคดี

โดยสภาพของคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง 2 ประเภท คือคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จะเกิดขึ้นเพราะมีผู้กล่าวหาหลังจากปรากฏพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีการประพฤติปฏิบัติโดยมิชอบด้วยหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยทุจริต ซึ่งถ้าวิเคราะห์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จะแบ่งจุดเริ่มต้นของคดีได้ 2 ทาง

1. เริ่มต้นโดยมหาชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ซึ่งให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ที่จะเข้าชื่อกันร้องขอให้วุฒิสภาพิจารณามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่งได้ (กรณีร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาอาจเริ่มต้นกระบวนการโดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อกันร้องขอก็ได้)

เมื่อประธานวุฒิสภารับคำร้องขอแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่าคดีไม่มีมูลตามคำร้องขอถอดถอนเรื่องก็จะเป็นอันยุติ

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรายงานผลการไต่สวนไปยังประธานวุฒิสภา แต่ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่าคดีมีมูลตามพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตประพฤติ มิชอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งผลการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีด้วย

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการไต่สวน ซึ่งอาจเป็นการรายงานผลการไต่สวนตามคำร้องขอให้ถอดถอน ซึ่งมีมูลคดีอาญาหรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอย่างหนึ่ง อย่างใด หรือทั้งสองอย่างตามนัยมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แต่จะไม่มีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรายงานผลการไต่สวนร้องขอให้ถอดถอนเฉพาะมูลทางวินัย ซึ่งจะต้องแยกส่งให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการประชุมพิจารณาถอดถอนต่อไป ดังนั้น ถ้าเรื่องร้องขอให้ถอดถอนเรื่องใดไม่ปรากฏมูลคดีที่จะต้องดำเนินการในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องส่งรายงานผลการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด ซึ่งสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ที่กำหนดให้มีการส่งเรื่องมายังอัยการสูงสุดก็เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รายละเอียดการดำเนินคดีในขั้นตอนของพนักงานอัยการจะได้นำเสนอต่อไปในข้อ 4

2. เริ่มต้นโดยเอกชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 309 บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะแจ้งความกล่าวหากรณีที่ตนได้รับความเสียหาย การกระทำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น การเริ่มคดีในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวกับวุฒิสภาแต่จะเป็นการร้องทุกข์กล่าวหาต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสมือนกับคดีอาญาปกติ เพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินการรับแจ้ง บันทึกหลักฐานการแจ้งความ รวมทั้งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น เช่น ถ้ามีพฤติการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนหรือมีการกระทำผิดซึ่งหน้า เจ้าพนักงานผู้นั้นย่อม มีอำนาจจับได้หรืออาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ออกหมายจับให้ แล้วทำบันทึกการจับส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมหลักฐานการแจ้งความตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 72

ผู้เสียหายดังกล่าวข้างต้นอาจเลือกที่จะไปยื่นคำร้องขอโดยตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทำการไต่สวนมูลกรณีที่มีการกล่าวหาก็ได้ และเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 วรรคท้าย กำหนดให้นำบทบัญญัติ มาตรา 305 วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงทำให้การเริ่มคดีโดยผู้เสียหายนี้อาจส่งผลไปถึงมาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองได้ด้วย และเมื่อผลการไต่สวนออกมามีมูลคดีที่จะต้องดำเนินการต่อไปในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนมาให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญา หรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไป

สำหรับขั้นตอนดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการจะมีประเด็นวิเคราะห์ต่อไปในข้อ 4 และเมื่ออัยการสูงสุดได้มีความเห็นพ้องกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ออกข้อกำหนด เกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้บังคับในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543 ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ ทั้งใน ส่วนคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

3. พนักงานอัยการกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อที่ 2 ว่าการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็น มาตรการต่อเนื่องหลังจากได้มีผู้ร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ต่อประธานวุฒิสภา และเรื่องได้ถูกส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทางหนึ่ง กับกรณีที่ประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้สิทธิกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยตรง หรือโดยผ่านการแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือทำการอีกทางหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ซึ่งเมื่อ ป.ป.ช. พิจารณาไต่สวนแล้วถ้ามีมติว่ามีมูลตามคำร้องขอถอดถอนหรือข้อกล่าวหา ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการสูงสุดเกิดเป็นคดีที่จะต้องดำเนินการทั้งในส่วนของคดีอาญา กับคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน สำหรับคดีประเภทหลังอาจเกิดขึ้นได้จากมาตรการตรวจสอบทรัพย์สินโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงแก่ความตายหรือพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 294 ซึ่งถ้าพบพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ดังนั้น ในบทนี้จึงจะแยกนำเสนอบทบาทของพนักงานอัยการทั้งในส่วนของคดีอาญากับคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนของพนักงานอัยการในข้อที่ 4 ต่อไป

3.1 คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาลมีองค์กรที่ต้องปฏิบัติภารกิจเกี่ยวข้องกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.[29] ดังนั้นในส่วนนี้จะกล่าวถึงบทบาทของพนักงานอัยการโดยทั่วไปเพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทบาทของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.และดุลยพินิจของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

---

[29] โปรดดู อมร รักษาสัตย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 196 ท่านผู้เขียนกล่าวถึงอัยการสูงสุดว่าเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระสูงและได้รับมอบหมายให้มีบทบาทร่วมกับ ป.ป.ช.โดยเฉพาะมาตรา 305 ซึ่งให้อัยการสูงสุดมีบทบาทรองในการดำเนินคดีประเภทนี้เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างกับ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

3.1.1 บทบาทของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป

ในคดีอาญาทั่วไป หลังจากมีการกล่าวหาร้องทุกข์โดยผู้เสียหาย พนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการตรวจสอบสำนวน และพิจารณาสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[31] ซึ่งมีบทบัญญัติแยกประเภทสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการได้รับออกเป็น 3 ประเภทหลัก ดังนี้

1. สำนวนประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ถ้าเป็นความผิดที่กระทำมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี พนักงานสอบสวนจะงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดไว้แล้วส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าความผิดที่กระทำมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสามปี พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมความเห็นควรให้งดการสอบสวน

2. สำนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องโดยแยกปฏิบัติดังนี้

ก. กรณีเรียกหรือจับตัวผู้กระทำผิดไม่ได้ พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

ข. กรณีผู้กระทำความผิดถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือถูกปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

- ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง จะทำความเห็นดังกล่าวส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

- ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังจะส่งไปเฉพาะสำนวนการสอบสวน

- ถ้าเป็นคดีที่เปรียบเทียบได้ เมื่อทำการเปรียบเทียบแล้ว พนักงานสอบสวนจะบันทึกการเปรียบเทียบส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมสำนวนการสอบสวน

3. สำนวนการชันสูตรพลิกศพ พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อ ทำคำร้องยื่นต่อศาลให้ทำการไต่สวน

หลังจากได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 34 ซึ่งกำหนดว่า ก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ชัดก็ให้สอบสวนเพิ่มเติม และตามระเบียบกรมอัยการฯ ข้อ 48 ยังกำหนดว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร หรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอ พนักงานอัยการจะพิจารณาสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน

---

[31] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึง 142 และ 150

เพิ่มเติมได้ด้วย และในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจะสอบสวนพยานหรือบุคคลใดเพิ่มเติมก็ได้ แม้จะเป็นพยานฝ่ายผู้ต้องหา ส่วนการสอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติมนั้นย่อมทำได้ แต่ผู้ต้องหามีสิทธิจะให้การหรือไม่ก็ได้

นอกจากนี้ตามระเบียบกรมอัยการฯ ข้อ 49 กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการ เมื่อผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอต่อพนักงานอัยการว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนก็ดี เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจหรือให้การขัดต่อความจริงก็ดี หรือเมื่อมีเหตุอื่นที่เห็นสมควรและพนักงานอัยการเห็นว่าการซักถามพยานจะได้ ความชัดแจ้งและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามก็ได้

เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนรวมทั้งในส่วนที่มีการสอบสวนหรือซักถามเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยสั่งการ ดังต่อไปนี้[32]

(1) สำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้งดการสอบสวนหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป

(2) สำนวนปรากฏตัวผู้กระทำความผิดแต่ไม่ได้ส่งตัวมา เนื่องจากพนักงานสอบสวนเห็นควรไม่ฟ้องคดีนั้น หรือผู้กระทำความผิดหลบหนียังจับตัวไม่ได้ถ้าพนักงานอัยการเห็นพ้องกับพนักงานสอบสวนว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ก็จะยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็จะสั่งพนักงานสอบสวนให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหามา

(3) สำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาด้วย พนักงานอัยการจะดำเนินการเช่นเดียวกันกับกรณีส่งตัวผู้ต้องหา ต่างกันตรงที่จะต้องมีการให้ประกันตัวผู้ต้องหาชั้นพนักงานอัยการ และกรณีมีคำสั่งฟ้องก็จะยื่นฟ้องต่อศาลได้เลย

(4) สำนวนคดีที่เป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องจะสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีแทนการส่งตัวผู้ต้องหามา หรือถ้าผู้ต้องหาถูกส่งตัวมาแล้วก็จะส่งผู้ต้องหาพร้อมสำนวนกลับคืนไปให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้น

(5) สำนวนชันสูตรพลิกศพ พนักงานอัยการจะทำคำร้องขอยื่นต่อศาลให้ทำการ ไต่สวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง จะดำเนินการยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าสั่งไม่ฟ้องจะต้องส่งสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) เพื่อตรวจสอบดานอำนาจกัน จากนั้นถ้ามีความเห็นแย้งกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จึงอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น หรือผู้ต้องหาไม่ใช่เป็นผู้กระทำผิด หรืออาจเป็นคำสั่งไม่ฟ้องโดยข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธี

---

[32] คนึง ฤาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) น. 338 - 349

พิจารณาความอาญา มาตรา 39 นอกจากนี้ ในบางคดีแม้จะปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้[33] เช่น การฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง ผลประโยชน์สำคัญของประเทศทั้งนี้ พนักงานอัยการจะต้องเสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งคดี นอกจากนี้ตามแนวคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรตามพฤติการณ์แห่งคดีว่า การกันผู้ต้องหาบางคน เป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ในการปราบปรามอาชญากรสำคัญก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งให้การหรือเบิกความเป็นประโยชน์นั้นได้[34]

3.1.2 บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาจเปรียบเทียบได้เสมือนกับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารแห่งสายน้ำในกระบวนการยุติธรรมของการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และจัดวางกรอบมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือในกิจการของรัฐทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการรับสินบนตอบแทนการอนุญาต หรือการแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อ จัดจ้าง อันเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เสียหายต่อประโยชน์สาธารณะและภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของชาวไทยและชาวต่างประเทศ แต่การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงเป็นปัญหาที่ยากแก่การดำเนินคดี เนื่องจากเกิดจากความสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับ ซึ่งส่งผลให้ผู้ประพฤติมิชอบไม่ยำเกรงต่อกฎหมายดังอดีตที่ผ่านมา โดยมีสาเหตุจากข้อด้อยหลายประการ เช่น ความไม่เป็นอิสระของหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือที่เรียกว่า "ป.ป.ป." และมาตรการในการสอบสวน พิจารณาและพิพากษาลงโทษ ผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีหลักการให้ฝ่ายผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดี จะต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยว่ากระทำผิด ตามข้อกล่าวหา จึงจะสามารถลงโทษจำเลยได้

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" หรือ ที่เรียกว่า "ป.ป.ช." เพื่อให้มีบทบาทควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ

---

33 ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

34 เพิ่งอ้าง, ข้อ 52 (การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน)

1. การตรวจสอบทรัพย์สินรัฐธรรมนูญมาตรา 291 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งเพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบต่อไป

2. การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเริ่มต้นด้วยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ห้าหมื่นคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาว่า ข้อกล่าวหามีมูลสมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งหรือไม่

3. การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบเองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 294 หรือเมื่อมีการร้องขอถอดถอนหรือกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนพบพฤติการณ์มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน

4. การดำเนินคดีอาญา คือ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลแล้วข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305

นอกจากนั้นบทบาทตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 301 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา19 ถึง 31โดยเฉพาะมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

1. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับ เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขอบเขตที่ชัดเจนรัดกุมและให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดี เช่นเดียวกับมาตรการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นับตั้งแต่ผู้เสียหายจากการกระทำตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ยื่น

คำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทน การกำหนดข้อจำกัดมิให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริง เสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวนหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหา ในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ ยังบัญญัติหลักการให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การชี้แจงแสดงหลักฐานและพยานบุคคลของผู้กล่าวหาพร้อมทนายความ หรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจได้เข้ารวมฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำ ตลอดจนวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ถึง มาตรา 45 และมาตรา 66 ถึง มาตรา 74

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่ว่าจะมีเพียงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น หากแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือจ้างทนายความให้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่คณะทำงานที่ตั้งขึ้นร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการฟ้องคดีให้สมบูรณ์ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 23 และ 309เนื่องจาก พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า

"ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

1. อัยการสูงสุด

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11"

ซึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรา 11 มีสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า

นับได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีก่อนชั้นพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กอปรกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 310 กำหนดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างจากวิธีการค้นหาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เพียงแต่ให้รับฟ้องจากโจทก์ ซึ่งหมายความถึงอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยประธาน ป.ป.ช.แล้วแต่กรณีได้ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวนทั้งนี้ ศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 และ 31 อย่างไรก็ตาม หากศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานที่ปรากฏในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วเห็นว่าพอรับฟังได้ว่าจำเลยกระทำผิดจริง ก็อาจพิพากษาลงโทษจำเลยได้โดยไม่ต้องไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้ เพราะพยานหลักฐานดังกล่าวได้ผ่านการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผ่านการกลั่นกรองจากอัยการ

สูงสุดแล้วถึงสองขั้นตอนก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทสำคัญที่สุดในการรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำสำนวนการไต่สวน เพื่อค้นหาความจริงออกมาตีแผ่ในศาลฎีกาว่าจำเลยซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิด ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เพียงใด

3.1.3 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากอัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว อัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแบ่งหน้าที่ของอัยการสูงสุดออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นพิจารณาตรวจสอบ

อัยการสูงสุดมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบรายงาน เอกสาร พยานหลักฐานและ ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปให้ภายในสิบสี่วันนับแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า กรณีมีมูลที่จะดำเนินคดี เพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องในอันที่จะ ถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ขอศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่ผู้นั้น และร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้นั้นตกเป็นของแผ่นดิน หากอัยการสูงสุดเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำเลยต่อศาล แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ก็จะต้องแจ้งประสานงานเพื่อให้มี การตั้ง "คณะทำงานร่วม" โดยมีผู้แทนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจำนวนฝ่ายละ เท่า ๆ กัน ร่วมกันพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนพอจะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้ และหาก "คณะทำงานร่วม" ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะไม่ดำเนินการฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีผลเท่ากับอัยการสูงสุดสั่งยุติการดำเนินคดีในส่วนของตนได้ หลังจากนั้นจะตกเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนภายในสิบสี่วันนับแต่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305 และ 309 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และ 11 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56, 70 และ 80

อย่างไรก็ตามที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระยะเวลาในการยื่นฟ้องดังกล่าว แม้จะล่วงเลยกำหนดไปแล้วก็ยังสามารถฟ้องคดีภายในอายุความได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และในขั้นตอนนี้ หลักการใช้ดุลพินิจของ

พนักงานอัยการในการมีความเห็นและคำสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึง 143 น่าจะนำมาพิจารณาประกอบการดำเนินการด้วย[35] เพราะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติโดยเด็ดขาดให้อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 3.1.4

ข. ขั้นฟ้องคดี

อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 และฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 24 เคยมีคดีตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1280/2543[36] ระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด โจทก์ นายสมจิตต์ เศรษสิน โจทก์ร่วม นาย..... จำเลย ข้อหาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เรียกรับทรัพย์สินสำหรับตนเองโดยมิชอบเพื่อไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่และกรรโชกทรัพย์ ซึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. 2542 จะใช้บังคับ (วันที่ 15 กันยายน 2542) คดีลักษณะทำนอง

---

[35] เรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการ ควรดู โกเมน ภัทรภิรมย์, "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม", อัยการนิเทศ 21, 4 (2512) : น. 489 - 490 วิธีสั่งฟ้องมี 2 ระบบ คือ ระบบฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งอัยการมีหน้าที่ต้องฟ้อง เมื่อมีเหตุควรเชื่อว่ามีการกระทำผิด กับระบบดุลพินิจซึ่งอัยการเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง สำหรับประเทศไทยพิจารณาตามบทกฎหมายแล้ว น่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจเด็ดขาดคือถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งฟ้องแล้วเด็ดขาด ไม่มีใครแย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด ถ้าไม่เห็นด้วยก็ทำความเห็นแย้งแล้วส่งอธิบดีอัยการชี้ขาด

และอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก กุลพล พลวัล, "การฟ้องคดีอาญาตามหลักดุลพินิจในประเทศไทย", วารสารอัยการ 1 , 1 (มกราคม 2521) : น. 10 - 17

[36] คำพิพากษาฎีกาที่ 1280/2543 ขณะเกิดเหตุจำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยการอภิปรายและตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งใช้บังคับในช่วงเกิดเหตุ ในวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จำเลยมีสิทธิที่จะนำเรื่องที่มีข่าวในหนังสือพิมพ์ในทำนองว่าผู้บริหารบริษัท ท. ติดสินบนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไปอภิปรายในรัฐสภาโดยอภิปรายถึงการกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งการอภิปรายจะต้องเชื่อมโยงไปถึงผู้บริหารของบริษัท ท. แต่เรื่องที่จำเลยจะนำไปอภิปรายจะต้องเป็นความจริง หรือจำเลยเชื่อว่าเป็นความจริง จำเลยไม่มีอำนาจหน้าที่นำความอันเป็นเท็จไปอภิปรายในรัฐสภาได้ การที่โจทก์และ โจทก์ร่วมอ้างว่า ที่จำเลยพูดคุยเข้าญโจทก์ร่วมเกี่ยวกับเรื่องผู้บริหารของบริษัท ท. ติดสินบนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นเป็นเรื่องที่จำเลยแกล้งกล่าวหาเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการข่มขืนใจโจทก์ร่วมให้ยอมให้เงินและรถยนต์แก่จำเลย เพื่อแลกกับการที่จำเลยจะไม่นำเรื่องดังกล่าวไปอภิปรายในรัฐสภา กรณีตามคำฟ้องไม่ใช่เป็นกรณีที่จำเลยซึ่งมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้พบเห็นหรือรู้เห็นความผิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่รับสินบนจากผู้บริหารของบริษัท ท. ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้เกิดขึ้นจริง แล้วจำเลยใช้เหตุดังกล่าวมาเป็นข้อต่อรองเรียกรับทรัพย์สินจากโจทก์ร่วมโดยมิชอบ เพื่อแลกกับการที่จำเลยจะไม่นำเรื่องดังกล่าวไปอภิปรายในรัฐสภาตามตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดฐานเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเรียกรับทรัพย์สำหรับตนเองโดยมิชอบ เพื่อไม่กระทำการอย่างในในตำแหน่งหน้าที่ตาม ป.อ. มาตรา 149

นี้หากเกิดขึ้นในปัจจุบันก็ต้องยื่นฟ้องจำเลยทุกบททุกข้อหาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง แม้ว่าข้อหากรรโชกทรัพย์จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็เข้าลักษณะเป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท รวมกับข้อหาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90

เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการตำแหน่งอื่นจึงไม่มีอำนาจฟ้องโดยเฉพาะผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)ไม่มีอำนาจฟ้องหรือขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมดั่งเช่นคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 30 กอปรกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา นับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากอัยการ สูงสุดไม่ยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่อาจฟ้องคดีเองได้

ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดี อัยการสูงสุดจะตรวจสอบสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำนองเดียวกันกับคดีอาญาปกติที่พนักงานอัยการทำหน้าที่ตรวจพิจารณาสำนวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานตามสำนวนกาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์หรือยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ก็จะต้องจัดตั้งคณะทำงานร่วมขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานจนสมบูรณ์ แล้วก็จะพิจารณาสั่งดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมืองในการนี้ เพื่อรองรับให้การทำงานของอัยการสูงสุดที่ร่วมมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมสัมพันธ์กับปริมาณคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนคดีที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการทั้งในส่วนคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั่ว ๆ ไปทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนั้นอัยการสูงสุดยังได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 มอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ยกเว้นเฉพาะการลงลายมือชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของอัยการสูงสุด

ค. ขั้นพิจารณาของศาล

เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว อัยการสูงสุดมีภารกิจจะต้องร่วมดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล ซึ่งการไปศาลและการว่าความ อัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนจน

เสร็จคดี ตามนัยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7[37]

3.1.4 ดุลพินิจของอัยการสูงสุด

พนักงานอัยการและอัยการสูงสุดแม้จะสังกัดอยู่ในสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรอิสระ แต่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยราชการไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง และมีการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระโดยคณะกรรมการอัยการ และปฏิบัติภารกิจวินิจฉัยสั่งคดีโดยอิสระตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกำหนดให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และในการดำเนินคดีในชั้นศาล จึงถือได้ว่าพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมในฐานะทนายแผ่นดิน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีหรือดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 4, 6 และ 11 หลายประการ รวมทั้งทำหน้าที่มิใช่เพียงเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ดังที่ปรากฏในนิยามความหมายของคำว่า "พนักงานอัยการ" ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) ดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ จึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่า[38] มิได้จำกัดอยู่เพียงการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง การสั่ง สอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหากลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเปรียบเทียบคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 นอกจากนั้นกฎหมายก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามหรือจำกัดการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ คงมีเพียงเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา 120 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะต้องมีการสอบสวนคดีนั้นก่อน

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องมาจากกลไกของการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนขึ้นศาลของไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แบ่งแยก "อำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญา" ออกจาก "อำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา" ออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด[39] กล่าวคือ ในการสืบสวนการรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ จับกุม คุมขัง และสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน จนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงทำความเห็น เช่น ควรงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง แล้วส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป พนักงานอัยการจึงมีฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวน กล่าวคือ หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจนหรือ

---

37 สมพร พรหมหิตาธร, คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2544) น. 11

38 คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542) น. 36, 205

39 พนัส ทัศนียานนท์, "ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบอัยการในประเทศไทย", วารสารอัยการ 4 - 45 (กันยายน 2524) : น. 61

ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็สั่งสอบสวนเพิ่มเติม หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์แล้วก็จะมีความเห็นและคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การเปรียบเทียบชอบแล้ว งดการสอบสวน สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ จากนั้นถ้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำหน้าที่เป็นโจทก์ในฐานะเป็นตัวแทนของแผ่นดินนำพยานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง หรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาพิพากษาของศาลรวมทั้งการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกาจนคดีถึงที่สุด

สำหรับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้นำมาตรการไต่สวน ค้นหาความจริงเข้ามาใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งมีความแตกต่างจากมาตรการกล่าวหาที่ใช้ในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาทั่วไป แม้ว่าในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำหนดให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ตามที่เห็นสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และ 25 แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 บัญญัติแต่เพียงว่าในกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดียังไม่สมบูรณ์พอจะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าดุลพินิจในการฟ้องคดีของอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ไม่ถึงกับจำกัดดุลพินิจของอัยการสูงสุดที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง[40] หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์รวมทั้งการประสานงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแจ้งข้อหาเพิ่มเติมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา

มีข้อสังเกตว่าในการฟ้องอาญาโดยทั่วไป ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้ฟ้องคดีจะต้องยกร่างและเรียบเรียงคำฟ้อง นำคำฟ้องไปยื่นต่อศาลโดยระบุในคำขอท้ายคำฟ้องและนำสืบพยานในชั้นพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องได้กระทำการอันเป็นความผิดตามบทกฎหมายใด การนำตัวบทกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษอาญามาปรับเข้ากับข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่มีการกล่าวหา จึงเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของพนักงานอัยการ สำหรับกรณีการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญมาตรา 294 และมาตรา 305 บัญญัติให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่ฟ้องคดี ดังนั้น ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นพ้องกับมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหา อัยการจึงต้องทำหน้าที่ร่างฟ้องและปรับบทกฎหมายเข้ากับพฤติการณ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติว่าเป็นความผิดและถ้าเป็นกรณีที่มีความแตกต่างกันระหว่างตัวบทฐานความผิดที่มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.อ้างถึง กับความเห็นของ

---

40 โปรดดู สมพร พรหมหิตาธร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น. 10 ท่านผู้เขียนเห็นว่าอัยการ สูงสุดมีอำนาจยับยั้งว่าพยานหลักฐานที่คณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305 เสนอมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์อยู่ หรือมองหลักฐานไม่พอฟ้อง ซึ่งอัยการสูงสุดก็ไม่ฟ้องได้โดยไม่ต้องสั่งไม่ฟ้อง

อัยการสูงสุด อัยการสูงสุดย่อมจะต้องประสานงานไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แก่การฟ้องคดีให้บรรลุผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2 คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของ แผ่นดินนี้มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องให้รับผิดทางแพ่ง[41] กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา จะมีฐานะเป็นจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา ส่วนโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ได้แก่ แผ่นดินซึ่งมีอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่กระทำ การใดเกี่ยวกับคดีดังกล่าวแทนแผ่นดิน เหตุนี้ในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี กฎหมายจึงบัญญัติให้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 18 วรรคท้าย และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 40 กำหนดให้การดำเนินการทางศาลตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 11 ได้รับการยกเว้นค่าฤชา ธรรมเนียมทั้งปวง นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญามาใช้บังคับกับการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยอนุโลม แต่ไม่นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้คือ มาตรา 24 เรื่องการฟ้องคดีอาญาอันเป็นการกระทำผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท มาตรา 27 วรรคสาม เรื่องสอบถามคำให้การจำเลยที่มาอยู่ต่อหน้าศาล และมาตรา 32 เรื่องการแถลงปิดคดี การอ่านคำพิพากษา การออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษา ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับอัยการสูงสุดกับการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดซึ่งถึงแก่ความตายหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 และรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 วรรคท้ายก็ดี กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 ก็ดี หรือกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 303 - 304 ก็ดีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติแล้ว ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งสำนวนเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

---

41 ไพโรจน์ วายุภาพ, คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (ปทุมธานี : พรรัตน์, 2543) น. 17

จะยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ซึ่งกำหนดไว้ 6 ประเภท รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลนี้ตามนัยมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนบุคคลประเภทอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและการไต่สวนของ ป.ป.ช. ด้วยนั้น อัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 80 (2) (3) และ (4) เนื่องจากมิใช่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่ออัยการสูงสุดพิจารณารายงานเอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้แล้ว เห็นว่าสมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ก็จะยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่อัยการสูงสุดได้รับเอกสารและรายงานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พิจารณาเห็นว่ารูปคดีและพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อัยการสูงสุดจะประสานงานไปยังประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจัดตั้งคณะทำงานร่วมประกอบด้วยผู้แทนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดฝ่ายละ เท่า ๆ กัน เพื่อร่วมกันพิจารณารวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลต่อไป แต่ถ้าคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลได้เอง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความให้ยื่นคำร้องแทนดั่งเช่นการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินที่ได้มานั้นมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ถ้าผู้มีภาระการพิสูจน์ดังกล่าวไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ศาลก็จะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 81 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 35 แต่ในทางกลับกันถ้า ผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ว่า ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ศาลก็จะสั่งยกคำร้องตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 27 ส่วนการบังคับคดี ดังกล่าวเป็นการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งตามข้อ 38 ของข้อกำหนดดังกล่าวระบุให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

4. วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินคดีฯ ชั้นพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[42] กอปรกับการมีความเห็นและคำสั่งอัยการสูงสุด และแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการสูงสุด ให้มีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการพิจารณาทำความเห็นและคำสั่งก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมีความชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น จึงมีประเด็นที่ควรวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและภาระหน้าที่ของอัยการสูงสุดต่อไป

4.1 ปัญหาบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดี

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และมาตรา 70 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 10 ได้บัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 309 ประกอบ มาตรา 305 วรรคสี่ วรรคห้า โดยบัญญัติเป็นใจความสำคัญว่า ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอน จากตำแหน่ง และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ มาตรา 23 (1) บัญญัติผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ได้แก่ อัยการสูงสุด

เห็นได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี และเฉพาะอัยการสูงสุด (ไม่รวมถึงพนักงานอัยการผู้อื่น) มีอำนาจฟ้องคดี บทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติใน มาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 กรณีคดีอาญาทั่วไปให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ และมาตรา 28 (1) บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาคือพนักงานอัยการ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคงให้ความสำคัญกับคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความสำคัญกว่า

---

42 โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ซึ่งให้อัยการสูงสุดมีบทบาทรองในการดำเนินคดีประเภทนี้ เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างกับ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ดู อมร รักษาสัตย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 196

คดีอาญาทั่วไป ผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีจึงเป็นอัยการ สูงสุดไม่ใช่พนักงานอัยการอื่น และต้องฟ้องคดีที่ศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดี

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ อัยการสูงสุดผู้เดียวไม่สามารถดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตลอด ทั้งชั้นพิจารณาเห็นชอบให้ฟ้อง การฟ้องคดีและสืบพยานในศาล เนื่องจากภารกิจของอัยการสูงสุดมีมากมาย ทั้งอำนาจในการพิจารณา ชี้ขาดความเห็นแย้งคดี การขออนุญาตฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องมีพนักงานอัยการอื่นรับมอบอำนาจจากอัยการ สูงสุดในการดำเนินกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ที่บัญญัติให้การใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจได้ ซึ่งการมอบอำนาจหรือมอบฉันทะของอัยการสูงสุดในลักษณะนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยอมรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวในคดีทุจริตยา ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อม.1/2545 อัยการสูงสุดโจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกจำเลย พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้ดำเนินคดีในขั้นพิจารณาของศาลแทนอัยการสูงสุด โดยไม่มีอุปสรรคข้อขัดข้องแต่ประการใด ตามคำพิพากษาฎีกาฉบับนี้ได้วินิจฉัยอย่างชัดแจ้งว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีนี้ได้[43] และยังมีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจไต่สวน

---

43 ตามคำพิพากษาฎีกาที่ อม. 1/2545 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งจำเลยที่ 1 ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองฯ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการแต่งตั้งจำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการการเมืองตามนัยของ พ.ร.บ. ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคดีมีมูลว่าจำเลย ที่ 1 กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและจำเลยที่ 2 เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 แล้วอัยการสูงสุดนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ มาตรา 10 วรรคสอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อปรากฏว่า ขณะที่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ มีผลใช้บังคับ การดำเนินคดีแก่จำเลยที่ 1 ยังไม่ได้มีการฟ้องคดี แต่อยู่ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่จำเลยที่ 1 ศาลอื่นจึงไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 4 อำนาจของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจะดำเนินคดีนั้นต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงหมดไป ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 69 ประกอบมาตรา 19 (2) และมาตรา 43 (2) และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเกี่ยวกับจำเลยที่ 1 มีมูล และส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดี อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้"

ของคณะอนุกรรมการไต่สวนของ ป.ป.ช.[44] รวมทั้งวินิจฉัยตามผลการนำสืบพยานหลักฐานของพนักงานอัยการซึ่งดำเนินคดีแทนอัยการสูงสุดในประเด็นที่ฝ่ายจำเลยต่อสู้คดีว่า คำเบิกความของพยานโจทก์ขัดแย้งแตกต่างจากคำให้การที่พยานเคยให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. พนักงานสอบสวนและคณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลฎีกาเห็นว่าพยานย่อมมีความรู้สึกสำนึกผิดชอบหากเห็นว่าบุคคลที่มาเรียกร้องเงินเป็นจำเลยที่ 2 จริง ก็คงจะไม่ให้การปกป้องผู้กระทำความผิด และพยานย่อมรู้ดีว่าการเบิกความเท็จต่อศาลเป็นความผิดอาญา ซึ่งมีโทษถึงจำคุก พยานเบิกความต่อหน้าศาลด้วยความสมัครใจ มิได้ถูกข่มขู่บังคับหรือจูงใจ คำเบิกความพยานต่อศาลจึงมีน้ำหนักให้รับฟังได้ยิ่งกว่าคำให้การต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. พนักงานสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลเท่ากับว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยรับรองว่าอัยการสูงสุดอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินคดีแทนในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนเสร็จคดีได้นั่นเอง

4.2 ปัญหากรณีสำนวนของ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบพิจารณา รายงานของ ป.ป.ช. และเสนอความเห็นให้อัยการสูงสุดพิจารณาว่ารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนดังกล่าวสมบูรณ์ก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีอาญาฟ้อง และดำเนินการฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่ารายงานดังกล่าวไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ก็ต้องระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากฝ่าย ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 วรรคสอง ประกอบ

---

44 ศาลฎีกาวินิจฉัยต่อไปในคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ อม. 1/2545 ว่า "แม้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวนจะเคยเป็นพนักงานสอบสวนคดีนี้มาก่อน ทำให้รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาแต่เป็นการรู้เห็นจากการบอกเล่าของพยานที่ได้ทำการสอบสวน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิใช่ผู้รู้เห็นเหตุการณ์โดยตรง ทั้งการสอบสวนดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้นเพราะยังอยู่ระหว่างการออกหมายเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งข้อกล่าวหาเท่านั้น จึงไม่เป็นบุคคลซึ่งต้องห้าม มิให้แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนตามมาตรา 46 และแม้บุคคลที่เคยเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่จำเลยที่ 1 ถูกกล่าวหามาก่อนก็ตาม แต่เป็นการรู้เห็นจาก ผลของการสืบสวนสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นมิได้รู้เห็นโดยตรงเช่นเดียวกัน จึงมิใช่กรรมการ ซึ่งมีเหตุห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 52

การที่คณะอนุกรรมการไต่สวนได้ไต่สวนพยานที่เคยให้การไว้ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวน โดยการอ่านคำให้การพยานที่พยานเคยให้การไว้ให้พยานฟัง หรือพยานอ่านคำให้การดังกล่าว แล้วให้พยานรับรองคำให้การเดิมและบันทึกคำรับรองไว้ ย่อมถือได้ว่าพยานได้ให้การถึงข้อเท็จจริงตามคำให้การดังกล่าวต่อคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว และเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานอย่างหนึ่ง การไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนจึงชอบแล้ว"

มาตรา 305 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 10 และ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

กรณีความไม่สมบูรณ์ของรายงานการไต่สวนอาจเกิดจากพยานหลักฐานเพิ่งปรากฏในภายหลังหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปรายงานและความเห็นแล้ว หรือผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ไต่สวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม ในกรณีดังกล่าวหากอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่า การไต่สวนยังไม่สิ้นกระแสความหรือการไต่สวนพยานใดในประเด็นใดจะทำให้ รูปคดีเกิดความชัดเจนเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อัยการสูงสุดก็จะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์และให้คณะทำงานรวบรวมหลักฐานให้สมบูรณ์ดังกล่าวข้างต้น กรณีตัวอย่างที่อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่า รายงานการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ เช่น มีกรณีหนึ่งที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมว่า เอกสารสำคัญประกอบรายงาน ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ทำขึ้นขอให้ทำการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหาในเอกสารดังกล่าว ซึ่งอัยการสูงสุดได้พิจารณาแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว และตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีที่คณะทำงานร่วมได้รวบรวมพยานหลักฐานได้สมบูรณ์ขึ้นก็จะส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 11 ไม่ได้บัญญัติว่า คณะทำงานจะต้องทำความเห็นด้วยหรือไม่ว่าพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนเพิ่มเติมมีผลต่อ รูปคดีหรือไม่อย่างไร ซึ่งเห็นว่า หากพิจารณาถึงสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานแล้วมีสถานะและอำนาจหน้าที่ที่ด้อยกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด คณะทำงานจึงไม่ต้องทำความเห็นใด ๆ อันอาจขัดหรือแย้งกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หรือหากแม้คณะทำงานทำความเห็น ความเห็นดังกล่าวก็เป็นเพียงความเห็นประกอบที่อัยการสูงสุดจะใช้พิจารณาว่าควรเห็นชอบให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

แม้ มาตรา 11 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้.....” ซึ่งอาจทำให้ตีความได้ว่า คณะทำงานมีอำนาจหาข้อยุติให้ฟ้องคดีได้หรือไม่ แต่ด้วยสถานะที่ด้อยกว่าของคณะทำงาน จึงต้องตีความว่า ข้อยุติของคณะทำงานไม่ว่าจะเห็นว่าต้องฟ้องคดีหรือไม่ เป็นเพียงความเห็นที่ไม่ผูกพันอัยการสูงสุด เมื่อคณะทำงานเสนอข้อยุติมาที่อัยการ สูงสุด อัยการสูงสุดยังคงมีดุลพินิจที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ (ส่วนความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าคดีมีมูลยังคงมีผลอยู่)

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้นี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) ซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งสอบสวน เพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามได้ซึ่งพนักงานสอบสวนสามารถทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยลำพังไม่ต้องสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการดังเช่นคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.3 ปัญหากรณีความเห็นแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุด

4.3.1 ความเห็นแตกต่างในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่เป็นความผิด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ส่งรายงานและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี นอกจากอัยการสูงสุดจะมีอำนาจพิจารณาว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นที่ส่งมา ไม่สมบูรณ์ต้องรวบรวมพยานหลักฐาน โดยตั้งคณะทำงานร่วมแล้ว อัยการสูงสุดยังมีดุลพินิจว่า รายงานและความเห็นดังกล่าวไม่ถูกต้อง การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาโดยข้อกฎหมายไม่เป็น ความผิด อัยการสูงสุดอาจทำความเห็นตามข้อกฎหมายที่จะไม่ฟ้องคดีได้

ความเห็นแตกต่างในข้อกฎหมายกรณีนี้ ความเห็นฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าไม่ใช่กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 10 วรรคสอง แต่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนและพยานหลักฐานทางข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด อัยการสูงสุดก็มีอำนาจสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้ เช่น ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ถูกสั่งพักราชการ แม้ยังไม่มีคำสั่งปลดก็ถูกสั่งมิให้ปฏิบัติราชการแล้ว ไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน หากไปแสดงตัวใช้อำนาจเสมือนเป็นเจ้าพนักงานแม้จะเกี่ยวกับหน้าที่ราชการก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิด ไม่เป็นความผิดตาม มาตรา 157[45] หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดหลายฐานความผิดทั้งเจ้าพนักงานยักยอกตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ซึ่งมีอายุความ 20 ปี และเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตาม มาตรา 157 ซึ่งมีอายุความ 15 ปี หากคดีที่ส่งมาให้อัยการสูงสุดพ้นอายุความตาม มาตรา 157 ไม่พ้นตาม มาตรา 147 อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในข้อหานั้น โดยไม่จำต้องแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.เพื่อตั้งคณะทำงานร่วม

ความเห็นฝ่ายที่สองเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างในข้อกฎหมายดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงพยานหลักฐานจะฟังเป็นยุติแล้วไม่จำต้องไต่สวนพยานเพิ่มเติม แต่ต้องถือว่าเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์หรือรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วหาข้อยุติร่วมกัน

---

45 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2255/2520 พลตำรวจถูกสั่งพักราชการ แสดงตัวเป็นตำรวจจับหญิงหาว่ามีอาวุธปืนแต่กลับพาไปข่มขืนชำเรา แม้ยังไม่มีคำสั่งปลด ก็สั่งไม่ให้ปฏิบัติราชการแล้ว ไม่เป็นการปฏิบัติราชการในฐานะเจ้าพนักงานตาม มาตรา 157

ผู้เขียนเห็นพ้องกับความเห็นของฝ่ายที่สอง ซึ่งต้องตีความว่าความเห็นที่แตกต่างในข้อกฎหมายระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดในลักษณะที่ไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต้องถือเป็นความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ซึ่งต้องตั้งคณะทำงานร่วมพิจารณาหาข้อยุติทุกกรณี หากไม่ได้ข้อยุติภายในกำหนดเวลาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งความเห็นในลักษณะนี้จะทำให้วิธีพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เกิดการติดขัด เนื่องจากหากตีความตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่งจะเกิดปัญหาว่าคำสั่งของอัยการสูงสุดที่ไม่ฟ้องคดีจะมีผลประการใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้หรือไม่ เพราะอำนาจการฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (2) จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติตาม มาตรา 11 คือมีการตั้งคณะทำงานร่วมพิจารณาหาข้อยุติก่อน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีอำนาจฟ้องคดี และหากคำสั่งของอัยการสูงสุดไม่เด็ดขาด ก็จะไม่สามารถหาข้อยุติในการดำเนินคดีอาญานี้ได้

4.3.2 ความเห็นต่างกันในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา

ความเห็นของอัยการสูงสุดอาจแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแต่ปรับบทกฎหมายแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมเอกสารตาม มาตรา 161 อัยการสูงสุดเห็นพ้องว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานดังกล่าวและยังเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารปลอม ตามมาตรา 264, 265 และ 268 ด้วย หรือกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจให้บุคคลอื่นมอบให้ซึ่งทรัพย์สินตาม มาตรา 148 แต่อัยการสูงสุดเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดฐานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบตาม มาตรา 149

ความเห็นที่แตกต่างในข้อกฎหมายลักษณะอย่างนี้ ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ ซึ่งต้องตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และ มาตรา 11 แต่เป็นเรื่องที่ส่งมามีข้อสมบูรณ์แล้ว เพียงแต่ความเห็นในข้อกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งอัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีย่อมเป็นการชอบด้วยเหตุผลที่จะต้องทำการปรับบทกฎหมายที่ถูกต้อง และฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ ความเห็นดังกล่าวนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความเห็นชอบให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาของผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ โดยไม่ต้องแจ้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน[46]

สำหรับกรณีที่ความเห็นแตกต่างกันโดยอัยการสูงสุดเห็นว่า การกระทำไม่เป็นความผิดในข้อหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่เป็นความผิดอีกข้อหาหนึ่งดังเช่นกรณี มาตรา 148 และ 149 ข้างต้นซึ่งเป็น

---

46 โปรดดูหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด่วน ที่ ปช.0004/424 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2545

เพียงเรื่องการปรับกฎหมายให้ถูกต้องโดยไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากการกระทำที่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด อัยการสูงสุดจึงย่อมมีอำนาจปรับบทกฎหมาย ที่ถูกต้องได้โดยไม่ถือว่าเป็นข้อไม่สมบูรณ์ที่จะต้องตั้งคณะทำงานร่วมเช่นกัน

4.3.3 ความเห็นแตกต่างกันในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำไม่เป็นความผิด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุดพร้อมทั้งความเห็นของการพิจารณาความเป็นมาหรือข้อกล่าวหาโดยสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนแล้วปรับข้อเท็จจริงตามเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยที่ปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญา หรือร่ำรวยผิดปกติ รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดี หรือขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาลงโทษ หรือสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 11 กำหนดหน้าที่อัยการสูงสุดเพียงแต่ให้มีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์พอจะดำเนินคดีได้และอัยการสูงสุดสามารถกระทำได้เพียงแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อร่วมตั้งคณะกรรมการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ให้ได้ข้อยุติในการยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาล

กรณีเช่นนี้มีข้อน่าคิดว่า หากอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาสรุปข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ได้จากการไต่สวนแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครบถ้วนสมบูรณ์โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อหาข้อยุติในการยื่นฟ้องหรือ ยื่นคำร้อง แต่ข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดไม่ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นไม่ผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนมิได้กระทำผิด คดีขาดอายุความ หรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนไม่ต้องรับโทษ รวมทั้งกรณีต่าง ๆ ที่จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 เช่นนี้ อัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่อำนวยความยุติธรรมโดยมีความเห็นไปในทางสั่งยุติเรื่อง หรือสั่งไม่ฟ้องในฐานเป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้อย่างในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ แต่บทบัญญัติในมาตราเดียวกันตามวรรคห้ามิได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดไว้ในทำนองเดียวกันซึ่งทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุดต่างเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในคดี ของนักการเมือง และอยู่ในกระบวนการก่อนฟ้องคดีเช่นเดียวกัน แต่อำนาจหน้าที่ในการยุติการดำเนินคดีของอัยการสูงสุดมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงอำนาจในการยุติคดีของอัยการสูงสุดไว้ คงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า หากอัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอก็ยื่นฟ้องไป และหากข้อเท็จจริงไม่อาจหาข้อยุติให้สมบูรณ์เพียงพอได้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องเอง หรือจ้างทนายความฟ้องคดีแทน ซึ่งเสมือนหนึ่งว่าให้อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีหรือไม่ยื่นคำร้องขอตามที่ประธาน ป.ป.ช.ส่งเรื่องมาได้ แต่ไม่ลบล้างมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะจากนั้นจะเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยยกฟ้อง หรือยกคำร้องในกรณีศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนการไต่สวนไม่เพียงพอพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือกระทำการตามข้อกล่าวหา

อย่างไรก็ตาม ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติห้าม มิให้อัยการสูงสุดพิจารณามีความเห็นสั่งยุติคดีไว้จะพออนุโลมเทียบเคียงตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ ที่ว่า "**แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป**" จะมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด โดยอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) ได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การเทียบบทกฎหมายใกล้เคียงดังกล่าวเป็นการใช้ และตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนไม่น่าจะนำมาใช้กับการใช้และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ เนื่องจากหากรัฐธรรมนูญต้องการให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สมควรบัญญัติให้ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด กรณีเช่นนี้จึงถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมาย และมีประเด็นพิจารณาต่อไปว่าสมควรจะมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดให้มีอำนาจหน้าที่เฉกเช่นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ในการดำเนินคดีอาญา ทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เพียงใด ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาที่น่าคิดเพื่อให้ผลบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดให้ชัดเจนว่ามีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ประการใดในการตรวจสอบพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นนี้อาจมี ข้อควรพิจารณาศึกษาต่อไปถึงเรื่องการจัดองค์กรอัยการว่าสมควรจัดให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลยุติธรรมหรือไม่ด้วย ซึ่งนักกฎหมายบางท่านเห็นว่าอัยการสูงสุดแม้มีความเป็นอิสระสูงและรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้มีบทบาทร่วมกับ ป.ป.ช. แต่ก็เป็นเพียงบทบาทรองในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างจาก ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ[47]

---

47 โปรดดูเชิงอรรถที่ 7 ข้างต้น

4.4 ปัญหากรณีสำนวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินปรากฏมูลคดีอาญา

แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติแล้ว ประธาน ป.ป.ช.ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และถ้าอัยการสูงสุดพิจารณาเอกสารที่มีอยู่พร้อมรายงานผลการตรวจสอบ พบว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีพยานหลักฐานชัดเจนสมบูรณ์เพียงพอพิสูจน์ได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกเหนือไปจากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสมควรได้รับโทษทางอาญาอีกส่วนหนึ่ง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียงประการเดียวเท่านั้น มิได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีอาญาเช่นนี้ อัยการสูงสุดจะดำเนินคดีอาญาฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาไปในคราวเดียวกันกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งเรื่องมาให้อัยการสูงสุดได้หรือไม่ เพียงใด

เนื่องจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แบ่งแยกส่วนและหมวดหมู่ในกรณีการดำเนินคดีอาญา การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 9 และ มาตรา 10 ซึ่งการดำเนินคดีแต่ละประเภท ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเสียก่อนว่ามีมูลที่จะดำเนินคดีในเรื่องใดแล้วส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงที่ได้ความจากการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีมติ หรือเกินกว่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินคดีแล้ว จะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีมติว่ากรณีมีมูลประการหนึ่งและยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 4, 47, 53 และ 56 จะใช้คำว่า “มีมติวินิจฉัยข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่” หรือ “มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล” หรือ “ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นตกไป” เมื่อพิจารณาคำนิยามของผู้ถูกกล่าวหาหมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือการดำเนินการทางวินัยตามที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำดังกล่าวด้วย” ด้วยเหตุนี้ ความหมายของ “ข้อกล่าวหาใด” หมายถึง ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมาย หรือฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นเท่านั้น หรือหมายถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหา

ได้กระทำการอันเป็นมูลจะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา และการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทุกฐานความผิดและเป็นการตีความอย่างกว้าง เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการฟ้องคดีหรือร้องขอศาลให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพื่อความมุ่งหมายสำคัญอันเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน

หากความหมายของข้อกล่าวหามีความหมายอย่างกว้างดังกล่าว ย่อมมีผลให้อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ในฐานความผิดอื่นนอกจากฐานความผิดหรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอให้ดำเนินการได้โดยไม่จำต้องย้อนเรื่องกลับไปเริ่มต้นไต่สวนความผิดในแต่ละฐานความผิดใหม่อีกครั้งทั้ง ๆ ที่การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่ได้จากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีพยานหลักฐานจนได้มติมีมูลนั้น มีเหตุผลเพียงพอที่จะดำเนินการฟ้องคดี

กรณีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติที่แน่ชัด กอปรกับความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากความผิด เพราะเหตุบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ครอบคลุมไปไม่ถึง และความยืดหยุ่นไม่เพียงพอที่จะตีความให้เอื้อประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพตามสมควร ฉะนั้น แนวทางแก้ไขปัญหานี้อาจจะดำเนินการได้ดังนี้

1. พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณามีความเห็นและคำสั่งในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งมาให้ดำเนินคดีฟ้องร้องให้ชัดเจนเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการพิจารณามีความเห็นและคำสั่งในคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หากเกิดกรณีตามปัญหานี้ โดยอัยการสูงสุดยึดถือระเบียบปฏิบัติบริหารราชการด้วยการเสนอแนะคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้พิจารณาดำเนินการไต่สวนในความผิดแต่ละฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มิได้มีมติมีมูลให้ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาหรืออีกนัยหนึ่งคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องย้อนกลับไปเริ่มต้นไต่สวนในฐานความผิดนั้นใหม่อีกครั้ง แล้วส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีฟ้องร้องต่อไป

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าสมควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังที่พิจารณาตามข้อ 1 ข้างต้น เพื่อยุติและแก้ไขปัญหาได้ผลดีแก่กระบวนการยุติธรรมในความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในการค้นหาความจริงและความเที่ยงธรรมแก่ทุกฝ่าย

4.5 ปัญหาการดำเนินคดีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีมูลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305

ด้วยเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งและเหตุแห่งการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 กับมาตรา 308 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 กับมาตรา 66 มีข้อกล่าวหาที่เป็นฐานความผิดเดียวกัน ดังนี้

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง	การดำเนินคดีอาญา
1. พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ 2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ 3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม 5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย	1. ร่ำรวยผิดปกติ 2. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา 3. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติมีมูลเพียงพอจะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งไปยังอัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินคดีอาญาแล้ว อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว อัยการสูงสุดจะดำเนินการให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้หรือไม่เพียงใดกรณีหนึ่ง และหากปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งมีมูลส่งไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอน และยังปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคำร้องถอดถอนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมูลความผิดทางอาญา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง คดีอาญาต่อศาล เช่นนี้สมควรที่อัยการสูงสุดจะเข้าไปตรวจสอบดำเนินการในกรณีดังกล่าวหรือไม่เพียงใด อีกกรณีหนึ่ง

กรณีตามปัญหาทั้งสองดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นช่องว่างของกฎหมายและควรจะอุดช่องว่างของปัญหาดังกล่าวอย่างไรเพื่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 4.4 ถึงการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการใช้การตีความกฎหมาย วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือวิธีการบริหารราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความยุติธรรมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการสำคัญในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนปกครองประเทศ ทั้งในส่วนของการบริหารและการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ไว้เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้บัญญัติวางระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อบัญญัติแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการเฉพาะแยกออกต่างหากจากการดำเนินคดีทั่วไปเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

สำหรับมาตรการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งเอกสารรายงาน หรือสำนวนการไต่สวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติแนวทางดำเนินคดีว่า อัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการตรวจสอบสำนวนและสั่งคดีอย่างไร จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์สามารถได้สรุปข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีเอง หรืออาจกระจายภารกิจทั้งหมดหรือบางส่วนมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นดำเนินคดีแทนได้นั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าในการดำเนินคดีอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องและคำร้องขอต่อศาลด้วยตัวเอง แต่เมื่อถึงขั้นตอนพิจารณาในศาล อาจมอบหมายให้พนักงานอัยการไปดำเนินการได้ทำนองเดียวกับคดีอาญาทั่วไป

2. กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ หรือพิสูจน์ความผิดในศาล ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญมาตรา 294 วรรคสาม และมาตรา 305 วรรคห้า จะบัญญัติให้ตั้งคณะทำงานร่วม โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ยังเป็นปัญหาว่าถ้าคณะทำงานหาข้อยุติไม่ได้จะดำเนินการอย่างไรต่อไปนั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ถ้าคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า ไม่อาจหาข้อยุติได้ จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจาก รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อไป โดยมิได้บัญญัติให้มีการทบทวนมติชี้มูลความผิด จึงเป็นประเด็นที่ควรจักได้มีการศึกษาวิจัยต่อไป

3. อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีไม่อาจปรับบทเป็นพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติหรือเป็นความผิดตามคำร้องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะแก้ปัญหาโดยการตั้งคณะทำงานร่วมได้หรือไม่นั้น เห็นว่าการตั้งคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 บัญญัติไว้ในกรณีที่สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์จึงต้องร่วมกันแก้ไข สำหรับกรณีนี้เป็นเรื่องที่สำนวนการ

ไต่สวนมีข้อสมบูรณ์ แต่มีความเห็นแตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ต้องอาศัยการตีความเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็น่าจะแจ้งประสานงานเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา

4. ในคดีอาญาซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอแต่มีความเห็นแตกต่างกันในตัวบทกฎหมายที่จะปรับบทเพื่อใช้ในการยื่นฟ้องคดีจะดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่าอัยการสูงสุดอาจแจ้งประสานงานไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมแจ้ง ยืนยันเห็นชอบได้ เนื่องจากการปรับบทข้อกฎหมายในการฟ้องคดีเป็นดุลพินิจของผู้ที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว มิใช่เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิด ซึ่งอาจมีปัญหาตามข้อ 2

5. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏตามเอกสารที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดอาญาด้วย อัยการสูงสุด จะดำเนินการฟ้องคดีอาญาควบคู่ไปกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้หรือไม่นั้น เห็นว่ากรณีสำนวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งส่งมายังอัยการสูงสุดตามผลการตรวจสอบทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 แม้ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริต อัยการสูงสุดก็ไม่อาจยื่นฟ้องคดีอาญาได้ เนื่องจากยังไม่มีการไต่สวนและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยเทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่

6. เมื่อมีการส่งสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังอัยการสูงสุดหลังจากมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลประเภทต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีมูล ถ้าตามรายงานและสำนวนของ ป.ป.ช. ที่ส่งถึงอัยการสูงสุดปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำผิดคดีอาญา ซึ่งเป็นปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปอย่างไรนั้น เห็นว่ากรณี ป.ป.ช. ส่งสำนวนซึ่งผ่านการไต่สวนแล้ว มีมติว่ามีมูลให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ ถ้าปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริต หรือร่ำรายผิดปกติ กรณีหนึ่งกรณีใดหรือทุกกรณีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีมติว่าคดีมีมูลในส่วนของข้อกล่าวหาทางอาญาหรือการร่ำรวย ผิดปกติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาในกรณีหนึ่ง กรณีใด หรือทุกกรณี อัยการสูงสุดยังไม่อาจดำเนินคดีอาญาหรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยังมีมติไม่ครบถ้วนตามพฤติการณ์แห่งกรณีที่ปรากฏอัยการสูงสุดน่าจะดำเนินคดีได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.แจ้งยืนยันมติเห็นชอบทำนองเดียวกับกรณีปัญหาตาม ข้อ 4 แล้ว

ภาค 3 : ผลสรุปและข้อเสนอแนะ

1. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการสำคัญในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเลือกตั้ง เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนปกครองประเทศ ทั้งในส่วนของการบริหารและการ นิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่างๆ ไว้เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจ ใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้บัญญัติวางระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อบัญญัติแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการเฉพาะแยกออกต่างหากจากการดำเนินคดีทั่วไปเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

สำหรับมาตรการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารรายงานหรือสำนวนการไต่สวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติแนวทางดำเนินคดีว่าอัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการตรวจสอบสำนวนและสั่งคดีอย่างไร จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์สามารถได้สรุปข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีเอง หรืออาจกระจายภารกิจทั้งหมดหรือ บางส่วนมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นดำเนินคดีแทนได้ นั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าในการดำเนินคดีอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องและคำร้องขอต่อศาลด้วยตนเองแต่เมื่อถึงขั้นตอนพิจารณาในศาล อาจมอบหมายให้พนักงานอัยการไปดำเนินการได้ทำนองเดียวกับคดีอาญาทั่วไป

2. กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติหรือพิสูจน์ความผิดในศาล ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญมาตรา 294 วรรคสามและมาตรา305วรรคห้าจะบัญญัติให้ตั้งคณะทำงานร่วมโดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่ก็ยังเป็นปัญหาว่าถ้าคณะทำงานหาข้อยุติไม่ได้จะดำเนินการอย่างไรต่อไปนั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าถ้าคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้าไม่อาจหาข้อยุติได้จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อไปโดยมิได้บัญญัติให้มีการทบทวนมติชี้มูลความผิด จึงเป็นประเด็นที่ควรจักได้มีการศึกษาวิจัยต่อไป

3. อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีไม่อาจปรับบทเป็นพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติหรือเป็นความผิดตามคำร้องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะแก้ปัญหาโดยการตั้งคณะทำงานร่วมได้หรือไม่นั้น เห็นว่าการตั้งคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 บัญญัติไว้ในกรณีที่สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงต้องร่วมกันแก้ไข สำหรับกรณีนี้เป็นเรื่องที่สำนวนการไต่สวนมีข้อสมบูรณ์แต่ความเห็นแตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ต้องอาศัยการตีความเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็น่าจะแจ้งประสานงานเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา

4. ในคดีอาญาซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอ แต่มีความเห็น แตกต่างกันในตัวบทกฎหมายที่จะปรับบทเพื่อใช้ในการยื่นฟ้องคดีจะดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่าอัยการสูงสุดอาจแจ้งประสานงานไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.ย่อมแจ้ง ยืนยันเห็นชอบได้ เนื่องจากการปรับบทข้อกฎหมายในการฟ้องคดี เป็นดุลพินิจของผู้ที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว มิใช่เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิด ซึ่งอาจมีปัญหาตามข้อ 2

5. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏตามเอกสารที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดอาญาด้วย อัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องคดีอาญาควบคู่ไปกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้หรือไม่นั้น เห็นว่ากรณีสำนวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งส่งมายังอัยการสูงสุดตามผลการตรวจสอบทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 แม้ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริต อัยการสูงสุดก็ไม่อาจยื่นฟ้องคดีอาญาได้ เนื่องจากยังไม่มีการไต่สวนและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่

6. เมื่อมีการส่งสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังอัยการสูงสุดหลังจากมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลประเภทต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า คำร้องขอให้ถอดถอนมีมูล ถ้าตามรายงานและสำนวนของ ป.ป.ช. ที่ส่งถึงอัยการสูงสุดปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำผิดคดีอาญา ซึ่งเป็นปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปอย่างไรนั้น เห็นว่ากรณี ป.ป.ช. ส่งสำนวนซึ่งผ่านการไต่สวนแล้ว มีมติว่ามีมูลให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ ถ้าปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติกรณีหนึ่งกรณีใดหรือทุกกรณี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีมติว่าคดีมีมูลในส่วนของข้อกล่าวหาทางอาญาหรือการร่ำรวยผิดปกติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาในกรณีหนึ่งกรณีใด หรือทุกกรณี อัยการสูงสุดยังไม่อาจดำเนินคดีอาญาหรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยังมีมติไม่ครบถ้วนตามพฤติการณ์แห่งกรณีที่ปรากฏ อัยการสูงสุดน่าจะดำเนินคดีได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งยืนยันมติเห็นชอบทำนองเดียวกับกรณีปัญหาตามข้อ 4 แล้ว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

กระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยาน หลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐาน มาเองหรืออ้างพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเข้าสืบ โดยนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ และเมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆเสร็จแล้ว ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหามีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏ จากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการเมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการแล้วให้ถือว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ

เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนแล้ว อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งหากเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ ต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อใช้สิทธิคัดค้านอนุกรรมการท่านหนึ่งท่านใด ทั้งให้คณะอนุกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเห็น

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

กรณีความผิดทางวินัย

ตามบทบัญญัติในมาตรา 92 ส่วนเรื่องการลงโทษทางวินัย ตามบทบัญญัติในมาตรา 93 กรณีละเลยไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช.มีมติ) ตามบทบัญญัติในมาตรา 94 ส่วนกรณีไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช.มีมติ) ตามบทบัญญัติใน มาตรา 95

บทบังคับตามมาตรา 94 บังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ ตามมาตรา 93 หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ละเลย ไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

แต่ทว่าตามบทบัญญัติ มาตรา 95 มีบทบังคับว่า ในกรณีที่ต้นสังกัด ไม่ดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

เห็นได้ว่า ในกรณีมาตรา 95 กฎหมายไม่ได้บัญญัติความผิดของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไว้ ย่อมหมายถึงว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ย่อมมีความผิดทางวินัยแต่ในทางกลับกัน หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาโดยลงโทษฐานความผิดต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียแล้ว กล่าวคือไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 กลับไม่มีบทบัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชามีความผิดทางวินัย ดังนี้ ย่อมเกิดปัญหาว่า ในทุกๆ กรณีหากผู้บังคับบัญชาไม่ยอมลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 94 แต่กลับใช้มาตรการตามมาตรา 95 คือ ลงโทษ ต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ย่อมเกิดปัญหาข้อถกเถียงในทางกฎหมายว่าการดำเนินการตามมาตรา 95 ไม่มีบทบัญญัติความผิด จะถือเอาความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ได้ทำให้บทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ความหวังที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถบรรลุถึงซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาข้อกฎหมายนี้ จะถือเอาความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดังกล่าวว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 อย่างไรหรือไม่นั้น ในกรณีนี้จะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 118 ดังกล่าว ได้บัญญัติความผิดไว้เฉพาะว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) คือสั่งการให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริงและไม่ปฏิบัติตามมาตรา 79 ซึ่งเป็นเรื่องการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ใน 2 กรณีดังกล่าวเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา 118 มิได้กล่าวอ้างถึงการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 95 แต่อย่างใด และในกรณีดังกล่าวการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติความผิดตามมาตรา 118 ได้

ถือได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 95 เป็นบทบัญญัติที่ขัดกันเองกับบทบัญญัติมาตรา 94 ซึ่งบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมาตรา 93 หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดทางวินัย แต่ในขณะที่ บทบัญญัติมาตรา 95 กลับบัญญัติในทางกลับกันว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 93 ก็ได้ และไม่มีความผิดด้วย ซึ่งหมายถึงว่าบทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้จึงเห็นควรแก้ไขตัดบทบัญญัติมาตรา 95 ออกเสียเพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 94 มีผลบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติและ

จะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในอันที่จะแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการวิ่งเต้นช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาดังที่เคยมีมาแต่ในอดีตให้หมดสิ้นไป

ปัญหาในเรื่องหน่วยงานที่อยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลความผิด

ตามบทบัญญัติใน มาตรา 92 และมาตรา 93 ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องของผู้บังคับบัญชา ที่ได้รับรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ตามมาตรา 93 นั้น ในกรณีที่ต้นสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดดังกล่าวนั้น ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาโดยเจตนาช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชา ถูกกล่าวหาร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือทราบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนในเรื่องดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดเร่งรีบดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว แล้วเร่งรีบพิจารณาโทษในทันทีก่อนที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการแล้วเสร็จ หรือก่อนที่ที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. หรือในกรณีอื่นใดก็ตาม กล่าวคือ

1. ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดย ต้นสังกัดแล้ว ครั้งหนึ่ง และในขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาก็ถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนทางวินัยในมูลฐานความผิดทางวินัยเดียวกันอีกครั้งหนึ่ง ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ

1.1 วิธีการดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดต่างไปจากวิธีการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2 ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พ.ศ.2542 ได้อย่างไรหรือไม่เพียงใด เพราะต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยในกรณีดังกล่าวไปแล้ว

ตามปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดนั้นต่างไปจากระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความเป็นธรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับย่อมได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่าระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางไม่มีอคติใดๆ กับผู้ถูกกล่าวหา และ ระบบในการไต่สวนมีความรัดกุม มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิในรูปของคณะอนุกรรมการไต่สวนในปัญหาที่ว่า ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยอย่างไรในกรณีที่ได้ลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้ว หรือยุติเรื่องไปแล้ว ต่อเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้ดำเนินการทางวินัยอีกเช่นนี้ ปัญหาในข้อนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

2) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง

ปัญหาในข้อนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สืบเนื่องจาก ในการวินิจฉัยปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตายตัว หรือแนวทางปฏิบัติ ว่าการกระทำในลักษณะใด จะถือว่า มีความผิดฐานเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 104 ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ความร้ายแรงแห่งการพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ชี้มูลความผิดทางวินัย คือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษได้เพียง 2 สถาน คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก เท่านั้น แม้จะมีเหตุอันควรลดหย่อนลดโทษ ก็ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก เท่ากับว่า ผลการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เท่านั้น ยิ่งร้ายแรงไปกว่านั้นคือ กรณีหากเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือเวียนว่า ให้ลงโทษได้สถานเดียวคือ ไล่ออกจากราชการ ดังนี้ การปรับบทความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม จึงมีความหมายยิ่งเพร าะเท่ากับว่า เป็นการชี้เป็นชี้ตายทำให้ผู้ถูกกล่าวหา แม้ประกอบคุณงามความดีมาตลอดชั่วอายุจนเกือบจะเกษียณอายุราชการ หรือจนกระทั่งเกษียณอายุราชการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสามดังกล่าว ย่อมต้องถูกไล่ออกจากราชการไม่มีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จบำนาญ การพิจารณาปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถตอบคำถามได้ โปร่งใส และเป็นที่เชื่อถือหรือยอมรับของสังคมได้

3. ข้อเสนอแนะในภาพรวม

1. สภาพปัญหา

(1.) ปัญหาเรื่องความล่าช้าในการทำงานของ ป.ป.ช.

เนื่องจากความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ย่อมส่งผลกระทบต่อความรู้สึกและศรัทธาของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความรู้สึกที่จะมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเรื่องความไม่จริงใจในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าการทุจริตกลับเป็นเรื่องปกติในสังคม ซึ่งสาเหตุความล่าช้าเกิดจากสาเหตุหลายปัจจัย ดังนี้

(1.1) โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ตามกฎหมายในกระบวนการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนมากมาย แต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา การจะชี้มูลคดีต้องใช้เวลานานมากตั้งแต่การรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การไต่สวน การชี้มูล การดำเนินกระบวนการพิจารณาใน

ชั้นพนักงานอัยการและศาล ทำให้ขณะนี้มีเรื่องค้างการพิจารณาอยู่ประมาณ 8,000 เรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องโดยเฉลี่ยจะใช้เวลาในการพิจารณาชี้มูลได้ต้องใช้เวลา 1 ปีครึ่ง จึงจะเสร็จ

(1.2) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช.ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน เมื่อเริ่มก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. มีการโอนเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ป.ป.ป. ประมาณ 400 คน และแม้มีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ก็ยังไม่เพียงพอกับปริมาณงานและขั้นตอนการดำเนินงาน

(1.3) การขยายการมีส่วนร่วม หรือการขอความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ยังทำได้ในข้อจำกัด

(1.4) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการไต่สวนของ ป.ป.ช.อุ้ยอ้าย ล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์

ข้อเท็จจริงนี้ ป.ป.ช. พยายามที่จะแก้ไข ซึ่งจากหลักการจะรับเรื่องราวไว้พิจารณาทุกเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติจะพิจารณาความสำคัญของเรื่องนั้นๆ ตามความสนใจของสังคม โดยเฉพาะการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตรายใหญ่ที่ประชาชนสนใจ หรือถูกผู้กล่าวหาเป็นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง เช่นนี้ ป.ป.ช. ก็เร่งดำเนินการเป็นวาระพิเศษ หากเป็นข้าราชการระดับรองลงมาก็จะดำเนินการตามปกติ

(1.5) มาตรการป้องกันทุจริต ในเชิงประชาสัมพันธ์ปลุกเร้าจิตสำนึก

ป.ป.ช. ควรถือว่ามาตรการในการป้องกันแม้เป็นเรื่องสำคัญ แต่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ควบคู่กันไป เพื่อเป็นการเน้นเรื่องความรู้ผิดชอบต่อสังคมในภาพรวม

2. การแก้ปัญหาในส่วนของ ป.ป.ช.

(1.) การไต่สวน ป.ป.ช. ควรเร่งไต่สวน เฉพาะคดีเกี่ยวกับการทุจริตรายใหญ่ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์และศรัทธาของประชาชน ไม่ควรเสียเวลาและเสียกำลังบุคลากรรับเรื่องทุจริตเล็กน้อย

(2.) ป.ป.ช. ควรแสวงหาข้อตกลงร่วม หรือประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นสร้างพันธมิตร เช่น การร่วมมือกับ ป.ป.ง. ฯลฯ และร่วมมือกับภาคประชาชนปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปราบปรามคอร์รัปชันที่สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือได้รวดเร็วให้บรรลุเป้าหมายในการปราบปรามคอร์รัปชัน

(3.) วิธีการไต่สวน ควรเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนนำเครื่องมือและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาบริหารจัดการ

(4.) การให้สินบนรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส เพื่อจูงใจให้ร่วมกันปราบปรามคอร์รัปชัน

(5.) ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการไต่สวนให้สั้นลง เพื่อแสดงความจริงจังในการปราบปรามคอร์รัปชัน

(6.) การเพิ่มอัตรากำลังและค่าตอบแทนเป็นเรื่องๆ ดังเช่น พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(7.) นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาบริหารจัดการเพื่อให้งานรวดเร็วขึ้น ลดขั้นตอนของงานที่ซ้ำซ้อน

(8.) ในการดำเนินคดีและการฟ้องร้อง ควรให้ศาลยุติธรรมจัดตั้งศาลแผนกคดีเกี่ยวกับคดีทุจริตไว้ในศาลชั้นต้นเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตคอร์รัปชันเห็นผลโดยเร็ว

(9.) ควรจัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับข้อขัดข้องหรือปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสอดคล้องต่อการปราบปรามและการทุจริตอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(10.) ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานให้เห็นว่ามีการปราบปรามคอร์รัปชันอย่าง จริงจัง ให้เกรงกลัวต่อมาตรการที่เฉียบขาดและจริงจังของ ป.ป.ช.

3. รัฐบาลควรให้ความสนใจกับการปราบปรามคอร์รัปชัน ดังนี้

(1.) เพิ่มงบประมาณ

- ด้านบุคลากร ให้รองรับกับปริมาณงาน
- ด้านอุปกรณ์ เพิ่มวัสดุครุภัณฑ์ด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยให้ก้าวทันกับการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นและรองรับกับปริมาณงานเช่นเดียวกัน
- ด้านสถานที่ เพิ่มอาคารที่ทำการให้รองรับกับบุคลากรและอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้น
- ด้านค่าตอบแทน เพื่อเป็นการรองรับกับบุคลากรและอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้น สร้างขวัญและกำลังใจโดยให้ค่าตอบแทนพิเศษ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ

4. แสดงออกให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่การเยี่ยมและให้กำลังใจแก่บุคลากร รวมทั้งให้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ และแก้ไขปัญหาในส่วนของ ป.ป.ช.

5. ประชาสัมพันธ์ ถึงความตั้งใจจริงในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเน้นการให้ความสำคัญกับหน่วยงาน ป.ป.ช.

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. 2542.

คนึง ฦาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ปทุมธานี : พรรัตน์, 2543.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542.

สมพร พรหมหิตาธร. คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2544.

อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมทบวิจารณ์. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : บริษัทด่านสุทราการพิมพ์ จำกัด, 2543.

บทความ

กุลพล พลวัน. "การฟ้องคดีอาญาตามหลักดุลพินิจในประเทศไทย". วารสารอัยการ 1, 1 (มกราคม 2521) : น. 10 – 17.

โกเมน ภัทรภิรมย์. "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม". อัยการนิเทศ 21, 4 (2512) : น. 486 -492

พนัส ทัศนียานนท์. "ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบอัยการในประเทศไทย". วารสารอัยการ 4, 45 (กันยายน 2524) : น. 59 -80

เอกสารอื่น ๆ

การเสวนาทางวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 3. "รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง". (วันเสาร์ที่ 28 มีนาคม 2547)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

กลุ่มที่ 4

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

การสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนในกรณีการทุจริตไม่ว่าในภาครัฐหรือภาคเอกชน จะช่วยให้มาตรการทั้งในด้านการป้องกันและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น ผลการศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ บทบาทและพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาการคอร์รัปชัน เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและหาวิธีการในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

ประธานการประชุม

นายสีมา สีมานันท์ เลขาธิการ ก.พ.

ผู้นำอภิปราย

ดร.โคทม อารียา ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล

การนำเสนอรายงานผลการศึกษา

- พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมและการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศ สภาทนายความ และองค์กรพันธมิตร)
- การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน: พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมและการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

นำเสนอโดย

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยและองค์กรพันธมิตร

สารบัญ

		หน้า
เรื่อง	**ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน**	4 : 1 : 1
	บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน ในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข	4 : 1 : 5
	ภาคผนวก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกรณีทุจริตยา โดยเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน	4 : 1 : 7
	รายชื่อเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอรัปชัน	4 : 1 : 15
	บทบาทของสภาทนายความกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	4 : 1 : 18
	บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน	4 : 1 : 20
	ปัญหาอุปสรรคของสื่อมวลชลในการทำข่าว	4 : 1 : 21
	ข้อเสนอแนะบทบาทสื่อมวลชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระยะสั้นและระยะยาว	4 : 1 : 23

ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน*

ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย
องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

1. การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจึงไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งสังคมในการช่วยกันป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาสังคมซึ่งเป็นกลไกสำคัญในสังคมประชาธิปไตย ในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐและรักษาผลประโยชน์ร่วมของคนทั้งสังคม เช่น การติดตามกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุขของชมรมแพทย์ชนบทและเครือข่าย 30 องค์กรต้านคอร์รัปชันที่มีผลทำให้อดีตรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งและได้รับโทษจำคุก การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการข่าวเพื่อเจาะลึกและสืบค้น (Investigative report) เพื่อเปิดเผยข้อเท็จจริงและเร่งรัดการรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของความโปร่งใสและปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งบทบาทต่างๆ ของภาคประชาสังคมเหล่านี้นอกจากจะส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาในระดับหนึ่งแล้ว ยังทำให้สังคมไทยเกิดความตื่นตัวต่อปัญหาคอร์รัปชันและพร้อมที่จะเป็นแนวร่วมในการแก้ไขปัญหา

2. ในช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นั้น ยังไม่มีองค์กรภาคประชาสังคมใดที่มีภารกิจโดยตรงหรือประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน หากจะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคอร์รัปชันก็จะเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านและขับไล่ผู้นำในยุคเผด็จการที่มีกรณีอื้อฉาวด้านคอร์รัปชัน ดังในกรณีการเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

3. ขณะเดียวกันกับที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจและเกิดกระแสแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลที่แพร่หลายทั้งในระดับสากลและในประเทศ และมีการวิเคราะห์สาเหตุหลักของปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจว่าเป็นเพราะปัญหาคอร์รัปชันและการขาดความเป็นธรรมาภิบาล ผนวกกับในขณะนั้นได้เกิดกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์

---

* เอกสารนี้ใช้เพื่อประกอบการประชุมระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 3 วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 โดยสรุปจากบทความทางวิชาการอันเป็นส่วนหนึ่งของชุดการศึกษา เรื่อง *"พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชัน"* ซึ่งประกอบด้วย ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย, กรณีศึกษาที่ 1: บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชันในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข โดย รสนา โตสิตระกูล, กรณีศึกษาที่ 2: บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธ์ และอิศรินทร์ หนูเมือง, กรณีศึกษาที่ 3: บทบาทสภาทนายความในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดนัย อนันติโย

กระทรวงสาธารณสุขที่มีการเคลื่อนไหวของเครือข่าย 30 องค์กรต้านคอร์รัปชัน กระแสความคิดเรื่องธรรมาภิบาลและสถานการณ์ในขณะนั้นส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมได้พูดคุยปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง และองค์กรบางส่วนได้ดำเนินภารกิจและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยสามารถจำแนกประเภทขององค์กร ดังนี้

- องค์กรที่มีภารกิจโดยตรงในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เครือข่าย 30 องค์กรต้านคอร์รัปชัน เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน กองทุนสื่อต้านคอร์รัปชัน เป็นต้น

- องค์กรที่ไม่ได้มีภารกิจโดยตรงในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน แต่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์ เช่น ชมรมแพทย์ชนบท คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย

- องค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลวิชาชีพกันเองและการกำหนดมาตรฐานเพื่อพัฒนาวิชาชีพ เช่น สภาทนายความ แพทยสภา สภาการหนังสือพิมพ์ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

- องค์กรวิชาการที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งรวมถึง มหาวิทยาลัย และหน่วยงานวิจัยต่างๆ

- องค์กรท้องถิ่นที่รวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น กลุ่มชาวบ้านหินกรูดบ่อนอก ชมรมคนรักษ์สตึก

- องค์กรสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่เปิดเผยประเด็นคอร์รัปชันต่อสาธารณะ

4. ยุทธศาสตร์และกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม

- การรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการทำงานของผู้ที่รวมตัวกันเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ อาจเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นหรือการติดตามปัญหาคอร์รัปชันในกรณีเฉพาะ

- การรณรงค์สร้างจิตสำนึกสาธารณะ เป็นการสร้างความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหาคอร์รัปชัน โดยเป็นการรณรงค์ให้เห็นความสำคัญและรู้เท่าทันต่อปัญหาคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งความสำคัญของการสร้างระบบป้องกันปัญหา

- การจัดการความรู้ เป็นการจัดทำข้อมูลและการศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคอร์รัปชันและการป้องกันปัญหา

- การเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มเป้าหมาย เป็นกิจกรรมที่มุ่งไปยังกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพและสามารถพัฒนาต่อเนื่องให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การสร้างกิจกรรมเยาวชน เป็นกิจกรรมลักษณะที่เน้นกลุ่มเป้าหมายที่เยาวชนเป็นหลัก เพราะเยาวชนคือผู้ที่จะเติบโตต่อไปเป็นผู้ใหญ่ในอนาคต การสร้างกิจกรรมเยาวชนจึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันของ

สังคมต่อปัญหาคอร์รัปชัน เพื่อให้เยาวชนมีจิตสำนึกต่อภัยและผลกระทบของปัญหาคอร์รัปชันมีคุณธรรม จริยธรรม

- การสร้างขวัญและกำลังใจให้บุคคลที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นกิจกรรมที่ให้กำลังใจและการเชิดชูเกียรติแด่บุคคลที่ต่อต้านคอร์รัปชัน นอกจากจะเป็นการสนับสนุนและสร้างขวัญกำลังใจของบุคคลดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการส่งสัญญาณให้สังคมได้รับรู้ว่า การกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถูกต้อง สมควรได้รับคำชมเชย ให้ความสำคัญ และได้รับการสนับสนุนจากสังคม

- การสร้างพันธมิตรและการรวมตัวเป็นเครือข่าย เป็นการทำงานเพื่อเชื่อมโยงประสานระหว่างเครือข่ายและองค์กรทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยเป็นการทำงานร่วมกันหรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันในเรื่องต่างๆ และในกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมด้วยกัน

- การใช้ช่องทางทางกฎหมาย เป็นกลไกที่องค์กรภาคประชาสังคมใช้เพื่อเคลื่อนไหวเพื่อกระตุ้นให้มีการเข้าใจปัญหาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้กลไกการเข้าชื่อตามรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน การใช้สิทธิตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

- การเปิดเผยกรณีคอร์รัปชันต่อสาธารณะ โดยใช้กลไกสื่อมวลชน ทั้งการทำงานข่าวเชิงสืบสวนโดยสื่อมวลชนเองหรือการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน

- การใช้กลไกอื่นๆ เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหา เช่น การออกแถลงการณ์ การยื่นจดหมายเปิดผนึก การยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

5. เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของภาคประชาสังคม

- เจตน์จำนงทางการเมือง ความจริงใจและจริงจังของฝ่ายบริหารมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการแสดงความคิดเห็นและการดำเนินกิจกรรม

- เงื่อนไขทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรม และได้ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งอำนาจในการตรวจสอบถอดถอน

- การสนับสนุนของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน การสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ทำให้องค์กรประชาสังคมมีทรัพยากรในการทำงาน และเกิดส่วนร่วมในวงกว้างในการร่วมกันแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

- นโยบายองค์กรระหว่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการทำงานแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเป็นเงื่อนไขระดับสากลที่มีผลต่อการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคม เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านคอร์รัปชัน แผนปฏิบัติการต่อต้าน

คอร์รัปชันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิคของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นโยบายส่งเสริม ธรรมาภิบาลของธนาคารโลก

6. ความท้าทายต่อการทำงานในอนาคตของภาคประชาสังคม

- ภัยคุกคามการทำงานของภาคประชาสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจาก ภัยคุกคามในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายทางร่างกาย การข่มขู่ การฟ้องร้อง หรือการ กลั่นแกล้งให้ได้รับความเดือดร้อนในหน้าที่การงาน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะเมื่อต้องต่อสู้กับปัญหาในลักษณะที่ต้องมีการเผชิญหน้ากับบุคคล/กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

- ความยั่งยืนในการทำงานของภาคประชาสังคม นอกจากภาคประชาสังคมจะทำงานด้วยจิตใจที่มุ่งมั่นแล้ว ความยั่งยืนของการทำงานต้องรวมถึงการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรม การสืบต่ออุดมการณ์ในการทำงาน การสร้างระบบการตรวจสอบติดตามของภาคประชาสังคมให้เป็นกลไกเชิงสถาบันเป็นสิ่งที่จะสร้างความยั่งยืนในการทำงานของภาคประชาสังคม

- ค่านิยมของสังคมและกับดักทางวัฒนธรรม การทำงานของภาคประชาสังคมต้องปฏิเสธค่านิยมที่ถือว่าธุระไม่ใช่หรือแกว่งเท้าหาเสี้ยน ต้องถือว่าเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของทุกคนที่มีสิทธิจะเข้าไปมีส่วนรวม การเห็นความสำคัญในการทำงานของภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นกลไกในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นองค์กรหาเรื่อง เป็นสิ่งสำคัญที่จะสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมให้เติบโตต่อไป

- บรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบการทำงาน ไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและดำเนินกิจกรรม

บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน ในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข*

รสนา โตสิตระกูล

เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน

1. การรวมตัวของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน เกิดขึ้นจาก การรวมตัวเฉพาะกิจขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 30 องค์กร ในปี พ.ศ.2541 เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข โดยเริ่มแรกนั้น ได้ก่อตั้งเป็นเครือข่าย 27 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข

2. กรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารสุข เป็นกรณีแรกที่ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ด้วยได้ร่วมกันเข้าชื่อจำนวน 52,224 รายชื่อ จาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ

3. การเคลื่อนไหวเพื่อรวบรวมรายชื่อ ได้รับความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ทั้งจากประชาชนและสื่อมวลชน และได้สร้างกระแสสังคมให้เกิดความสนใจในกรณีทุจริตยา โดยระหว่างที่ดำเนินการรวบรวมรายชื่อนั้น อดีตรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง และอดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับคำสั่งให้สำรองราชการ

4. อย่างไรก็ตาม ปัญหาจากการเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในขณะนั้น คือการที่ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้การพิจารณาใช้รายชื่อดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานวุฒิสภา ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีเงื่อนไขที่ต้องให้ผู้ริเริ่มต้องรับรองลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อ และการกำหนดโทษต่อผู้ริเริ่มหากพบว่าการรับรองเป็นเท็จ ซึ่งการรับรองรายชื่อนั้นเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

5. นอกจากนี้ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ยังได้ใช้ช่องทางทางกฎหมายอื่นๆ เพื่อติดตามตรวจสอบกรณีทุจริตยา ได้แก่ การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 เพื่อขอให้มีการเปิดเผยผลการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทางราชการ

---

* เอกสารนี้ใช้เพื่อประกอบการประชุมระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 3 วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 โดยสรุปจากบทความทางวิชาการอันเป็นส่วนหนึ่งของชุดการศึกษา เรื่อง *"พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชัน"* ซึ่งประกอบด้วย ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย, กรณีศึกษาที่ 1: บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชันในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข โดย รสนา โตสิตระกูล, กรณีศึกษาที่ 2: บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธ์ และอิศรินทร์ หนูเมือง, กรณีศึกษาที่ 3: บทบาทสภาทนายความในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดนัย อนันติโย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เพื่อกล่าวหาอดีตรัฐมนตรีในกรณีร่ำรวยผิดปกติและขอให้มีการสอบสวนเพื่อยึดทรัพย์อดีตรัฐมนตรี การแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อบริษัทยาที่ให้สินบนและต่อรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

6. ในที่สุดผลของการเคลื่อนไหวของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนผลักดันให้มีการเอาผิดกับผู้กระทำผิด โดยนักการเมืองระดับสูงในกรณีทุจริตยาต้องได้รับโทษจำคุก และถูกยึดทรัพย์ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องออกจากราชการ

7. ความสำเร็จในการเคลื่อนไหวในกรณีนี้ เกิดขึ้นจาก ความร่วมมือหลายฝ่าย ได้แก่ ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข สื่อมวลชนที่ติดตามอย่างต่อเนื่อง และการทำงานอย่างเกาะติดสถานการณ์ของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน

8. อย่างไรก็ตาม กรณีทุจริตยายังไม่เสร็จสมบูรณ์ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนยังต้องทำงานต่อไป เพื่อเป็นบทเรียนแก่สังคมไทยในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน

9. อุปสรรคสำคัญในการทำงานของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน

- เงื่อนไขทางกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการรับรองรายชื่อผู้ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกลไก 50,000 รายชื่อ ซึ่งสามารถทำได้ยากในทางปฏิบัติ

- การตีความทางกฎหมายที่พิจารณาว่าผู้เสียหายจากกรณีคอร์รัปชัน ที่สามารถยื่นข้อกล่าวหาได้นั้นต้องเป็นผู้ที่เสียหายโดยตรง (หน่วยงานของรัฐ) แต่ประชาชนไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงจึงไม่สามารถยื่นข้อกล่าวหาได้

- การข่มขู่และคุกคามผู้นำและผู้เกี่ยวข้องในการเคลื่อนไหว ทั้งการข่มขู่ทางโทรศัพท์ การขู่วางระเบิด การถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท และการถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา

10 ข้อเสนอแนะจากการประชุมกลุ่มย่อย

- ควรมีการพิจารณาประเด็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา

- ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยินยอมเป็นผู้เสียหาย ควรเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นที่ยอมรับ เช่น สภาทนายความ สามารถเป็นผู้ฟ้องบุคคลหรือหน่วยงานในกรณีทุจริตคอร์รัปชัน

- การตรวจสอบกรณีทุจริตควรมีการตรวจสอบติดตามเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทั้งกระบวนการ ทั้งผู้ให้สินบน ผู้รับสินบน ผู้ที่อำนวยความสะดวกสมรู้ร่วมคิด

- ควรส่งเสริมกระบวนการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น เพื่อเอื้ออำนวยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ

- ควรมีการแก้ไขอายุความของคดีทุจริตคอร์รัปชันให้ไม่มีอายุความ

ภาคผนวก

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบกรณีทุจริตยา โดย เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน

ปี 2541

6 ก.ย. ประชุมร่วมกันครั้งแรกขององค์กรพัฒนาเอกชน 27 องค์กร (ต่อมาภายหลังเพิ่มขึ้นเป็น 30 องค์กร) แถลงการณ์เรียกร้องให้คณะกรรมการที่มี นพ.บรรลุ ศิริพานิช เป็นประธาน ที่แต่งตั้งโดยกระทรวงสาธารณสุขขึ้นตรงต่อนายกฯ มีอำนาจเรียกข้อมูล รัฐบาลต้องมีคำสั่งชัดเจนในการปกป้องแพทย์/เภสัชในการเปิดเผยข้อมูล เรียกร้องให้นายรักเกียรติ/นายธีรวัฒน์/นายคำรณ ลาออก และนพ.ปรากรม/ นพ.ณรงค์ศักดิ์/นพ.ธวัช ลาออก หากไม่แสดงความรับผิดชอบจะรวบรวม 50,000 ชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนต่อไป

8 ก.ย. ยื่นหนังสือเปิดผนึกถึงนายกฯ ที่ทำเนียบรัฐบาล ให้ดำเนินการให้คณะกรรมการสอบสวนที่ตั้งโดยกระทรวงฯ ขึ้นตรงต่อนายกฯ เพิ่มอำนาจการสืบสวนเป็นอิสระ ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูล และให้มีคำสั่งที่ชัดเจนในการปกป้องข้าราชการที่ออกมาให้ข้อมูล

9 ก.ย. แถลงการณ์ผ่านสื่อมวลชนถึงประชาชน ประกาศให้ลงประชามติ 50,000 ชื่อ โดยเริ่มให้ลงชื่อในวันที่ 11 ก.ย.2541

11 ก.ย. สัมมนาเรื่องกลไกทางสังคมและกฎหมายในการป้องกันทุจริตยาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และตั้งโต๊ะให้ลงชื่อวันแรก และมีแนวร่วม NGO. เข้าเพิ่ม 2 องค์กรเป็นเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน

16 ก.ย. แถลงการณ์ยืนยันเจตนารมณ์ในการรวบรวมรายชื่อต่อไป ถึงแม้นายรักเกียรติ สุขธนะจะลาออกและยังยืนยันข้อเรียกร้องเดิม

18 ก.ย. วางมาตรการเคลื่อนไหวหลังจาก นพ.บรรลุ ศิริพานิช แถลงผลการสอบสวน

21 ก.ย. แถลงข่าวร่วมกับคณะนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ ประกาศติดตามการดำเนินงานของรัฐบาล แก้ปัญหาคือ ควรพิจารณาสำรองราชการปลัดฯ ไปสำนักนายกฯ /แต่งตั้งกรรมการประกอบด้วยคนนอกเพื่อขยายผล ต่อจากชุดนพ.บรรลุ และให้ ปปป. ตรวจสอบและเปิดเผยทรัพย์สินนักการเมือง และยื่นจดหมายต่อนายกรัฐมนตรีในวันที่ 24 ก.ย.

2 ต.ค. จัดประชุมใหญ่ในการเคลื่อนไหวเชิงรุกภายหลังไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล และภาคบ่ายจัดเสวนาเรื่องกรณีทุจริตยาเอาผิดผู้มีอำนาจได้จริงหรือ ที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

6 ต.ค. ยื่นจดหมายต่อนายกร ทัพพะรังสี รมว.สธ. คนใหม่ เพื่อเรียกร้องใน 3 ประเด็น คือ ให้สอบวินัยร้ายแรงและสำรองราชการปลัดฯ ไปสำนักนายกฯ และรีบปฏิรูปกระทรวงโดยเร็ว

5 พ.ย. ยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อนายกร ทัพพะรังสี โดยเรียกร้อง 3 ข้อให้นายกรฟ้องร้องผู้กระทำผิดให้ตรวจสอบคำสั่งยกเลิกราคากลางยา และเสนอให้นักวิชาการในกระทรวงมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์

21 พ.ย. ประชุมสรุปงานและวิพากษ์ผลสรุปการสอบสวนของ ปปป. ชุดที่ 1 ประกาศเมื่อวันที่ 20 พ.ย. 41

27 พ.ย. จัดเสวนา เรื่อง 50,000 ชื่อปราบทุจริตได้จริงหรือ? ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ธ.ค. ยื่นจดหมายต่อ ปปป. เพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวน และ ปปป. ตอบกลับไม่เปิดเผยข้อมูล โดยอ้างมาตรา 25 ตามกฎหมาย ปปป.

ปี 2542

2 ก.พ. แถลงข่าวภายหลังเข้าพบนายอภิสิทธิ์ เวชาชีวะ รัฐมนตรีกำกับดูแล ปปป. เพื่อให้ขึ้นบัญชีดำบริษัทค้าขายยาและตรวจสอบการยกเลิกราคากลางยาของนายรักเกียรติ ที่ขัดระเบียบการจัดซื้อพัสดุของสำนักนายกฯ (กวพ.)

18 ก.พ. จัดเวทีอภิปราย เรื่อง จาก ปปป. สู่ ปปช. มีอะไรแตกต่าง กรณีประสิทธิภาพในการตรวจสอบเรื่องทุจริตยาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

19 ก.พ. ยื่นจดหมายเอกสาร 50,000 ชื่อ ต่อประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ครั้งที่ 1

23 ก.พ. เข้าพบนายกร ที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อสอบถามความคืบหน้าตามข้อเรียกร้อง

22 มี.ค. แถลงข่าวคัดค้านกรณีนพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ ประกาศกลับคืน สธ. และเรียกร้องให้อยู่ที่สำนักนายกฯ เป็นการถาวร และยืนยันการเป็นตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรของ น.ส.รสนา โตสิตระกูล แต่ขอเปลี่ยนตัวแทนเป็นนายเดช พุ่มคชา เนื่องจากถูก นพ.ปรากรม ฟ้องหมิ่นประมาท และยื่นหนังสือผ่านศูนย์ร้องทุกข์ทำเนียบรัฐบาล ในการพิจารณายับยั้งนพ.ปรากรม กลับกระทรวงฯ ด้วยเหตุผลการสอบสวนในส่วนผู้บริหารยังไม่เสร็จ การเสนอ 50,000 ชื่อถอดถอนยังอยู่ระหว่างดำเนินการ และการประกาศยกเลิกราคากลางยา ปปป. ยังไม่ได้นำสืบอย่างจริงจัง

29 มี.ค. ยื่นจดหมายถึงนายกร ทัพพะรังสี ให้ยับยั้งการกลับคืน สธ. ของ นพ.ปรากรม และรีบสรรหาปลัดกระทรวงสาธารณสุขคนใหม่โดยเร็ว

20 เม.ย.

- ยื่นจดหมายต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อเร่งรัด การทำงานของ ปปป.
- ยื่นจดหมายอุทธรณ์ต่อผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 58 เพื่อให้ ปปป. เปิดเผยข้อมูล และ สขร. ได้มีคำวินิจฉัยให้ ปปป. เปิดเผยผลสอบในวันที่ 30 มิ.ย. 42
- ยื่นจดหมายเพื่อขอผลการวินิจฉัยเรื่องการประกาศยกเลิกราคากลางยาจาก กวพ.

23 เม.ย. ยื่นเอกสารเกี่ยวกับ 50,000 ชื่อกลับไปยังสำนักงานเลขานุการวุฒิสภา เป็นครั้งที่2

20 พ.ค. แถลงข่าวคัดค้านการที่รัฐบาลจะให้นายรักเกียรติ สุขธนะ กลับเข้าร่วมคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

29 พ.ค. ยื่นจดหมายต่อนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ให้ตั้งกรรมการสอบ นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์

3 มิ.ย.

- ยื่นจดหมายต่อนายกร ทัพพะรังสี ให้เปิดเผยผลสอบวินัยร้ายแรง นพ.ยิ่งเกียรติ ไพศาลอัชพงศ์ และ นพ.วรยุทธ์ เจียรสถาวงศ์

- ยื่นเอกสารเกี่ยวกับ 50,000 รายชื่อ กลับไปยังสำนักงานเลขานุการวุฒิสภา เป็นครั้งที่ 3

18 มิ.ย. แถลงการณ์เรียกร้องให้นายกฯ แสดงท่าทีชัดเจนกรณี นพ.ปรากรม และสนับสนุนคำสั่งสอบวินัยร้ายแรง นพ.ปรากรม และ นพ.ธวัช สุนทราจารย์

13 ก.ค. ยื่นจดหมายต่อพรรคประชาธิปัตย์ ให้เป็นแกนนำในการรวบรวมเสียง 1 ใน 4 ของสภาเพื่อถอดถอนนักการเมืองแทนประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303

20 ส.ค. ยื่นจดหมายต่อปลัดสำนักนายกฯ ให้ยับยั้งการย้าย (คืนตัว) ผู้อำนวยการ สขร. (นายสุรสีห์ โกศลนาวิน) ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะเชื่อว่าเป็นการกลั่นแกล้งหลังจากมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลของ ปปป.

11 ก.ย. สัมมนา เรื่อง 1 ปีทุจริตยาสังคมไทยได้อะไร ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 พ.ย. ยื่นจดหมายต่อเลขาธิการ ก.พ.ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งสอบ นพ.ปรากรม และ นพ.ธวัช เนื่องจากมีข่าวอนุกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของ ก.พ. (อกพ.ร้องทุกข์) มีความเห็นให้ยกเลิกคำสั่งสอบวินัยร้ายแรง และนางทิพาวดีตอบจดหมายกลับในวันเดียวกันว่ายังไม่ได้มีคำสั่งยกเลิกแต่อย่างใด

29 พ.ย. ยื่นจดหมายถึงเลขาธิการ ก.พ. อีกครั้งใน 2 ประเด็นคือขอทราบมติของ อ.ก.พ. ร้องทุกข์ให้ชัดเจน และขอความเห็นประกอบมติดังกล่าว

8 ธ.ค.

- ยื่นจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมในฐานะประธาน ก.พ.

- ยื่นจดหมายถึงคณะกรรมการ ก.พ.เพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมในการพิจารณาคำสั่งสอบวินัยร้ายแรงซึ่งได้แนบสำเนาคำพิพากษาที่ศาลอาญามีคำสั่งไม่ฟ้อง น.ส.รสนา โตสิตระกูล ที่ถูก นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ฟ้องหมิ่นประมาท

17 ธ.ค. แถลงข่าวไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการแก้ปัญหากรณีทุจริตยา โดยจะยื่นจดหมายให้ ปปช. สอบสวนนักการเมือง และขอให้นายกร ทัพพะรังสี เปิดเผยผลสอบวินัยร้ายแรง นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ และนพ.ธวัช สุนทราจารย์ ชุดที่มีนางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาส เป็นประธาน ซึ่งนายกร เป็นคนแต่งตั้ง

ปี 2543

24 ม.ค. ยื่นจดหมายต่อ ปปช. กล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ กรณีร่ำรวยผิดปกติ ประเด็นมีเงินไหลเวียนในบัญชี 18 ล้าน

14 ก.พ.

- ยื่นจดหมายต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ให้ตัดสินใจให้ชัดเจนกรณีสอบวินัยร้ายแรง นพ.ปรากรม และนพ.ธวัช

- ปปช. เรียกตัวแทน 30 องค์กรเข้าให้ข้อมูลต่อประธานอนุกรรมการสอบฯ (คุณหญิงปรียา เกษมสันต์ฯ)

16 ก.พ. แถลงข่าวภายหลังเข้าพบ ปปช. และเรียกร้องให้เปิดเผยผลสอบสวนต่อเนื่องและให้เชื่อมโยงการสอบกรณีของนายจิรายุ จรัสเสถียร เชื่อมโยงกับนายรักเกียรติ ด้วยเพราะมีการกล่าวถึงชื่อของบุคคลทั้งสองในสำนวนสอบของ ปปป.

22 ก.พ.

- ยื่นหนังสือต่อผู้อำนวยการ สขร. เพื่ออุทธรณ์ให้ ปปช. เปิดเผยผลสอบต่อเนื่องในประเด็นเงิน 18 ล้าน และการยกเลิกราคากลางยา และ สขร. มีจดหมายตอบปฏิเสธการเปิดเผยโดยอ้างว่าการสอบสวนวินัยฯ ยังไม่เสร็จสิ้น

- ยื่นจดหมายต่อผู้อำนวยการ สขร. เพื่ออุทธรณ์ให้เปิดเผยผลสอบวินัยร้ายแรง นพ.ยิ่งเกียรติ ไพศาล อัชพงศ์ และนพ. วรยุทธ์ เจียรสถาวงศ์ และเมื่อ 6 มี.ค. 43 ทาง สขร. ได้ส่งรายชื่อคณะทำงานตามเรื่องจำนวน 5 คน

18 มี.ค. ศาลยกคำร้องการอุทธรณ์ของ นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ ที่ฟ้องหมิ่นประมาทนางสาวรสนา โตสิตระกูล และพวก

5 เม.ย. เข้าพบประธาน ปปช. เพื่อเร่งรัดการสอบสวนนักการเมืองกรณีทุจริตยา เนื่องจากเรื่องเงียบหายไป

30 พ.ค. ยื่นหนังสือต่อนายกร ทัพพะรังสี ให้มีคำสั่งให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในฐานะประธานบอร์ด องค์การเภสัชกรรม พิจารณาโทษผู้บริหาร 4 คนขององค์การเภสัชฯกรณีทุจริตยา และให้สอบขยายผล และแถลงให้กำลังใจ สสจ. 34 จังหวัด ให้ออกมาพูดความจริงกรณีทุจริตยา

19 ก.ค. ยื่นหนังสือต่อนายกร ทัพพะรังสี ขอให้พิจารณาปลดบอร์ดองค์การเภสัชกรรม เนื่องจากขาดความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

10 ส.ค. ร่วมกับวุฒิสภาจัดเวทีอภิปรายในวาระครบ 2 ปีกรณีทุจริตยา ในเรื่อง บทบาทวุฒิสภากับการตรวจสอบกรณีทุจริตยา ที่อาคารรัฐสภา 2

11 ส.ค. ยื่นจดหมายถึงนายกร ทัพพะรังสี ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการองค์การเภสัชกรรมใหม่

21 ก.ย. ยื่นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการ การสาธารณสุข วุฒิสภา ขอให้กรรมาธิการฯ เร่งรัดการสอบสวนของ ปปช. ในกรณีทุจริตยา

ปี 2544

2 พ.ค. ยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการและกรรมการองค์การเภสัชกรรม ขอให้พิจารณาผลการสอบสวนองค์การเภสัชกรรมในกรณีทุจริตยา อย่างเที่ยงธรรมและมีความกล้าหาญทางจริยธรรม

31 พ.ค. เข้าพบนางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขคนใหม่ เพื่อเร่งรัดให้ติดตามผู้กระทำผิดในกรณีทุจริตยามาลงโทษ โดยมีประเด็นที่พูดคุย คือ

- กรณี 34 จังหวัด ที่ทุจริตจัดซื้อผ่านองค์การเภสัชกรรม
- กรณีพิจารณาโทษผู้บริหารองค์การเภสัชกรรม
- กรณีสอบวินัยร้ายแรงนพ.ปรากรม และ นพ.ธวัช ที่ยังมีข้อกฎหมายค้างคาอยู่ และกรณีการสอบสวนนักการเมืองของ ปปช.

27 มิ.ย. ยื่นหนังสือต่อประธาน ปปช. ขอให้ทบทวนเลื่อนการประชุมเพื่อลงมติในกรณีเกี่ยวกับการทุจริตยาของนายจิรายุ จรัสเสถียร และนายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี เพราะมีองค์ประกอบของกรรมการ ปปช. ที่อาจทำให้มีผลต่อการลงมติต่อคดีได้ จนกว่าจะมีกรรมการ ปปช. ครบจำนวน

25 ก.ย. จัดเวทีอภิปราย เรื่อง 3 ปีทุจริตยา ณ ห้องประชุม 13 คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

8 ต.ค. ยื่นจดหมายถึง นพ.พรหมมินทร์ เลิศสุริย์เดช เลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี ขอให้เปิดเผยผลสอบสวนกรณี นพ.ปรากรม วุฒิพงศ์ ชุดที่มี พ.ต.ต.ยงยุทธ สาระสมบัติ เป็นประธาน

11 ต.ค. ยื่นหนังสือต่อประธาน ปปช. ขอให้ดำเนินการส่งเรื่องการยกเลิกราคากลางยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

- ต่อมา ปปช. แจ้งข้อกล่าวหานายรักเกียรติ สุขธนะ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อ 21 มกราคม 2545 ใน 3 สำนวน คือ

1) ร่ำรวยผิดปกติ

2) แจ้งทรัพย์สินหนี้สินเป็นเท็จ

3) ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเรียกรับสินบนจากผู้แทนบริษัทค้าขายยาจากการยกเลิกราคากลางยาในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์

ปี 2545

27 ส.ค. - 1 ก.ย.

- นางสาวรสนาให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนต่อกรณีที่นายรักเกียรติถูก ปปช.กล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ โดยเฉพาะการอ้างถึงเงินที่ได้จากการพนันว่าการพนันเป็นการฟอกเงินหรือไม่

- ซึ่งต่อมานายรักเกียรติ ได้ฟ้อง น.ส.รสนา ใน 4 จังหวัด คือ อุดรธานี สกลนคร หนองบัวลำภู และมหาสารคาม

- นายรักเกียรติ ได้พิมพ์หนังสือสมุดปกขาวเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของ ปปช. กรณีความร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งถูกกล่าวหาโดยเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้กล่าวพาดพิงถึง น.ส.รสนา ในทางหมิ่นประมาทว่าตั้งเครือข่าย 30 องค์กรฯ เพื่อผ่องถ่ายงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุขโดยไม่สุจริต และมาเคลื่อนไหวกรณีทุจริตยาเพราะไม่พอใจที่ถูกตัดงบสนับสนุน

- ต่อมา น.ส.รสนา จึงได้มีการฟ้องหมิ่นประมาทต่อ นายรักเกียรติ เพื่อพิสูจน์ความจริงภายหลังศาลอาญาไกล่เกลี่ยให้ถอนฟ้องกันทั้ง 2 ฝ่าย

ปี 2546

30 ก.ย. ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษายึดทรัพย์นายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 233,880,000 บาท ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

28 ต.ค. ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษาจำคุกนายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นเวลา 15 ปี ในฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

29 ต.ค. แถลงข่าวกรณีที่ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตัดสินจำคุกนายรักเกียรติ เป็นเวลา 15 ปี โดยเห็นว่าผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายสำคัญในการปราบคอรัปชั่นของรัฐบาล ซึ่งเห็นได้จากการไม่ดำเนินการใดๆ และมีความพยายามขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในการปกป้องผู้เกี่ยวข้องกับกรณีทุจริตยา

6 พ.ย. ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เหตุผลในการขอให้ปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในการปรับคณะรัฐมนตรี

7 พ.ย. ยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ขอคัดค้าน นพ.จรัญ ตฤณวุฒิพงศ์ และ นายเรืองรัตน์ บัวสัมฤทธิ์ เป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนที่มี นายธงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีนี้ และยังเคยเป็นกรรมการสอบสวนที่พยายามปกป้องผู้เกี่ยวข้องในกรณีทุจริตยา

26 พ.ย. ยื่นหนังสือถึง ปปช. ให้ดำเนินการสอบสวน นพ.ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา สืบเนื่องจากกรณีการตั้งเรื่องยกเลิกราคากลางยาให้รัฐมนตรี เพราะมีข้อมูลใหม่จากคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตัดสินจำคุกนายรักเกียรติ 15 ปีในข้อหายกเลิกราคากลางยาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทยาในการขายยาแพงแก่ สธ. และมีการรับสินบน 5 ล้านบาทจากบริษัทยา

22 ธ.ค. ยื่นจดหมายถึง นายธงทอง จันทรางศุ ประธานคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับกรณีทุจริตยา เพื่อขอให้เปลี่ยนตัวกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้ เนื่องจากวางตัวไม่เหมาะสม โดยได้ร่วมแถลงข่าวกับโฆษกกระทรวงสาธารณสุข บิดเบือนข้อมูลออกสมุดปกขาวกรณีทุจริตยา

ปี 2547

6 ม.ค. ยื่นจดหมายถึง ปปช. ขอให้ไต่สวน นายธวัช สุนทราจารย์ เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีทุจริตยาในหลายประการ เช่น การเปลี่ยนหมวดงบประมาณ การเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

8 ม.ค. แถลงข่าว เปิดโปงสมุดปกขาวของกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากเนื้อหาของสมุดปกขาวนั้นเป็นการพยายามบิดเบือนข้อเท็จจริงของคำพิพากษาศาล เพื่อต้องการยุติที่จะสอบสวนข้าราชการประจำที่เป็นผู้ชงเรื่องการยกเลิกราคากลางยา

12 ม.ค. ยื่นจดหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ขอให้แจ้งความดำเนินคดีอาญากับบริษัท ไทยนครพัฒนา จำกัด ในฐานเป็นผู้ให้สินบนกับ นายรักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 5 ล้านบาท

31 มี.ค. แถลงข่าววิพากษ์ผลสอบสวนของคณะกรรมการชุดที่มี นายธงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน เพราะเป็นการสอบสวนที่ต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไปและมีการใช้ข้อมูลอย่างบิดเบือน อาทิเช่น การยกเลิกราคากลางยา การเปลี่ยนหมวดงบประมาณ และการเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี

1 เม.ย. ยื่นจดหมายถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบกรณีทุจริตยาในภาพรวม โดยทางเครือข่ายฯเสนอรายชื่อบุคคล 6 ท่าน ได้แก่

1) ภญ.คุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา อดีตกรรมการ ปปช.

2) นพ.บรรลุ ศิริพานิช อดีตประธานสอบข้อเท็จจริงกรณีทุจริตยา

3) นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4) นายสัก กอแสงเรือง นายกสภาทนายความ

5) ผศ.ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ

6) ภญ.ผศ.สำลี ใจดี

7 เม.ย. ยื่นจดหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ขอให้เปิดเผยผลการสอบสวนฉบับสมบูรณ์ของคณะกรรมการชุดที่มี นายธงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน และของคณะอนุกรรมการชุดที่มี นายอรรถพล ใหญ่สว่าง เป็นประธาน

- ต่อจากนั้นได้ยื่นจดหมายอีก 1 ฉบับขอให้กระทรวงสาธารณสุขแจ้งความดำเนินคดีอาญากับนายสุภชัย วีระภุชงค์ บริษัท ไทยนครพัฒนา จำกัด

- จากนั้นจึงเดินทางไปยังรัฐสภายื่นจดหมายถึง นายวีระพงษ์ สกลกิตติวัฒน์ ประธานคณะกรรมาธิการสาธารณสุขวุฒิสภา ขอให้มีการสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องทุจริตยา

26 เม.ย. ทูลเกล้าถวายฎีกาให้ทรงไม่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการที่มัวหมองกรณีทุจริตยาขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารระดับสูง

8 มิ.ย. ยื่นจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีผ่านตู้ไปรษณีย์หน้าบ้านพิษณุโลก เพื่อขอให้สั่งการให้มีคำสั่งฟ้อง นายสุภชัย วีระภุชงค์ ในฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ

20 ธ.ค. น.ส.รสนา โตสิตระกูล ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าแจ้งความต่อ พล.ต.ต.วินัย ทองสอง ผู้บังคับการกองปราบปราม ให้ดำเนินคดีกับ นายสุภชัย วีระภุชงค์ บริษัท ไทยนครพัฒนา จำกัด ในฐานให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่รัฐกรณีทุจริตยา

ปี 2548

31 ม.ค. น.ส.รสนา โตสิตระกูล ตัวแทนเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าแจ้งความต่อกองปราบปรามให้ดำเนินคดี นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในข้อหาละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กรณีไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกรณีทุจริตยา ตามผลการสอบสวนชุด นายธงทอง จันทรางศุ ซึ่งประกอบด้วย

1) นายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข
2) นายสุภาชัย วีระภุชงค์
3) นพ.ยิ่งเกียรติ ไพศาลอัชพงษ์
4) นพ.วรยุทธ์ เจียรสถาวงศ์

รายชื่อเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอรัปชั่น

1. คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)

409 ชั้น3 ตึกมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม ซ.โรหิตสุข เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร.(02) 691 1216 ,(02) 690 2649 โทรสาร (02) 691 1216

2. คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ (กพอ.)

801/21 ซ.งามวงศ์วาน27 ถ.งามวงศ์วาน ต.บางกระสอ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 953 5355-6 โทรสาร (02) 952 5180

3. เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอดส์

48/282 เซ็นเตอร์เพลส ถ.สุขาภิบาล3(รามคำแหง) เขตสะพานสูง กรุงเทพฯ 10240

4. มูลนิธิเด็ก

95/24หมู่6 ซ.เกียรติร่วมมิตร ถ.พุทธมณฑลสาย4 ต.กระทุ่มล้ม อ.สามพราน จ.นครปฐม 73220

โทร. (02) 814 1481-7 โทรสาร (02) 814 0369

5. มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม

409 ชั้น2 ตึกมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม ซ.โรหิตสุข เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร. (02) 691 0437-9 โทรสาร (02) 691 0437-9

6. มูลนิธิสุขภาพไทย

520/1-2 ซ.16 ถ.เทศบาลรังรักษ์เหนือ ลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทร. (02) 954 3490-1 โทรสาร (02) 954 3490-1

7. มูลนิธิหมอชาวบ้าน

36/6 ซ.ประดิพัทธ์ 10 ถ.ประดิพัทธ์ สามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทร. (02) 278 0481, (02) 278 1616 โทรสาร (02) 271 1806

8. มูลนิธิโกมลคีมทอง

8/23 ซ.บ้านช่างหล่อ ถ.พรานนก เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700

โทร. (02) 411 3774 , (02) 866 2721-2 โทรสาร (02) 866 2722

9. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

211/2 ซ.งามวงศ์วาน31 ถ.งามวงศ์วาน อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 952 5060-2 โทรสาร (02) 580 9337

10. มูลนิธิพื้นฟูชนบท

108/725 ซ.แจ้งวัฒนะ4 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220

โทร. (02) 521 8778-9 ,(02) 521 8780 โทรสาร (02) 521 8782

11. มูลนิธิอารมณ์พงศ์พงัน

264/57-58 ถ.สุขสวัสดิ์ ซอย13 แขวงบางปะแก้ว เขตราษฎร์บูรณะ กรุงเทพฯ 10140

โทร. (02) 428 0334 ,(02) 428 4358 โทรสาร (02) 428 4358

12. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

109 ถ.สุทธิสารวินิจฉัย สามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร.(02) 275 4231-3 โทรสาร (02) 275 4230

13. สมาคมพิทักษ์ผลประโยชน์ผู้บริโภค

ติดต่อ อาจารย์เทวี โพธิผละ โทร.(01) 438 4941

14. เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก

912 ถ.งามวงศ์วาน 31 อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 591 1195-6 โทรสาร (02) 591 1195-6

15. เครือข่ายสิทธิภูมิปัญญาไทย

801/8 ซ.งามวงศ์วาน 27 ถ.งามวงศ์วาน อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 952 7371 ,(02) 952 7953 โทรสาร (02) 952 7371

16. คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา

409 ชั้น3 ตึกมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม ซ.โรหิตสุข เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร. (02) 691 0408, (02) 690 2946 โทรสาร (02) 691 0409

17. คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา

29/15 ซ.รามคำแหง21 ถ.รามคำแหง แขวงวังทองหลาง เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10310

โทร. (02) 314 7385-6 โทรสาร (02) 314 7385-6

18. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน (คปอส.)

211/2 ซ.งามวงศ์วาน31 ถ.งามวงศ์วาน อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 952 5060-2 โทรสาร (02) 580 9337

19. คณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนอีสาน

ติดต่อ คุณวีรพล โสภา โทร.(01) 859 3740

20. เสมสิกขาลัย

666 ถ.เจริญนคร เขตคลองสาน กรุงเทพฯ 10600

โทร. (02) 438 9331-2 ต่อ 108-109 โทรสาร (02) 860 1277

21. ศูนย์เทคโนโลยีเพื่อสังคม

21 ถ.เณรแก้ว ซอย2 ต.ท่าระหัด อ.เมือง จ.สุพรรณบุรี 72000

โทร. (035) 500 803 โทรสาร (035) 521 883

22. โครงการคุ้มครองผู้บริโภค สภาสตรีแห่งชาติ

514 บ้านมนังคศิลา ถ.หลานหลวง เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทร. (02) 281 0081 ,(02) 281 0060 โทรสาร (02) 281 2189

23. โครงการบริโภคเพื่อชีวิต จังหวัดสงขลา

132/2 ซ.10 ราษฎร์อุทิศ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90110

โทร. (074) 239 594 โทรสาร (074) 230 292

24. โครงการเข้าถึงเอดส์ (ACCESS)

48/282 เซ็นเตอร์เพลส ถ.สุขาภิบาล3(รามคำแหง) เขตสะพานสูง กรุงเทพฯ 10240

โทร. (02) 372 2113-4 โทรสาร (02) 372 2116

25. โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

409 ชั้น4 ตึกมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม ซ.โรหิตสุข เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร. (02) 691 0718-20 โทรสาร (02) 691 0714

26. โครงการทางเลือกเพื่อเกษตรกรและผู้บริโภค (กรีนเน็ต)

183 ตึกรีเจ้นท์เฮ้าส์ ชั้น1 ถ.ราชดำริ แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. (02) 651 9055-6 โทรสาร (02) 651 9072

27. กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต

97/90 หมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็นท์ 3 ถ.ประชาชื่น อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 591 5840 ,(02) 951 9251 โทรสาร (02) 591 5840

28. กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม

801/8 ซ.งามวงศ์วาน27 ถ.งามวงศ์วาน อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. (02) 952 7606 โทรสาร (02) 952 7606

29. มูลนิธิดวงประทีป

34 ถ.อาจณรงค์ เขตคลองเตย กรุงเทพฯ 10110

โทร. (02) 671 4045-8 โทรสาร (02) 249 5254

30. มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก

100/475 หมู่2 ถ.แจ้งวัฒนะ 10 แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทร. (02) 574 1381 , (02) 574 3753 โทรสาร (02) 982 1477

บทบาทของสภาทนายความกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น*

ดนัย อนันติโย
สภาทนายความ

1. สภาทนายความเป็นองค์กรวิชาชีพอิสระของนักกฎหมายภาคเอกชน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ทนายความทุกคนเป็นสมาชิก มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. การเกิดขึ้นของสภาทนายความมีที่มาจากการยกร่างพระราชบัญญัติทนายความปี พ.ศ. 2522 เป็นการเกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่ง สภาทนายความ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2523 และได้นำเสนอต่อนายชวน หลีกภัย ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและดำเนินการต่อไปจึงถึงปี พ.ศ. 2528 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา

3. สภาทนายความเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นของประเทศไทยมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นในเรื่องต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชั่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นกับองค์กรอื่นๆ การดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อแสดงจุดยืนของสภาทนายความ เป็นต้น

4. บทบาทการทำงานในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นของสภาทนายความ เป็นบทบาทที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร คือ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภาทนายความ ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภาทนายความและส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย โดยประชาชนผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายต้องเป็นผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ประกอบด้วย การให้ คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย การร่างนิติกรรมสัญญา การจัดหาทนายความว่าต่างแก้ต่าง

5. บทบาทของสภาทนายความที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นสามารถจำแนกได้ดังนี้

- บทบาทเชิงวิชาชีพ ในการดูแลวิชาชีพของทนายความตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. 2528 ที่แบ่งหมวดหมู่ในการกำกับดูแลและวางกฎระเบียบรูปแบบไว้ในด้านต่างๆ

- บทบาทเชิงส่งเสริมและช่วยเหลือ เป็นการสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่ทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและมีเหตุให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี สภาทนายความได้จัดหา

---

* เอกสารนี้ใช้เพื่อประกอบการประชุมระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 3 วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 โดยสรุปจากบทความทางวิชาการอันเป็นส่วนหนึ่งของชุดการศึกษา เรื่อง "พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชั่น" ซึ่งประกอบไปด้วย ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น โดย ดร.กนกาญจน์ อนุแก่นทราย, กรณีศึกษาที่ 1: บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชั่นในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข โดยรสนา โตสิตระกูล, กรณีศึกษาที่ 2: บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์และอิศรินทร์ หนูเมือง, กรณีศึกษาที่ 3: บทบาทสภาทนายความในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น โดยดนัย อนันติโย

ทนายความว่าต่างแก้ต่างให้ประชาชน จากสถิติการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายปี พ.ศ. 2545 ของสภาทนายความ พบว่าประชาชนร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งหมด 40,516 เรื่อง

- บทบาทเชิงวิชาการ รวมถึงการวิเคราะห์ลักษณะและข้อบกพร่องของกฎหมายที่จะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชั่น การแสดงความคิดเห็นทางวิชาการต่อสาธารณชนและการให้คำแนะนำ

- บทบาทเชิงการเคลื่อนไหว สภาทนายความได้มีบทบาทในการติดตามปัญหาคอร์รัปชั่นในกรณีเฉพาะด้วยการเผยแพร่ วิเคราะห์ ติดตามโครงการ นโยบายของรัฐบาลที่ออกมาว่ามีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร มีความเหมาะสมและจะก่อให้เกิดการคอร์รัปชั่นได้หรือไม่

- บทบาทเชิงรุก สภาทนายความได้เปิดศูนย์ต่อต้านคอร์รัปชั่น เพื่อประชาชนหากมีเรื่องร้องเรียนสามารถแจ้งข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชั่น เพื่อที่จะนำมากลั่นกรองแล้วเสนอเป็นแนวทางการแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งเสนอพฤติกรรมการกระทำผิดไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- บทบาทการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ สภาทนายความได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น เช่น การเข้าร่วมเป็นอนุกรรมาธิการแก้ไขปัญหาการทุจริตของสภาผู้แทนราษฎรหรือการเข้าไปเป็นทนายความฟ้องคดีแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีความเห็นไม่ตรงกับอัยการสูงสุด

6. การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นของสภาทนายความที่ผ่านมายังไม่มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แม้ว่าภารกิจส่วนใหญ่ในการช่วยเหลือประชาชนทางคดีแพ่งและอาญาจะพบว่าหลายคดีมีประเด็นการทุจริตคอร์รัปชั่นเกี่ยวข้อง แต่ทางสภาทนายความไม่ได้เข้าไปดูหรือสืบสวนต่อเพราะต้องจัดการกับคดีเฉพาะหน้าซึ่งเป็นส่วนที่ประชาชนต้องการตามวัตถุประสงค์เท่านั้น ทำให้การจัดการต่อปัญหาคอร์รัปชั่นที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมและรอบด้าน ดังนั้น สภาทนายความควรจัดโครงสร้างให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น

7. นอกจากนี้การแก้ปัญหาอื่นๆ ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองทนายความหรือตัวแทนทำงานหรือดำเนินการตรวจสอบเพื่อประโยชน์ของประชาชน การขาดหน่วยบริการสาขาของสภาทนายความในการรับเรื่องร้องทุกข์จากการคอร์รัปชั่นยังมีน้อย ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่

8. ข้อเสนอแนะ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นต้องมองอย่างรอบด้านโดยรวมถึง คอร์รัปชั่นในเชิงลักษณะของนโยบาย ที่ผู้มีอำนาจในการบริหารหรือผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายและทำเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองญาติพี่น้องและพวกพ้อง ภาคประชาชนจึงต้องรู้เท่าทัน มีขีดความสามารถติดตามตรวจสอบและมีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและผู้ที่ทำหน้าที่ติดตามปัญหาคอร์รัปชั่นเพื่อสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สิน

บทบาทสื่อมวลชน ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน*

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธ์

อิศรินทร์ หนูเมือง

สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

บทบาทของสื่อมวลชนในการต่อต้านคอร์รัปชัน

1. ในระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบเน้นการมีส่วนร่วมสื่อมวลชนเป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างอิสระ เป็นช่องทางในการเรียนรู้ร่วมกัน และยังมีบทบาทในการตรวจสอบอำนาจรัฐด้วย สื่อมวลชนมีหน้าที่ทางสังคมเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (watchdog) คอยบอกให้สมาชิกสังคมรู้ว่า เกิดอะไรขึ้นรอบๆบ้านของตน แน่นอนว่า ในการทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมหนีไม่พ้นการตรวจสอบการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการคอร์รัปชัน
2. หน้าที่ในการตรวจสอบคอร์รัปชันของสื่อมวลชนมีหลักฐานยืนยันว่ามีมาเป็นเวลานานหลายสิบปี จากการรวบรวมข่าวที่เคยได้รับรางวัลข่าวยอดเยี่ยมและรางวัลชมเชย ของมูลนิธิ อิศรา อมันตกุล สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ระหว่างปี 2515-2542 จำนวน 40 ข่าว พบว่าร้อยละ 80 ของข่าวที่ได้รับรางวัลเป็นข่าวการทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการ
3. สื่อมวลชนมีส่วนสำคัญที่ทำหน้าที่เป็น **"ตัวเร่งให้เกิดการแก้ปัญหา"** เหมือนสารเคมีชนิดหนึ่งที่เป็นตัวเร่งทำให้เกิดฝนตก ทำให้ประชาชนตระหนักรู้เห็นภัยของปัญหาการคอรัปชัน ว่าเป็นปัญหาของชาติ ต้องร่วมกันแก้ไขให้หมดไป มีส่วนทำให้ภาคประชาชนมีความรู้และมีความเข้มแข็งในการเป็นแนวร่วมกับสื่อ และ**เป็นแนวร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน**
4. บทบาทที่สำคัญที่สุดคือ **"การตรวจสอบ"** รายงานข้อมูลเชิงลึก หรือนำข้อเท็จจริงมาตีแผ่ สามารถกดดันบุคคล หน่วยงาน องค์กรที่รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหา เช่น การออกมาตรการในการป้องกันคอร์รัปชัน (วัวหายล้อมคอก) หรือลงโทษผู้กระทำความผิด หรือผู้อยู่เบื้องหลังการ

---

* เอกสารนี้ใช้เพื่อประกอบการประชุมระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 3 วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 โดยสรุปจากบทความทางวิชาการอันเป็นส่วนหนึ่งของชุดการศึกษา เรื่อง *"พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชัน"* ซึ่งประกอบด้วย ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย, กรณีศึกษาที่ 1: บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชันในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข โดย รสนา โตสิตระกูล, กรณีศึกษาที่ 2: บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธ์ และอิศรินทร์ หนูเมือง, กรณีศึกษาที่ 3: บทบาทสภาทนายความในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย คนัย อนันติโย

กระทำผิด ซึ่งใช้มีวิธีการที่สำคัญคือการแสดงข้อเท็จจริง ตอกย้ำต่อสังคมจนกระทั่งสังคมเห็นคล้อยตาม

5. บทบาทของสื่อมวลชน มี 3 ระดับ คือ
   5.1 เจ้าของกิจการสื่อ ต้องไม่มองว่าสื่อเป็นเพียงสินค้าตัวหนึ่ง แต่เป็นองค์กรธุรกิจที่ตระหนักถึงส่วนรวม มีจิตสำนึกสาธารณะ สร้างความรู้และความเข้าใจให้สังคม
   5.2 บรรณาธิการข่าว ต้องมีนโยบายในการสร้างสรรค์ข่าวการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง เปิดพื้นที่เพื่อรองรับการเสนอข่าวคอร์รัปชัน
   5.3 นักข่าวในสนามข่าว (ประจำทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา กระทรวงต่างๆ) ต้องได้รับการปลูกฝังอุดมการณ์ในการทำงาน ให้ตระหนักถึงการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวม
6. เป้าหมายสุดท้ายในการทำข่าวแบบเจาะลึก หรือข่าวแบบ สืบสวนสอบสวน (Investigative Reporting) สื่อมวลชนส่วนใหญ่มีเป้าหมายตรงกันคือ ต้องการให้คนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตถูกลงโทษ และหากบุคคลนั้นเป็นฝ่ายบริหาร มีตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการระดับสูง ก็ต้องการให้ "หลุดจากตำแหน่ง" เพื่อจะได้ไม่มีส่วนได้เสีย ในโครงการอื่นๆอีก
7. ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทำให้เกิดระบบตรวจสอบมากยิ่งขึ้น สร้างโอกาสและช่องทางให้สื่อมวลชน ได้สืบค้นประเด็นข่าวที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้มากขึ้น ทำให้เกิดสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีกลุ่มการเมืองที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองเกิดขึ้น แม้จะเป็นเพียงส่วนน้อย แต่ก็มีประโยชน์ต่อสาธารณะได้ เพราะกลุ่มการเมืองกลุ่มนี้จะช่วยสื่อมวลชน ในการสืบค้นข้อมูลได้ในบางครั้งที่สื่อมวลชนไม่อาจเข้าถึงแหล่งข้อมูลบางอย่าง
8. บทบาทของสื่อในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมีมากขึ้น เพราะ
   8.1 สื่อปรับทิศทางการทำงานเพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะมากขึ้น
   8.2 มีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูล เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
   8.3 มีแรงกดดันที่มาจากความคาดหวังจากสังคม

ปัญหาอุปสรรคของสื่อมวลชนในการทำข่าว

9. ในปัจจุบันนี้สื่อมวลชนส่วนใหญ่ยังขาดวัฒนธรรมและความสามารถในการทำงานข่าวแบบสืบสวน จึงขาดพลังในการหยุดยั้งคอร์รัปชัน เช่น การมองว่าข่าวกระบวนการยุติธรรมคือ ข่าวคดีความ เมื่อศาลตัดสินคดีหรืออัยการสั่งคดีและผู้สื่อข่าวได้นำเสนอ "ผล" คดีนั้นๆ แล้วเป็นอันจบข่าว แต่ผู้สื่อข่าวส่วนใหญ่ยังขาดมุมมอง**"เชิงขยายผล"** ตั้งข้อสงสัยวิพากษ์วิจารณ์หรือเก็บไปทำข่าว เชิงวิเคราะห์เจาะลึก จึงแทบจะไม่ทำข่าวทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้เสียโอกาส
10. ในบางกรณี สำนักพิมพ์ ไม่มีนโยบายเสนอข่าวทุจริตคอร์รัปชัน หรือสำนักพิมพ์เลือกปฏิบัติเสนอข่าวทุจริต สำนักพิมพ์ไม่กำหนดประเด็นหรือไม่กระตุ้นเตือนให้ผู้สื่อข่าวหาข่าวทุจริตคอร์รัปชัน

จึงกลายเป็นส่วนผสมที่นานวันเข้าทำให้ผู้สื่อข่าวนิ่งเฉยต่อวิธีคิดทำข่าวเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชัน บางครั้งเคยมีผู้อ้างเหตุผลที่ว่า "บริษัทไม่มีนโยบาย" เพราะกลัวถูกฟ้อง

11. ในบางกรณีไม่สามารถนำคนผิดหรือคนที่เกี่ยวข้องมาลงโทษตามกฎหมายได้ แม้มีการร้องเรียน เพราะผู้บังคับบัญชาออกมาปกป้องลูกน้องของตัวเอง ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนต่อไป ขณะที่ผู้กระทำความผิดก็ยังคงดำแหน่งหน้าที่ต่อไปได้
12. สื่อมวลชนที่ตื่นตัวในการทำข่าวเจาะ มีเฉพาะกลุ่ม ยังไม่มีการทำงานเป็นเครือข่ายอย่างเต็มรูปแบบมากนัก ทำให้การนำเสนอข่าวการคอร์รัปชัน ไม่มี ผลกระทบต่อวงกว้าง
13. ประชาชนไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน เพราะปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รอบตัวสำคัญกว่า ด้วยค่านิยมของคนในสังคม ที่มองว่า "โกงไม่เป็นไร ถ้าทำงานด้วย" จึงขาดความร่วมมือกับประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม เป็นอันตรายและอุปสรรคต่อการทำงานของสื่อมวลชน เพราะสื่อมวลชน จะถูกมองว่าเป็นคนทำให้สังคมวุ่นวาย หากนโยบายรัฐบาลไม่เอาจริงหรือมีความมุ่งมั่นทางการเมือง (political will) ที่จะหาคนผิดมาลงโทษ มีเพียงข้าราชการระดับล่าง ชั้นผู้น้อยเท่านั้นที่ได้รับโทษ
14. การดิสเครดิต หรือทำให้สื่อไม่มีความน่าเชื่อถือโดยบุคคลในระดับสูงของฝ่ายบริหารทำให้ประชาชนที่ต้องมีส่วนร่วมกับสื่อ เกิดความลังเลและไม่แน่ใจในการเข้าร่วมกระบวนการตรวจสอบ เช่น กล่าวไปในทางที่ปกป้องหรือเชื่อถือลูกน้อง เมื่อสื่อมวลชนเปิดประเด็นว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน
15. หน่วยงาน บางแห่งมีประเด็นการคอร์รัปชันจนเป็นธรรมเนียมประเพณี จนมีกระบวนการ Block ข่าวและข้อมูล
16. การขาดทักษะและประสบการณ์ ในการข่าววิเคราะห์เจาะลึกทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากองค์กรธุรกิจสื่อมวลชน เติบโตอย่างรวดเร็ว ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้การผลิตบุคลากรเพิ่มไม่สนองตอบต่อการขยายตัวดังกล่าว ทำให้บุคลากรในวงการสื่อส่วนใหญ่ยังด้อยประสบการณ์ในการทำข่าวแบบสืบค้น หรือทำข่าวแบบเกาะติด นักข่าวบางแห่งยังขาดทักษะในการสืบค้นข้อมูลที่มีความซับซ้อน
17. ในยุคที่ทุนนิยมมีอิทธิพลต่อองค์กรสื่อมวลชนสูงผ่านรูปแบบต่างๆ เช่น การเสนอซื้อพื้นที่โฆษณา ทำให้การการเสนอข่าวที่ต้องพาดพิงบุคคลที่อาจเข้าข่ายทุจริตคอร์รัปชัน อาจทำได้ไม่เต็มที่ เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน
18. สื่อมวลชน ต้องเผชิญกับปัญหาการฟ้องร้องทางกฎหมาย เกิดคดีระหว่างแหล่งข่าวกับนักข่าว ทำให้เพิ่มเป็นภาระต้นทุนขององค์กรปีละจำนวนมาก การเสนอข่าวจึงต้องมีความรัดกุม และรอบคอบมากยิ่งขึ้น
19. สื่อมวลชนจำนวนมากยังมีความเกรงใจแหล่งข่าว ระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง ระดับปลัด อธิบดี ทำให้ไม่กล้าที่จะถามคำถามแบบตรงๆ ทั้งๆ ที่คำถามแบบตรงประเด็นนั้นไม่ใช่คำถามที่แสดงถึงความก้าวร้าว ความเกรงใจตามธรรมเนียมแบบไทย จึงทำให้ข้อสงสัยของสังคมใน

ประเด็นการคอร์รัปชันไม่มีคำตอบ เพราะการเงียบ การหนีไม่ตอบคำถามของแหล่งข่าว ก็คือการไม่มีข่าว

20. ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความยากลำบากเพราะยังไม่มีการสาธารณะบางเรื่อง จัดเก็บอย่างเป็นระบบ และมีความล่าช้าในการให้ข้อมูล หรือไม่ยอมปฏิบัติตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
21. เงื่อนไขและภัยคุกคามทั้งทางตรงและทางอ้อม
    - **เงื่อนไขด้านอำนาจรัฐ** ในที่นี้หมายถึงอำนาจตามหน้าที่ และอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติของนักการเมืองฝ่ายบริหาร และข้าราชการ อำนาจรัฐที่อาจมาถึงสื่อมวลชนในรูปแบบ "การจับเข่าคุย" คือ มีการขอร้อง ในฐานะเพื่อนหรือญาติมิตร หรือข่มขู่ ให้หยุดการนำเสนอข่าวที่แสดงถึงความไม่โปร่งในในการดำเนินงานในแต่ละโครงการ หรือมอบหมายให้ผู้มีอำนาจ หรือรัฐมนตรีล็อบบี้สื่อมวลชน ที่มีความเป็นอาวุโสกลุ่มหนึ่งให้นำเสนอข่าวการคอร์รัปชันให้มีรูปแบบที่ "เบาลง" หรือนำเสนอประเด็นข่าวที่จากแข็งกร้าวเป็นอ่อนลงได้
    - **เงื่อนไขด้านทุน** สะท้อนให้เห็นว่า ตัวแปรสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน นอกจากกองบรรณาธิการข่าว นายทุนเจ้าของหนังสือพิมพ์ และหลักจรรยาบรรณของหนังสือพิมพ์ยังมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคม ข้อจำกัดด้านกฎหมาย รายได้จากโฆษณา คู่แข่งทางการตลาด เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย บางครั้งทำให้ สื่อมวลชนต้อง censor ตัวเอง
    - **เงื่อนไขที่มาจากนโยบายองค์กรของสื่อมวลชน** ในที่นี้หมายถึง นโยบายของบริษัทที่กำหนดโดย กรรมการบริหารบริษัท ที่ผลิตสื่อ ตัวบุคคลที่เป็นบรรณาธิการข่าวแต่ละฉบับ แต่ละองค์กร ต้องเป็นบุคคลที่ ประธานบริษัท หรือกรรมการผู้จัดการ ไว้วางใจให้เป็นผู้ควบคุมทิศทางข่าว

ข้อเสนอแนะบทบาทสื่อมวลชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระยะสั้นและระยะยาว

22. การจัดการข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ควรปฏิรูประบบการจัดเก็บข้อมูลที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะใหม่ทั้งหมด อาทิ รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรี บัญชีเงินบริจาคของให้แก่พรรคการเมือง ปัจจุบันการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลบัญชีทรัพย์สินของคณะรัฐมนตรีทำในรูปของข้อมูลดิบ ไม่มีการรวบรวมและสังเคราะห์เปรียบเทียบการยื่นบัญชีทรัพย์สินแต่ละครั้งให้ทันสมัย จึงยากที่จะตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงรายการบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองได้ การที่ข้อมูลดังกล่าวของทั้งสองหน่วยงานกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ

ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญในการตรวจสอบข้อมูลจากทั้งสื่อมวลชนและสาธารณชน ดังนั้น ควรมีการจัดตั้ง **"ศูนย์ข้อมูล"** ขึ้นมารวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

23. สำนักพิมพ์ต้องมีนโยบายการนำเสนอข่าวตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชันที่ชัดเจน และสั่งการลงไปที่ผู้สื่อข่าวสายกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นการให้น้ำหนักและรับรองการทำหน้าที่อันจะสร้างความมั่นใจอีกทั้งยังเป็นการกดดันให้ผู้สื่อข่าวไม่สามารถอยู่นิ่งเฉยหรือละเว้นที่จะไม่ติดตามตรวจสอบข่าวทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรมได้
24. สร้างทัศนคติ เสริมทักษะเพื่อเพิ่มประสบการณ์ ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สื่อข่าวศึกษากฎหมายเพิ่มเติมแบบเปิดเผย เพราะปัจจุบันสำนักพิมพ์ส่วนใหญ่ยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้สื่อข่าวได้ศึกษาวิชาเฉพาะทางเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้สื่อข่าวสามารถ รู้เท่าทันแหล่งข่าวนักกฎหมาย, เข้าใจประเด็นข่าวกฎหมาย, ใช้ความรู้กฎหมายเพื่อขยายผลหาข่าวกฎหมาย ฯลฯ และ "สามารถเขียนข่าวอย่างไรไม่ให้ถูกฟ้อง" อีกทั้งช่วยให้สามารถเขียนรายงาน สกู๊ปข่าวภาษากฎหมายให้เป็นภาษาสามัญหรือภาษาชาวบ้านเพื่อประโยชน์ตกแก่ผู้อ่านหรือประชาชน ต้องตามเจตนารมณ์การเป็นสื่อสารมวลชน
25. หากสำนักพิมพ์ไม่มีนโยบายให้ผู้สื่อข่าวศึกษากฎหมายเพิ่มเติม สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ควรจัดอบรมกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายปกครองและกฎหมายอื่นๆ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ป.ป.ช. เพื่อเพิ่มทักษะ ในหมวดที่สื่อมวลชนควรรู้และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เฉพาะทางเพิ่มมากขึ้น เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์
26. นโยบายขององค์กรสื่อต้องให้ความสำคัญกับการเสนอข่าวอย่างต่อเนื่อง เกาะติด เจาะลึก และเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานข่าวให้ผู้สื่อข่าว เช่น การให้รางวัล
27. จัดวาระการทำข่าวการคอร์รัปชันในทุกระดับ ให้เป็นวาระร่วมกันของสื่อมวลชนทุกแขนง
28. มีรูปแบบการนำเสนอข่าวที่น่าสนใจ เข้าใจง่าย เช่นเป็นรายงานพิเศษ สารคดีเชิงข่าว สกู๊ปพิเศษเพื่อโน้มน้าวประชาชนทั่วไปให้สนใจปัญหาคอร์รัปชันและตระหนักรู้ถึงผลกระทบ
29. ควรมีหลักสูตร สำหรับนักข่าวหรือผู้ที่ศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้กับนักศึกษาว่าการคอร์รัปชัน หรือการร่ำรวยผิดปกติ นั้นเกิดจากการทุจริต เบียดเบียนไปจากระบบภาษีของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ
30. สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ควรเชิญสื่อมวลชนที่ประสบการณ์ในการเสนอข่าวการคอร์รัปชันในระดับสากล จากต่างประเทศ มาแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับสื่อมวลชนไทยเพื่อเป็นแนวทาง เทคนิค ให้กับผู้สื่อข่าว และสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ
31. สร้างค่านิยมให้คนในสังคมเคารพนับถือคนดี มากกว่าผู้ดีหรือคนรวย และปลูกฝังให้เกิดความรักเกียรติยศ และศักดิ์ศรีในวิชาชีพ สื่อโทรทัศน์ ซึ่งเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด เร็วที่สุด ต้องผลิตสื่อให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ทำให้ประเทศเสียโอกาสในการพัฒนาทุกด้าน

32. ประชาชนน่าจะช่วยกันบริจาคตั้ง **"กองทุนวิจัยเพื่อสื่อมวลชน"** เพื่อสนับสนุนนักข่าวให้สามารถทำการวิจัยสืบสวนสอบสวนได้มากยิ่งขึ้น ทำให้ระงับการคอร์รัปชันไปได้

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน : การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน

นำเสนอโดย

ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ

หัวหน้าโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท สำนักงาน ก.พ.

กรรมการและรองเลขาธิการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

รองเลขาธิการเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

คำนำ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งในสามปัญหาของประเทศ ที่รัฐบาลได้ประกาศสงครามเป็นวาระแห่งชาติ นอกเหนือจากการประกาศสงครามกับยาเสพติดและความยากจน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่เป็นภัยร้ายแรงอย่างยิ่งต่อประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการดำรงชีวิตของประชาชน เพราะเมื่อสังคมเกิดความเคยชินเห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดา เห็นการคอร์รัปชัน มีคุณค่ามากกว่าความถูกต้อง ก็ยิ่งทำให้ระบบวงจรและเครือข่ายการคอร์รัปชันขยายตัวเพิ่มมากขึ้น สามารถโยงใยตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล จนถึงในระดับชาติ โดยเฉพาะการคอร์รัปชันในเชิงนโยบายซึ่งน่ากลัวมาก ซึ่งปัจจุบันการคอร์รัปชันไม่ได้จำกัดเฉพาะในวงราชการเท่านั้น นักการเมืองและพ่อค้า กลับกลายเป็นฐานสำคัญของปัญหาดังกล่าว และกลายเป็นวัฒนธรรมหนึ่งที่ฝังลึกในจิตใจของคนในสังคม เป็นที่มาของการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางในประเทศไทย โดยเฉพาะในระบบราชการซึ่ง The 2004 Corruption Perception Index (CPI) by Transparency International (TI) ได้จัดประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 64 ของประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัจจุบันนี้ เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ปัญหาการคอร์รัปชันยังคงอยู่และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการแก้ไข เพราะไม่ว่าเราจะมีวิธีการป้องกันปราบปรามที่ดีเพียงใด แต่ถ้าคนในสังคมยังไม่มีจิตสำนึกที่ถูกต้อง ไม่มีคุณธรรมอันมั่นคงในการเอาชนะการคอร์รัปชัน ก็ยากที่จะเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนให้สังคมสงบสุขได้ตลอดไป

อย่างไรก็ตาม ยังมีโอกาสที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการรณรงค์เสริมสร้างจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันเสียตั้งแต่บัดนี้ ได้แก่ การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน การปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม ความละอายและเกรงกลัวต่อบาป ซึ่งมีอยู่แล้วในคำสอนของศาสนาต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่สังคมระดับเล็กสุด คือ บุคคล ครอบครัว สถาบันการศึกษา องค์กร ชุมชน และสังคมในระดับใหญ่ที่สุด คือสังคมระดับชาติ อย่างทั่วถึง และ สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การที่ผู้นำในระดับต่าง ๆ ทุกระดับของประเทศ ต้องประพฤติปฏิบัติให้เป็นแบบอย่าง มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จนสังคมให้การยอมรับและปฏิบัติตาม การเอาชนะการทุจริตคอร์รัปชันก็จะเป็นเรื่องง่ายทันที

ดังนั้น การให้ความรู้ การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน ในทุกภาคส่วนสังคม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้เลยทีเดียว

สารบัญ

		หน้า
คำนำ		
บทที่ 1	**บทนำ**	4 : 2 : 1
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	4 : 2 : 1
	2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4 : 2 : 3
	3. สมมุติฐานของการศึกษา	4 : 2 : 3
	4. ขอบเขตของการศึกษา	4 : 2 : 3
	5. วิธีการศึกษา	4 : 2 : 4
	6. ข้อจำกัดของการศึกษา	4 : 2 : 4
	7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4 : 2 : 4
บทที่ 2	**แนวคิด กลยุทธ์ และปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาครัฐ**	4 : 2 : 6
	1. แนวคิดการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาครัฐ	4 : 2 : 6
	2. แนวคิดในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	4 : 2 : 6
	3. กลยุทธ์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันโดยภาครัฐ	4 : 2 : 11
	4. การดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันโดยภาครัฐ	4 : 2 : 13
บทที่ 3	**การดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด**	4 : 2 : 16
	1. เหตุผลและความเป็นมาของการก่อตั้งมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด	4 : 2 : 16
	2. กรอบแห่งภารกิจและเป้าหมายการดำเนินงานของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด	4 : 2 : 17
	3. การดำเนินการของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด	4 : 2 : 17
	4. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด	4 : 2 : 23

		หน้า
บทที่ 4	**การดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา เครือข่าย ภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร**	4 : 2 : 25
	1. ที่มาของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร	4 : 2 : 25
	2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2546-2550)	4 : 2 : 25
	3. การดำเนินการของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร	4 : 2 : 27
	4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร	4 : 2 : 31
	5. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร	4 : 2 : 34
บทที่ 5	**หลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และข้อเสนอแนะการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด**	4 : 2 : 37
	1. บทสรุป : หลักการสำคัญ 7 ประการ	4 : 2 : 37
	2. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน	4 : 2 : 38
	3. ข้อเสนอแนะการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด	4 : 2 : 40
คำส่งท้าย		4 : 2 : 42
บรรณานุกรม		4 : 2 : 43

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นโรคร้ายของสังคม มีความรุนแรงเปรียบเสมือนมะเร็งร้ายเลยทีเดียว เพราะว่าถ้าเผื่อว่าสังคมใด มีโรคทุจริตคอร์รัปชันนี้แล้วไม่รีบไปรักษาแต่เนิ่น ๆ ปล่อยให้ลุกลามแพร่ขยายไป ก็จะกัดกร่อนสังคม ก่อให้เกิดความเสียหายและล่มสลายได้

การคอร์รัปชันมีหลายประเภท หลายลักษณะ นับตั้งแต่การรับสินบนและของรางวัลรับซองขาวทั้งตามน้ำและทวนน้ำ ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ เล่นพรรคเล่นพวก ซื้อขายตำแหน่ง รับส่วยหรือรีดไถประชาชน ซื้อสิทธิ์ขายเสียง ฮั้วการประมูล นำของใช้หรือทรัพย์สินราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว ทุจริตเรื่องเวลาหรือที่เรียกกันว่า "เช้าชามเย็นชาม"

และในระดับสูงก็คือ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งแตกต่างจากการคอร์รัปชันแบบเดิม ๆ แต่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูลค่าสูงมาก มีองค์ประกอบคือ นโยบาย คนกำหนดนโยบาย และผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายเกี่ยวข้องกับปัจจัย 3 ส่วนคือ โครงสร้างทางการเมือง นโยบายของรัฐ และผู้กำหนดนโยบายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

ซึ่งทั้งหมดนี้นับเป็นมหันตภัยอันใหญ่หลวงต่อสังคมและประเทศชาติ

การทุจริตคอร์รัปชันในบ้านเราในขณะนี้ มีอยู่ไม่น้อยเลยทีเดียว เห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชดำรัสแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2546 ว่า

"...ถ้าทุจริตแม้แต่นิดเดียว ก็ขอแช่งให้มีอันเป็นไป พูดอย่างนี้หยาบคาย แต่ว่าขอให้มีอันเป็นไป แต่ถ้าไม่ทุจริต สุจริตและมีความตั้งใจมุ่งมั่นสร้างความเจริญ ก็ขอให้ต่ออายุได้ถึง 100 ปี ส่วนคนไหนที่มีอายุมากแล้ว ขอให้แข็งแรง ความสุจริตจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นอันตราย..."

ณ ที่นี้ ขอเสนอตัวเลขทางวิชาการเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

ดัชนีแรก มาตราวัดการควบคุมระบบไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งประกาศโดยธนาคารโลก เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ได้ระบุว่า จากการสำรวจผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่าง ๆ 209 ประเทศและเขตปกครองทั่วโลก ในปี 2539 ประเทศไทยได้ 42% และในปี 2547 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 49.3% จะเห็นได้ว่าประเทศไทยดีขึ้นเล็กน้อย แต่ก็ยังอยู่ในระดับต่ำอยู่

ดัชนีที่สอง ดัชนีชี้วัดความโปร่งใส องค์กรชี้วัดความโปร่งใสระหว่างประเทศได้ประกาศว่า ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทยในปี 2547 ได้คะแนน 3.6 จากคะแนนเต็ม 10 อยู่ในอันดับที่ 64 จากประเทศที่สำรวจจำนวน 146 ประเทศ และอยู่อันดับที่ 7 จาก 18 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่ประเทศ

ในเอเชีย เช่น สิงคโปร์ได้คะแนน 9.3 ฮ่องกงได้ 8.0 ญี่ปุ่นได้ 6.9 ไต้หวันได้ 5.6 มาเลเซียได้ 5.0 เกาหลีใต้ได้ 4.5 สำหรับประเทศที่ได้คะแนนน้อยกว่าไทย ได้แก่ จีน ได้ 3.4 ฟิลิปปินส์และเวียดนาม ได้ 2.6 และอินโดนีเซียได้ 2.0

กล่าวได้ว่า คะแนนของประเทศไทยดีขึ้นเป็นลำดับ โดยในปี 2538 ได้ 2.79 คะแนน ปี 2541 ได้ 3.00 ปี 2542-2545 ได้ปีละ 3.20 เท่ากัน และในปี 2546 ได้คะแนน 3.3 อยู่ในอันดับที่ 70 จากประเทศที่สำรวจจำนวน 133 ประเทศ ซึ่งอาจมองได้ว่า แม้ว่าการทุจริต คอร์รัปชันจะยังคงมีอยู่ไม่น้อย แต่ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเริ่มดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ดัชนีที่สาม ผลการสำรวจทัศนคตินักเรียนชั้นมัธยมต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย จำนวน 38 แห่ง ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด รวม 2,304 คน ที่ดำเนินการโดยองค์กรความโปร่งใสประเทศไทย เมื่อปลายปี 2546 สรุปได้ว่า

ร้อยละ 34 เชื่อว่า "การทุจริตคอร์รัปชันเป็นวัฒนธรรมที่สังคมไทยไม่อาจแก้ไขได้"

ร้อยละ 39 เชื่อว่า "การทำธุรกิจแบบตรงไปตรงมา ทำให้เสียเปรียบคู่แข่ง"

ร้อยละ 45 เชื่อว่า "การให้ค่าตอบแทนเล็ก ๆ น้อย ๆ แก่ข้าราชการ ไม่เป็นเรื่องเสียหาย เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่องาน

ร้อยละ 51 เชื่อว่า "โกงได้บ้าง แต่ต้องมีผลงาน และทำประโยชน์ให้สังคม"

ดัชนีที่สี่ ตัวเลขการคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างและในโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม นายสุขุม สุขพันธ์โพธาราม เลขาธิการสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย (ว.ส.ท.) เปิดเผยว่า โครงการก่อสร้างอาจทุจริตได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเกิดโครงการจนกระทั่งสำเร็จ ซึ่งในช่วง 16 ปี ระหว่างปี 2530-2545 ที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินจากการทุจริตในโครงการก่อสร้างไปไม่น้อยกว่า 1.2 ล้านล้านบาท

จากดัชนีชี้วัดและข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นรูปธรรม ในเชิงผลการวิจัยทางวิชาการต่าง ๆ จากอาจารย์จากสถาบันต่าง ๆ ที่ทำ จะเห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันทำให้เกิดผลกระทบที่สร้างความสูญเสียอย่างมหาศาลให้แก่ประเทศชาติของเราอย่างต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลานาน นับวันอาจจะรุนแรงขึ้นก็ได้

ดังนั้น พวกเราประชาชนชาวไทยจะนั่งนิ่งอยู่เฉย ๆ คงไม่ได้แล้ว เราคงต้องออกมารวมพลังกันเสริมสร้างเมืองไทยให้ใสสะอาดให้ได้ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่พวกเราทุกคนที่ต้องมีส่วนร่วมในการร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังนี้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 76 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ"

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากลไกของภาครัฐ และกลไกของสังคมในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และการให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน ยังมีอยู่ในวงจำกัด

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาวิเคราะห์ถึงการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อจะได้นำไปสู่การกำหนดหลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และแนวทางดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันให้สัมฤทธิ์ผล มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาดต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิด กลยุทธ์ และปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาครัฐ

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคของการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

4) เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด

3. สมมุติฐานของการศึกษา

การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันให้สัมฤทธิ์ผลนั้น ต้องประกอบด้วยการรวมพลังดำเนินการแบบร่วมมือร่วมใจกัน ทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยให้ประชาชนในทุกภาคส่วนสังคมทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วม จึงจะสามารถเอาชนะสงครามการทุจริตคอร์รัปชันได้

ดังนั้น การกำหนดหลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และแนวทางดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน แบบองค์รวมให้ทุกภาคส่วนสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ก็จะเป็นหนทางไปสู่ชัยชนะในสงครามการทุจริตคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาดได้ในที่สุด

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มุ่งเน้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดหลักการสำคัญยุทธศาสตร์ และแนวทางดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน ที่ประชาชนในทุกภาคส่วนสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ในทุกระดับมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

จึงกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิด กลยุทธ์ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรคของการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชา

สังคม โดยเน้นเชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาดในที่สุด

5. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสังเคราะห์ทั้งจากข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือ บทความ รายงานการประชุม ผลการสัมมนา เอกสารและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับ การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงาน ก.พ. มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ บางส่วนมาจากประสบการณ์จริงของผู้วิจัยเอง ในการการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ใน 3 ฐานะ ใน 3 องค์กรด้วยกัน คือ

1. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีบทบาทหลักในการร่างนโยบายและยุทธศาสตร์ในด้านนี้

2. ในฐานะกรรมการและเลขาธิการ กรรมการและรองเลขาธิการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ซึ่งมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนดำเนินงานในด้านนี้ โดยได้รับมอบหมายจาก ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ประธานกรรมการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และนายสีมา สีมานันท์ เลขาธิการ ก.พ.

3. ในฐานะผู้แทนเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร และรองเลขาธิการเครือข่าย ฯ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนดำเนินงานในด้านนี้ และเป็นผู้ร่างหนังสือกราบเรียน ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ นายกรัฐมนตรี เพื่อรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

6. ข้อจำกัดของการศึกษา

เนื่องจากเวลาในการศึกษาครั้งนี้สั้นมาก ดังนั้น ในบางประเด็นจึงเป็นการศึกษาวิจัยในเบื้องต้น เพื่อเป็นการเปิดประเด็นที่จะนำไปสู่การศึกษาเชิงลึกในอนาคต

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงแนวคิด กลยุทธ์ และปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาครัฐ

2) ทำให้ทราบถึงการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

3) ทำให้ทราบถึงการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

4) ทำให้ได้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด

5) ทำให้ได้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษาค้นคว้าของบุคคลทั่วไป รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

บทที่ 2
แนวคิด กลยุทธ์ การดำเนินการและปัญหาอุปสรรค ในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรม ต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาครัฐ

1. แนวคิดในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันโดยภาครัฐ

ความหมายของคุณธรรมและจริยธรรม

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน คนที่มีคุณธรรมและจริยธรรมจะกระทำแต่สิ่งที่สังคมเห็นว่าดีงาม ในขณะที่คนที่ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมย่อมกระทำให้ผู้อื่นและสังคมเดือดร้อน ในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายไว้ว่า คุณธรรม คือ สภาพคุณงามความดี และให้ความหมายไว้ว่า จริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม (กฎว่าด้วยการกระทำที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องทางศีลธรรม)

ตามพจนานุกรมของ Oxford Student ' s Dictionary of English, Fifth Edition, Oxford University Press, New York, U.S.A. (2003) ให้ความหมายไว้ว่า คุณธรรม คือ พฤติกรรมที่แสดงมาตรฐานคุณงามความดีอันสูงส่ง หรือคุณภาพจิตวิญญาณที่ดีเยี่ยม และให้ความหมายคำว่า จริยธรรม คือ การศึกษาคุณงามความดีในพฤติกรรมของมนุษย์ หรือความเชื่อและการยอมรับในเรื่องความถูกต้องดีงาม

สรุปแล้ว คุณธรรม คือ สภาพคุณงามความดี ได้แก่ การรักษาความสัจ การรู้จักข่มใจตนเอง การอดทน อดกลั้น อดออม การรู้จักละวางความชั่วความทุจริต และเสียสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง ส่วนคำว่าจริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม เป็นข้อควรประพฤติหรือกริยาที่ควรประพฤติที่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติ หรือสอดคล้องกับความถูกต้องดีงาม

2. แนวคิดในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีแนวคิดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งมั่นปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เริ่มตั้งแต่การกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนแต่ละประเภท กฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ และกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ จนพัฒนามาสู่ยุคปัจจุบันที่กำลังมีการเร่งรัด

ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

กฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ซึ่งใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นหลัก ส่วนข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ มีกฎหมายบัญญัติให้นำวินัยข้าราชการพลเรือนไปใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการบางฉบับได้นำวินัยข้าราชการพลเรือนไปเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ไม่มีการลงโทษเป็นตัวเป็นตน มีแต่หลักการ ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี หลักศีลธรรม ซึ่งสังคมลงโทษ

กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนบัญญัติขึ้น โดยมีแนวคิดที่สอดคล้องสนับสนุนหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักยุติธรรม และหลักรัฐศาสตร์ ได้แก่

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ยึดตัวบทกฎหมาย มีกฎหมายบัญญัติสิ่งที่บังคับให้ต้องกระทำและข้อห้ามไม่ให้กระทำไว้ชัดเจน หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นการกระทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางวินัย ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการ

หลักยุติธรรม เมื่อมีการกล่าวหาแล้วเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงได้ มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดและโทษไว้ ก่อนลงโทษต้องมีการสอบสวนพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจง อีกทั้งให้สิทธิอุทธรณ์ขอความยุติธรรมได้อีกชั้นหนึ่ง หรืออาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้

หลักรัฐศาสตร์ ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเป็นผู้ดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ตลอดจนลงโทษผู้กระทำผิด

ดังตัวอย่างที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 สรุปได้ว่า ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

สำหรับข้าราชการทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นผู้ถืออาวุธ และปฏิบัติหน้าที่ที่มีการต่อสู้เสี่ยงอันตรายเป็นหน้าที่ปกติ ซึ่งต้องใช้ความกล้าหาญ เด็ดเดี่ยว รวดเร็ว และเสียสละจึงต้องมีคุณธรรมจริยธรรมสูง มีวินัยเคร่งครัด มีการบังคับบัญชากันอย่างเด็ดขาดโดยผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด และผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยฉับพลันทันที และมีโทษทางวินัยลักษณะพิเศษกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น เช่น สามารถสั่งกักขังได้ ซึ่งคล้ายคลึงกับโทษทางอาญา แต่เป็นโทษทางวินัย เป็นต้น

สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวินัยที่สำคัญทั้ง 4 เรื่อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน กฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ กฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

(ศึกษารายละเอียดจากชุดวิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9 กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตอนที่ 9.1 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2546)

สำหรับในบทนี้ จะกล่าวถึงแนวคิดที่ปรับไปสู่แนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันในยุคปัจจุบันอย่างเป็นรูปธรรมที่ปฏิบัติได้ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ หลักการการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งสำนักงาน ก.พ. โดยการริเริ่มของคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. ในขณะนั้นได้จัดให้มี "โครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท" เพื่อให้ข้าราชการได้เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท มีคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ กระทำคุณงามความดีถวายเป็นราชสักการะแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 โดยได้มอบหมายให้นายสุทิน ลี้ปิยะชาติ ทำหน้าที่หัวหน้าโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ซึ่งทุกส่วนราชการได้เข้าร่วมดำเนินการทั่วประเทศ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าร่วมโครงการนับถึงเดือนกรกฎาคม 2548 คิดเป็นจำนวนมากกว่า 5 แสนคน

ประการที่สอง คือ การดำเนินการให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ว่า "รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่"

ประการที่สาม คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในตอนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 วรรคแรกว่า "บุคคลผู้เป็นข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน"

ประการที่สี่ คือ การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในตอนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 ว่า "อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน"

ประการที่ห้า คือ หลักการที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก ว่า "การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและ

ยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน"

ประการที่หก คือ หลักการที่จะปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 วรรคสาม ว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ" และหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 6 ประการดังกล่าว ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (ศึกษาสาระสำคัญพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ที่ www.opdc.go.th) เพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ประการที่เจ็ด คือ หลักการที่จะปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่น่ายินดีว่า ในวันที่ 30 กันยายน 2547 ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประกาศแผนงานในการทำสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ ดังเช่น กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลโครงการและข้อมูลการประกวดราคาโครงการในเว็บไซต์ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 พวกเราก็เชื่อว่าว่ารัฐบาลจะร่วมมือร่วมใจกับทุกภาคส่วนสังคมมุ่งมั่นดำเนินการเรื่องนี้ให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง และขอเสนอให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานแห่งชาติว่าด้วยการประมูลโครงการก่อสร้าง ในทุกขั้นตอนตั้งแต่เกิดจนโครงการนั้นแล้วเสร็จ

และในวันที่ 5 ตุลาคม 2547 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนปฏิบัติการเบื้องต้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ อันประกอบด้วยมาตรการ วิธีการ และผู้รับผิดชอบดำเนินการ ตามที่ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เสนอ โดยให้มีระยะเวลาประเมินผลมาตรการและวิธีการต่าง ๆ ภายใน 1 ปี ณ ที่นี้ ขอกล่าวถึงในส่วนของ 16 มาตรการ ดังนี้

1) สร้างความแข็งแกร่งแก่ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามหน้าที่
2) สร้างความแข็งแกร่งแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ในการปฏิบัติตามหน้าที่
3) สร้างความแข็งแกร่งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติตามหน้าที่
4) แบ่งเบาภาระงานของ ป.ป.ช. มาดำเนินการเอง หรือเพิ่มตัวช่วยแก่ ป.ป.ช. เพื่อความรวดเร็ว
5) สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
6) สนับสนุนภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม เช่น ส่งเสริมมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด
7) รณรงค์ด้านวัฒนธรรมและส่งเสริมค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริต
8) เพิ่มการตรวจตราและเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางหน่วยงานที่มีรายงานการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมากเป็นพิเศษ

9) แก้ไขกฎระเบียบที่เอื้อต่อการทุจริต

10) แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

11) จัดระบบงานการเงิน การคลังของรัฐและงบประมาณให้โปร่งใส

12) ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้และขยายโอกาสแก่ข้าราชการ

13) ส่งเสริมคุณธรรมในระบบราชการ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายและป้องกันการกลั่นแกล้ง

14) นำเอามาตรการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลในการปฏิรูประบบราชการมาใช้อย่างจริงจัง

15) ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง

16 จัดระบบการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ

การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคม ที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกัน รวมพลัง "ใจไทยใสสะอาด" ช่วยกันเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด สำหรับในส่วนของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นในมาตรการที่หกด้วย

และล่าสุด ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ประกาศแผนบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2548-2551) เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่ 6ง ประเด็นยุทธศาสตร์ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วยกลยุทธ์หลัก 4 ประการ ดังนี้

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.1 วางมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.2 สนับสนุนให้ภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการรณรงค์อย่างจริงจัง ปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคมให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้ความร่วมมือในการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน (สำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพ กลยุทธ์หลัก)

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.3 ต รากฎหมายและวางระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการทุจริต และมีการปฏิบัติตามกฎมาย (กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.4 สร้างและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ รวมถึงปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน การพัฒนาระบบการตรวจราชการ และการสร้างมาตรฐานการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส (สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกรมบัญชีกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

3. กลยุทธ์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันโดยภาครัฐ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายไว้ว่า กลยุทธ์ คือ การรบที่มีเล่ห์เหลี่ยม วิธีการต่อสู้ที่ต้องใช้กลอุบายต่าง ๆ

กลยุทธ์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันโดยภาครัฐ จึงหมายความถึง วิธีการดำเนินการที่ต้องใช้กลอุบายต่าง ๆ ให้การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันโดยภาครัฐ ให้บรรลุผล ก่อให้เกิดการทำงานที่เสริมสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ

ในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยภาครัฐในประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานหลักและเป็นต้นแบบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการในเรื่องพัฒนาจริยธรรม วินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ตั้งแต่ปี 2472 อย่างต่อเนื่องตลอดมา ดังจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นต้นแบบมาโดยตลอด ซึ่งรวมถึงฉบับล่าสุด คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ซึ่งใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นหลัก ส่วนข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ ก็มีกฎหมายบัญญัติให้นำวินัยข้าราชการพลเรือนไปใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการบางฉบับ ได้นำวินัยข้าราชการพลเรือนไปเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นต้น

ในยุคปัจจุบัน ในการส่งเสริมจริยธรรม ต่อต้านการคอร์รัปชันได้มีความคืบหน้าหลายประการ ดังเช่น

ประการแรก ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 โดยที่ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ฉะนั้น เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติดี สำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่าย ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้ออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 เพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติคุณ เกียรติฐานะของข้าราชการพลเรือน อันจะยังผลให้ผู้ปฏิบัติเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องของบุคคลทั่วไป

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ได้บัญญัติไว้ว่า "รัฐต้อง จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่"

ประการที่สาม แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่ครอบคลุมถึงการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

ประการที่สี่ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมในการบริหารการพัฒนาจริยธรรมให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้น เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542 เพื่อเป็นศูนย์กลาง

ประสานกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสถาบันอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมได้ดำเนินบทบาทเสริมสร้างกระบวนการและกลยุทธ์ทั้งในด้านการประสานนโยบายและแผนปฏิบัติการ การวิจัยและพัฒนาสร้างองค์ความรู้ การเสริมสร้างเครือข่ายจริยธรรม การให้คำปรึกษาและการฝึกอบรมพัฒนาจริยธรรม การสร้างสรรค์และเผยแพร่สื่อจริยธรรม ส่งผลให้การพัฒนาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐคืบหน้าอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดกลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่หนึ่ง การประสานนโยบายและแผนปฏิบัติการ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดยุทธศาสตร์ประสานและบูรณาการนโยบายด้านการเสริมสร้างจริยธรรมและป้องกันทุจริตของหน่วยงานและจังหวัดต่าง ๆ ได้แก่ โครงการเสริมสร้างจริยธรรมป้องกันทุจริต โครงการเสริมสร้างจริยธรรมนำสู่จังหวัดใสสะอาด การประสานการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม และการประสานดำเนินการตามแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด (ศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ www.fact.or.th) เป็นต้น

กลยุทธ์ที่สอง การวิจัยและพัฒนาสร้างองค์ความรู้ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยด้านการเสริมสร้างจริยธรรมและป้องกันทุจริต ดังเช่น เรื่อง Conflict of Interests การป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และเรื่องการบริหารความเสี่ยง : Risk Management การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น การประสานการวิจัยทั้งในและต่างประเทศ การส่งเสริมข้อมูลด้านจริยธรรม โดยเป็นหน่วยงานกลางในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลด้านจริยธรรมและป้องกันทุจริตและเผยแพร่ข้อมูลด้านจริยธรรมและป้องกันทุจริตทางเว็บไซต์ www.fact.or.th

กลยุทธ์ที่สาม การเสริมสร้างเครือข่ายจริยธรรม ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ได้ประสานงานและร่วมดำเนินการกับเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน หน่วยงานอิสระ และภาคประชาสังคม เพื่อเป็นการรวมพลังแผ่นดินจากทุกภาคส่วนสังคม ในการเสริมสร้างจริยธรรมป้องกันทุจริต สร้างราชการใสสะอาด โดยประสานงานและร่วมดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์ประสานราชการใสสะอาดของส่วนราชการต่าง ๆ และเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ยังได้จัดตั้งมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เป็นองค์การสาธารณกุศลเพื่อร่วมดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทุกภาคส่วนสังคม ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 ของเอกสารการวิจัยนี้

กลยุทธ์ที่สี่ การให้คำปรึกษาและการฝึกอบรมพัฒนาจริยธรรม ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ให้คำปรึกษา แนะนำเพื่อการพัฒนาจริยธรรมและป้องกันทุจริตกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับภารกิจของรัฐ และให้การสนับสนุนที่ปรึกษาและวิทยากรในการฝึกอบรมด้านการเสริมสร้างจริยธรรมและป้องกันทุจริต รวมถึงการพัฒนาหลักสูตรต้นแบบดำเนินการในหลักสูตรที่ได้รับการพัฒนาเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ขยายผลต่อไป ได้แก่ หลักสูตรโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท หลักสูตรการปลุกจิตสำนึกข้าราชการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท หลักสูตรการเสริมสร้างกระบวนทัศน์และคุณลักษณะของข้าราชการยุคใหม่ หลักสูตรการจัดทำมาตรฐานทาง

คุณธรรมและจริยธรรม หลักสูตรการสร้างราชการใสสะอาดและป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน หลักสูตรการป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

กลยุทธ์ที่ห้า การสร้างสรรค์และเผยแพร่สื่อจริยธรรม ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ดำเนินบทบาทเป็นศูนย์กลางการวางแผนยุทธศาสตร์การสื่อสารความเข้าใจเพื่อการเสริมสร้างจริยธรรมและป้องกันการทุจริต รณรงค์เผยแพร่ กำหนดขอบเขต กลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนสร้างสรรค์รูปแบบการนำเสนอของสื่อต่าง ๆ และรวบรวมสื่อประเภทต่าง ๆ ด้านการเสริมสร้างจริยธรรมและป้องกันทุจริต เพื่อสนับสนุนและเผยแพร่แก่หน่วยงานและผู้สนใจทั่วไป

เมื่อวิเคราะห์ดูแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการเสริมสร้างจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นสามารถก่อให้เกิดผลดีหลายประการ ได้แก่

1) ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติมากยิ่งขึ้น

2) ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นจากหน่วยงานภาครัฐ

3) ประชาชนได้รับรู้ถึงมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ และมีส่วนร่วมในการดูแลให้ข้าราชการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว

4) ส่วนราชการหน่วยงานภาครัฐมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77

5) ข้าราชการมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และทำงานด้วยความศรัทธาของประชาชน

6) ผู้บังคับบัญชาบริหารงาน งบประมาณและบุคคลได้อย่างมีคุณธรรมและมีประสิทธิภาพ

7) ผู้บังคับบัญชาทำงานร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

เป็นต้น

4. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาครัฐ

ในการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ(เกือบ)ทุกหน่วยงานได้มีการประยุกต์ใช้กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลายฉบับที่บัญญัติขึ้นสำหรับข้าราชการแต่ละประเภท ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่ละประเภท (ซึ่งมีหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ศึกษารายละเอียดได้ในชุดวิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9 กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและ

จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตอนที่ 9.2 กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จัดพิมพ์เมื่อปี 2546) นอกจากนี้ ยังมีการประยุกต์ใช้มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักปฏิบัติจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังเช่น ข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด

ในการดำเนินการส่งเสริมจริยธรรม ต่อต้านการคอร์รัปชันนี้ นอกจากจะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดผลดีหลายประการแล้ว แต่เมื่อวิเคราะห์ให้ดี จะทำให้ทราบว่ายังคงมีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไขเช่นกัน ทั้งในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการส่งเสริมการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน ด้านกระบวนการทำงาน ด้านการทำงานของเจ้าหน้าที่ และในด้านการประสานความร่วมมือของหน่วยงาน ได้แก่

ปัญหาอุปสรรคด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในปัจจุบันการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเปิดเวทีให้ภาคประชาสังคม และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังคงเพิ่งจะอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

ปัญหาอุปสรรคด้านการส่งเสริมการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ในปัจจุบันการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน แทบจะเรียกได้ว่า ยังไม่มีกลไกอย่างเป็นรูปธรรมในการที่ภาครัฐจะให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ถ้าหากสรุปด้วยคำพูดที่คิดดี ทำดี ในเชิงบวก ก็อาจกล่าวได้ว่า อยู่ในช่วงที่เริ่มมีการกล่าวถึงปัญหาในเรื่องนี้กันบ้างแล้ว

ปัญหาอุปสรรคด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของสำนักงาน ก.พ. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานโดยตรงที่ทำหน้าที่ดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ส่งเสริมจริยธรรม ต่อต้านการคอร์รัปชันจะได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้นมา ตั้งแต่เดือนกันยายน 2542 แต่ก็เป็นเพียงหน่วยงานภายใน มีผู้อำนวยการศูนย์เป็นเพียงข้าราชการระดับ 8 ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม และดูแลงานการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมนี้ มีภารกิจหลายด้านทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขณะที่มีกำลังคนเพียงประมาณ 10 คน และงบประมาณที่จำกัด นับว่าองค์กรแห่งนี้มีข้อจำกัด ในการดำเนินการอยู่ไม่น้อย

ในขณะเดียวกัน ในกระทรวง กรม หน่วยงานของรัฐในทุกระดับก็ไม่มีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะแบบเต็มเวลา เป็นเพียงแต่การทำงานแบบมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีงานด้านอื่นเต็มมืออยู่แล้วดำเนินการ การทำงานเป็นไปในลักษณะฝากไว้ในฝ่ายหรือแผนกการเจ้าหน้าที่เท่านั้น

ปัญหาอุปสรรคด้านกระบวนการทำงานเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันในปัจจุบันยังคงมีกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาจริยธรรมและความรู้ที่พร้อมตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกให้แก่เจ้าหน้าที่ในองค์กรอยู่ในระดับ ที่กล่าวได้ว่าน้อย

ปัญหาอุปสรรคด้านการทำงานของเจ้าหน้าที่บริหารการส่งเสริมจริยธรรม ต่อต้านการคอร์รัปชัน แม้ว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ได้จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นในองค์กรของตน ตามคำแนะนำของสำนักงาน ก.พ. แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงการจัดทำเอกสารขึ้นมา ยังมีการดำเนินการหรือปฏิบัติกันอย่างจริงจังอยู่น้อยมาก ในปัจจุบันการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในด้านนี้ ยังเป็นไปอย่างไม่เต็มที่นัก เพราะว่าผู้บริหารหลายหน่วยงานยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานได้มีความพยายามจัดตั้งชมรมจริยธรรมขึ้น ในลักษณะอาสาสมัคร ดังเช่น การจัดตั้งในขึ้นในหลาย ๆ หน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศ แล้วมารวมตัวกันเป็น "ชมรมจริยธรรมสาธารณสุข" แต่การปฏิบัติงานบริหารการพัฒนาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร บางช่วงเวลาที่ผู้บริหารที่มารับหน้าที่เป็นประธานชมรมมีอำนาจหน้าที่บทบาทในกระทรวงแบบเด่นชัด การดำเนินงานชมรมจริยธรรมก็อาจจะมีความคล่องตัวและคึบหน้าด้วยดี แต่ถ้ามิได้เป็นเช่นนั้น ผู้เกี่ยวข้องมักจะต้องดำเนินงานด้วยใจที่เรียกว่า "อาสาสมัคร" กันจริง ๆ เลยทีเดียว

ปัญหาอุปสรรคด้านการประสานความร่วมมือ ติดตามประเมินผล และด้านอื่น ๆ การดำเนินการประสานความร่วมมือ ติดตามประเมินผล และด้านอื่น ๆ ยังคงมีปัญหาอุปสรรค ได้แก่

1) เรื่องการประสานรวมพลังระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังเกิดผลสัมฤทธิ์ในวงจำกัด ในภาพรวมการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถทำงานแบบบูรณาการในส่วนของราชการด้วยกันเอง และในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 76 ที่ให้มีส่วนร่วม

2) ผู้บังคับบัญชาบางท่านยังไม่ประพฤติปฏิบัติงานเป็นแบบอย่างที่ดีในด้านจริยธรรม เช่น ผู้บริหารบางท่านเมื่อก้าวสู่ระดับสูงแล้วทำตนเสวยสุขปล่อยให้งานเป็นภาระของเจ้าหน้าที่โดยไม่เสียสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง ผู้บริหารบางท่านปฏิบัติงานแบบไม่โปร่งใสจนเป็นที่สงสัยของประชาชน ผู้บริหารบางท่านมีภรรยาน้อย เป็นต้น

3) การดำเนินการติดตามประเมินผลการบริหารการพัฒนาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังมีอยู่น้อยมาก

4) ในการพิจารณาความดีความชอบ ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาจริยธรรมอยู่ในระดับที่ถือว่าน้อย

5) การลงโทษผู้ที่ปฏิบัติงานแบบขาดจริยธรรม ผู้ที่ประพฤติผิดวินัย และผู้ที่ทุจริตประพฤติมิชอบยังคงเป็นไปอย่างผ่อนปรนด้วยความเห็นอกเห็นใจผู้กระทำผิด

บทที่ 3
การดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชันโดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

1. เหตุผลและความเป็นมาของการก่อตั้งมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

เพื่อแก้ไขวิกฤตศรัทธาต่อสังคมไทย ในด้านปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน สำนักงาน ก.พ. จึงจัดตั้ง "โครงการประเทศไทยใสสะอาด" ขึ้น เพื่อปลุกจิตสำนึกให้คนไทยทุกคนทั้งนักการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และประชาชนทั่วไปมีจริยธรรม มีคุณธรรม ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน และถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการหยุดยั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย

จากภารกิจดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ได้จดทะเบียนตั้ง "มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด" โดยในปัจจุบันมี ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เป็นประธานกรรมการ

ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ให้คำปรึกษาว่า ควรเชิญชวนและปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนมีค่านิยมสร้างสรรค์ที่ดีงาม และยินดีสนับสนุนการทำงานของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เพราะจะสร้างประโยชน์ใหญ่หลวงต่อประเทศชาติ ด้วยความรักชาติ ตั้งใจ และมุ่งหวังให้ประเทศไทยใสสะอาดโดยเร็ว โดยขอสนับสนุนเงินทุนให้มูลนิธิ จำนวน 20 ล้านบาท เพื่อจะได้ช่วยกันปัดกวาดให้ประเทศไทยใสสะอาด เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ถือกฎหมายและดำเนินงานต่าง ๆ เหมือนช่างก่อสร้าง ซึ่งมีงานรับผิดชอบมากมาย ไม่มีเวลามาปัดฝุ่นภายหลังการก่อสร้างอย่างพอเพียง มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดจะได้ช่วยกันทำงานให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติต่อไป

และกระทรวงการคลังได้ประกาศกำหนดให้มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดเป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศล ลำดับที่ 522 ของประกาศกระทรวงการคลังฯ (ฉบับที่ 225) ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2546

ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กรุณารับเป็นประธานกิตติมศักดิ์ โดยมีท่านผู้หญิงนิรมล สุริยสัตย์ เป็นประธานกรรมการคนแรก และ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เป็นประธานกรรมการคนที่สอง คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เป็นรองประธานกรรมการ นายสีมา สีมานันท์ เป็นกรรมการและเหรัญญิก สำหรับกรรมการและเลขาธิการคนแรกคือ นายพุธทรัพย์ มณีศรี และ ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ เป็นกรรมการและเลขาธิการคนที่สอง และต่อมา ได้มีการปรับเปลี่ยนให้ นายสีมา สีมานันท์ เป็นกรรมการและเลขาธิการคนที่สาม ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ เป็นกรรมการและรองเลขาธิการ นางศรีพนม บุนนาค เป็นกรรมการและเหรัญญิก

2. กรอบแห่งภารกิจและเป้าหมายการดำเนินงานของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้ดำเนินภารกิจใน 3 กรอบหลัก คือ ภารกิจสร้างอุดมการณ์ร่วมกัน โดยหาแนวร่วมจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชน ทั้งในด้านร่วมดำเนินกิจกรรมและร่วมสนับสนุนเงินทุน ภารกิจในการเผยแพร่ขยายผลโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ภารกิจเผยแพร่รณรงค์และเสริมสร้างประเทศไทยใสสะอาด (ศึกษาสาระสำคัญและผลการดำเนินงานของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด รวมทั้งบทบรรยายพิเศษเกี่ยวกับการเสริมสร้างประเทศไทยใสสะอาดได้ที่ www.fact.or.th)

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดร่วมดำเนินการส่งเสริมจริยธรรม แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

1) สร้างอุดมการณ์ร่วมกัน โดยหาแนวร่วมจากเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชน ทั้งในด้านร่วมดำเนินกิจกรรมและร่วมสนับสนุนเงินทุนโดยระดมทุนให้ได้เพียงพอที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมมูลนิธิได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

2) เผยแพร่ขยายผลโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท จากการดำเนินงานในภาครัฐเป็นเป้าหมายหลักในช่วงที่ผ่านมา มาเป็นการร่วมมือดำเนินการกับทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สภาลูกเสือแห่งชาติ สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อร่วมสร้างพลังแผ่นดินให้เมืองไทยใสสะอาด

3) เผยแพร่รณรงค์กิจกรรมรวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน รวมทั้งเสนอแนะรัฐบาล เกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด

4) เป็นองค์กรศูนย์กลางในการส่งเสริม สนับสนุน และเร่งเร้าการดำเนินการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างจริยธรรม รวมพลังสร้างชุมชนเข้มแข็ง ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างสังคมไทยให้มุ่งสู่การเป็นเมืองไทยใสสะอาด

สรุปได้ว่า มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน เร่งเร้า และเสริมสร้างแนวร่วมให้ประเทศไทยใสสะอาด ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

3. การดำเนินการของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

มีส่วนร่วมในการดำเนินการกับสำนักงาน ก.พ.และเครือข่ายฯ ในมิติต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ สรุปได้ดังนี้

มิติแรก มิติเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดมีโครงการผลิตและเผยแพร่สปอตโทรทัศน์ โครงการการผลิตและเผยแพร่สปอตวิทยุ โครงการผลิตและเผยแพร่หนังสือและสื่อประชาสัมพันธ์ และโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เชิญชวนเสริมสร้างประเทศไทยใสสะอาดผ่านโบกี้รถไฟ เป็นต้น ตัวอย่างโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ได้แก่

1) โครงการผลิตภาพยนตร์โฆษณา และได้ดำเนินการเผยแพร่ออกอากาศเป็นระยะ ๆ ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 3, 5, 7, 9 และ 11 จำนวน 3 เรื่อง คือ

เรื่องที่ 1 ชุด "พอกันที" (ความยาว 45 วินาที) ซึ่งได้กราบเรียนเชิญ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ เป็นผู้แสดงในภาพยนตร์

เรื่องที่ 2 ชุด "ลัดคิว" (ความยาว 60 วินาที) เรื่องที่ 3 ชุด "ปกปิดความผิด" (ความยาว 60 วินาที) โดยมี "เด็กหญิงใส" และ "เด็กชายสะอาด" เป็นตัวแทนของกลุ่มเยาวชนที่ปฏิเสธอามิสสินจ้าง ไม่ให้และไม่รับสิ่งล่อใจใด ๆ

2) โครงการผลิตสื่อประชาสัมพันธ์สนับสนุน ได้ดำเนินการผลิตและเผยแพร่สื่อสัญลักษณ์ ได้แก่ หมวก เสื้อยืด สติกเกอร์ แผ่นพับ เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ของแต่ละบุคคล ในการสร้างวัฒนธรรมใหม่ที่จะปฏิเสธคอร์รัปชัน จะไม่นิ่งดูดายต่อการคอร์รัปชันในสังคม

นอกจากนี้ ยังได้มีการผลิตและเผยแพร่สปอตวิทยุความยาว 30 นาที ชุด พอกันที และชุด ร่วมอุดมการณ์ ในขณะเดียวกัน ก็มีการผลิตและเผยแพร่โปสเตอร์ 3 แบบ ได้แก่ แบบที่ 1 ประเทศไทยไม่ใช่ของหวานของใคร แบบที่ 2 ขืนปล่อยไว้ ไทยหมดตัว แบบที่ 3 หากเมินเฉยก็หมดชาติ

3) โครงการจัดนิทรรศการในงานต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดนิทรรศการเผยแพร่ในงานสัมมนาต่าง ๆ ของสำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น TDRI และ ป.ป.ช. กระทรวงมหาดไทย จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดน่าน จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

มิติที่สอง มิติเสริมสร้างเครือข่ายองค์กรภาคราชการและภาคประชาสังคม ยกตัวอย่าง เช่น ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ที่ผ่านมา มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดเข้าร่วมงานกับเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร รวมพลังระดมความคิดจัดทำ "ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2546-2550)" ซึ่งเป็นการเข้าร่วมตามคำเชิญของพลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิของนายกรัฐมนตรี นับเป็นการเสริมความเข้มแข็งในการเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ของเอกสารวิจัยนี้

มิติที่สาม มิติเสริมสร้างบทบาทภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขการคอร์รัปชัน มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้ให้ความร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ช. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาและหน่วยงานทั้งในภาครัฐและภาคประชาสังคม จัดการสัมมนา "บทบาทภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขการคอร์รัปชัน" ในวันที่ 16 มีนาคม 2547 ณ โรงแรม The Twin Tower โดย ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ประธานกรรมการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ได้บรรยายพิเศษ ในหัวข้อเรื่อง "ภาครัฐและเอกชนร่วมต้านทุจริต" ส่งผลให้สื่อมวลชน ดังเช่น หนังสือพิมพ์รายวันเกือบทุกฉบับได้นำเสนอสาระจากการบรรยายเชิญชวนให้ประชาชนร่วมกันป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

มิติที่สี่ มิติการดำเนินการในส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่าง เช่น ในการสัมมนา "เสริมสร้างจริยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน : เชิดชูคุณธรรมนำจังหวัดใสสะอาด" มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้ให้ความ

ร่วมมือกับสำนักงาน ก.พ. และกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดย ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ประธานกรรมการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้รับเป็นประธานในพิธีเปิดและบรรยายพิเศษเรื่อง "การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อรวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด" ในการสัมมนาเรื่อง "เสริมสร้างจริยธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน : เชิดชูคุณธรรม นำจังหวัดใสสะอาด" ในวันที่ 26 มีนาคม 2547 ณ จังหวัดขอนแก่น ส่วนการดำเนินการร่วมกับกลุ่มจังหวัดภาคกลาง เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 ณ สำนักงาน ก.พ. ดร. โภดิน พลกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รับเป็นประธานในพิธีเปิดและบรรยายพิเศษ สำหรับการดำเนินการร่วมกับกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ในวันที่ 25 มิถุนายน 2547 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ฯพณฯ องคมนตรี ธานินทร์ กรัยวิเชียร กรุณารับเป็นประธานในพิธีเปิดและบรรยายพิเศษ ส่วนการดำเนินการร่วมกับกลุ่มจังหวัดภาคใต้และภาคกลาง ผมเองได้รับเป็นประธานในพิธีเปิดและบรรยายพิเศษ ในวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 ณ จังหวัดภูเก็ต และวันที่ 30 สิงหาคม 2547 ณ จังหวัดเพชรบุรี ตามลำดับ และจะดำเนินการกับทุกกลุ่มจังหวัดทั่วประเทศต่อไป

มิติที่ห้า มิติการดำเนินการในส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่าง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ประยุกต์ดำเนินการ "โครงการท้องถิ่นไทยใสสะอาด" และ"โครงการกระจกท้องถิ่น" ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

มิติที่หก มิติรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ในการดำเนินการ "โครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อรวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด" มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้เชิญชวนให้มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศเป็นเครือข่ายหลักของมูลนิธิ เพื่อร่วมดำเนินการเปิดให้มีการสมัครใจรวมพลังแผ่นดินด้วย "ใจไทยใสสะอาด" ทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร เพื่อเสริมสร้างสังคมไทยใสสะอาด และขณะนี้ประชาชนทุกสาขาอาชีพได้สมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" แล้วประมาณ 8 หมื่นคน และในแต่ละวันก็มียอดสมัครเพิ่มหลายร้อยคน

มิติที่เจ็ด มิติรวมพลังดำเนินการกับมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ นอกจากที่มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศร่วมเป็นเครือข่ายหลักแล้ว ขณะนี้ มูลนิธิกำลังเตรียมการขยายเครือข่ายที่จะร่วมมือร่วมใจกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ทั่วประเทศที่สนใจที่จะร่วมดำเนินการด้วย

มิติที่แปด มิติรวมพลังดำเนินการกับเจ้าคณะสังฆาธิการ และผู้นำในทุกศาสนาทั่วประเทศ ในขณะเดียวกัน มูลนิธิกำลังร่วมมือกับกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมเตรียมการขยายเครือข่ายที่จะร่วมมือร่วมใจกับเจ้าคณะสังฆาธิการและผู้นำในทุกศาสนาทั่วประเทศ เพื่อร่วมดำเนินการเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด

มิติที่เก้า มิติโครงการยุวชนใสสะอาด มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้ร่วมมือกับสื่อมวลชนและองค์กรต่าง ๆ ในการส่งเสริมยุวชนไทยให้เรียนรู้ ตระหนักถึงค่านิยมรักสุจริตเพื่อชีวิตที่ดี เพื่อเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด โครงการที่ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่

1) โครงการประกวดเรียงความรณรงค์สร้างประเทศไทยใสสะอาด ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยเชิญชวนนักเรียนประถมศึกษาชั้น

ป.5 และ ป.6 เขียนเรียงความส่งเข้าประกวดในหัวข้อ "เราจะช่วยเมืองไทยให้ไร้คนโกง" ซึ่งได้ทำการตัดสินและได้ผู้ชนะเลิศจากการแข่งขันพร้อมทั้งดำเนินการมอบรางวัลเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว โดยได้มีการนำผลงานของผู้ชนะเลิศและรองชนะเลิศมาจัดทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งดำเนินการบรรจุข้อมูลลงในเว็บไซต์ของโครงการด้วย

2) โครงการยุวชนใสสะอาด ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับกรมสามัญศึกษา โดยจัดให้นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น

3) โครงการ "ยุวชนไทยใสสะอาด" ซึ่งต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการโครงการประกวดเรียงความรณรงค์สร้างประเทศไทยใสสะอาด มาแล้ว ได้แก่ ได้ดำเนินการเปิดโอกาสให้นิสิต นักศึกษาที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาตรี ส่งผลงานบทโฆษณาทางโทรทัศน์ เข้าประกวดเป็นทีม

4) โครงการประกวดความเรียง "ฉันรักคนดี ฉันเกลียดคนโกง" มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดร่วมกับเครือมติชน ดำเนินการโดยกลุ่มเป้าหมายเป็นนักเรียนชั้นประถมและมัธยมศึกษา ซึ่งได้มีการประกาศผลการตัดสินไปแล้ว เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2548 และจะมีพิธีมอบรางวัล โดยมี ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ เป็นประธานในพิธีในวันที่ 8 สิงหาคม 2548

5) โครงการประกวดคำขวัญ "อุปนิยสัยที่ดี 8 ประการของคนไทย" พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าฯ พระราชทานถ้วยรางวัลชนะเลิศ โครงการนี้ ดำเนินการโดยมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดร่วมกับสำนักงานตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักพิมพ์ดีเอ็มจี โดยมีพิธีมอบรางวัลชนะเลิศ ในวันที่ 8 กันยายน 2548

มิติที่สิบ โครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อรวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาดเป็นโครงการสำคัญที่กำลังดำเนินการอย่างต่อเนื่องอยู่ ปรากฏตามสาระสำคัญโครงการ ดังต่อไปนี้

1) หลักการเหตุผล

"...ภายใน 10 ปี เมืองไทยน่าจะเจริญ ข้อสำคัญคือ ต้องหยุดการทุจริตให้สำเร็จและไม่ทุจริตเสียเอง ..."

"...ถ้าทุจริตแม้แต่นิดเดียว ก็ขอแช่งให้มีอันเป็นไป พูดอย่างนี้หยาบคาย แต่ว่าขอให้มีอันเป็นไป แต่ถ้าไม่ทุจริต สุจริตและมีความตั้งใจมุ่งมั่นสร้างความเจริญ ก็ขอให้ต่ออายุได้ถึง 100 ปี ส่วนคนไหนที่มีอายุมากแล้ว ขอให้แข็งแรง ความสุจริตจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นอันตราย..."

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
พระราชทานแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
ในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2546

มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และสำนักงาน ก.พ. ได้น้อมนำพระราชดำรัสดังกล่าว มาร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงจัดให้มีโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด

นับเป็นการสานต่อโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ที่สำนักงาน ก.พ.โดยคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. ในขณะนั้น ได้ริเริ่มให้มีขึ้นเพื่อถวายเป็นราชสักการะแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การดำเนินการโครงการนี้จะเป็นการขยายผลการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทจากกลุ่มเป้าหมายข้าราชการไปสู่ทุกกลุ่มสาขาอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย โดยนำหลักการจากพระบรมราโชวาท พระราชดำรัสมาเรียนรู้และนำสู่การปฏิบัติด้วยใจไทยใสสะอาดให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ชุมชน และประเทศชาติสืบไป

2) เป้าหมาย คนไทยทุกคนต้องมี **"ใจไทยใสสะอาด"** ภายใน 10 ปี

3) จุดร่วมของสังคม คนไทยทุกคนรวมพลังแผ่นดิน **"ใจไทยใสสะอาด"** คือ ตั้งใจเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท และน้อมนำสู่การปฏิบัติ

4) การสร้างเครือข่าย

4.1) จุดร่วมรวมพลังแผ่นดิน ใช้คำว่า "รวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด" เป็นจุดร่วมรวมพลังแผ่นดินให้ทุกคนรู้รักสามัคคี ร่วมมือร่วมใจกัน ร่วมคิดร่วมทำด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โดยให้สัญญากับตัวเองว่า

1) จะมีจิตสำนึก รักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ เป็นฉัตรชัย
2) จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดี สร้างประโยชน์ให้แก่ครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ
3) จะมุ่งมั่นแน่วแน่เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อสร้างพลังโปร่งใสให้แก่แผ่นดิน
4) จะซื่อสัตย์ ไม่ทุจริต ไม่ติดสินบน มุ่งมั่นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลได้ทุกขั้นตอนให้บุคคลหรือองค์กรภายนอกตรวจสอบได้
5) จะร่วมเป็นเครือข่ายเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคง ส่งผลให้สังคมไทยปลอดทุจริตคอร์รัปชัน มุ่งสู่ประเทศไทยใสสะอาด

4.2) ภารกิจสืบทอด ให้เน้นถึงการปฏิบัติให้เกิดคุณค่าของการรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ทั้งระดับบุคคล / องค์กร มุ่งมั่นเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทไปสร้างอุดมการณ์ในเครือข่ายของตนเองเพื่อรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ที่แท้จริง โดยร่วมกันตั้งโครงการรวมพลังแผ่นดินขึ้น เช่น ครอบครัวไทยใสสะอาด / สถานศึกษาไทยใสสะอาด / ราชการไทยใสสะอาด / เกษตรกรไทยใสสะอาด / อุตสาหกรรมไทยใสสะอาด / พาณิชยกรรมไทยใสสะอาด / องค์กรเอกชนไทยใสสะอาด / ลูกเสือชาวบ้านไทยใสสะอาด / ชุมชน.....ใสสะอาด เป็นต้น

ผู้ที่เข้าร่วมรวมพลังแผ่นดินทั้งประเภทบุคคลและองค์กรนั้นควรมีกิจกรรมการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทหรือมีกิจกรรมเสริมสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน สังคมและประเทศชาติ จึงจะถือว่ารวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" โดยสมบูรณ์

ทั้งนี้ เชื่อว่าเมื่อประเทศไทยมีเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตในสังคมไทยที่กว้างขวางขึ้น และทุกฝ่ายในสังคมไทยทั้งนักการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และประชาชนทั่วไป เกิดจิตสำนึกรู้สึกผิดต่อการทุจริตและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แล้วประพฤติปฏิบัติงานแบบ "ซื่อสัตย์สุจริต" สังคมไทยมีภูมิต้านทานที่แข็งแกร่งขึ้น ช่วยสนับสนุนให้ชุมชน สังคม ประเทศชาติเข้มแข็งและยั่งยืน เกิดประโยชน์สุขสูงสุดแก่ประชาชนชาวไทยทั้งประเทศ

การทำความดีรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" นี้ ความดีไม่ไปไหนเสีย นอกจากตกแก่ทุกท่านเอง ลูกหลาน และแผ่นดิน

4.3) หน้าที่ต่อเนื่อง ผู้ที่จะรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ทุกคนควรมีหน้าที่ / ภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ตนถนัดและสนใจ ด้วยการปฏิบัติและทำงานตามแนวพระราชดำริ โดยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ได้แก่

1) การดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2) การดำเนินชีวิตตามคุณธรรม 4 ประการ
3) การรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ และป่าต้นน้ำลำธาร
4) การปลูกป่าภูมิรักษ์
5) การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านตามแนวพระราชดำริ
6) การจัดตั้งสัจจะสะสมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
7) การส่งเสริมวิถีไท นิยมไทย ใช้ของไทย และเที่ยวไทย
8) การส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย
9) การส่งเสริมกีฬาไทย ศิลปแม่ไม้มวยไทย และตะกร้อ
10) การส่งเสริมครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเอง
11) การเสริมสร้างสถานศึกษาตัวอย่างเพื่อชุมชน
12) การเสริมสร้างองค์กรและสถานประกอบการใจไทยใสสะอาด
13) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างบ้าน-วัด-โรงเรียน (บวร)
14) การสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ชุมชน และประเทศชาติ
15) การสร้างดัชนีชี้วัดสังคมไทยใสสะอาด
16) กิจกรรมอื่นๆ อันเนื่องมาจากพระราชดำรัส / พระราชดำริ เป็นต้น

ดังนั้น หน้าที่ของผู้ที่รวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ต่อภารกิจควรมีการให้โอกาสกลุ่มทำงานและร่วมกันทำงานได้ โดยปฏิบัติตามแนวทางอันเนื่องมาจากพระราชดำริมาสร้างภารกิจนั้นๆ

5) การบริหารโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อรวมพลังแผ่นดินใจไทย ใสสะอาด

5.1) ร่วมดำเนินการโดย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สำนักงาน ก.พ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศ และเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

5.2) มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศเป็นเครือข่ายหลักของการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด"

5.3) ประชาชน / องค์กร สามารถที่จะรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ได้ทั่วไป โดยการรักษาคำสัญญาตามที่กำหนด เพื่อร่วมกันสร้างกิจกรรมที่ดีให้กับชุมชน สังคมและประเทศชาติ เป็นการสร้างสิ่งดีงามไว้ให้ลูกหลานรุ่นต่อไป ตามข้อ 10.4

6) กิจกรรมที่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการ

6.1) จัดทำเอกสารแนะนำโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด

6.2) จัดทำใบสมัครและเชิญชวนคนไทยในทุกภาคส่วนของสังคมเข้าร่วมรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด

6.3) จัดทำหนังสือประมวลพระบรมราโชวาท "ตามรอยพระยุคลบาท"

6.4) จัดทำเพาเวอร์พ้อยต์ประกอบการบรรยาย "การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท"

6.5) จัดทำวีดิทัศน์และวีซีดี "เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท"

6.6) จัดสัมมนา "เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด"

6.7) จัดทำสื่อวิทยุ และโทรทัศน์

6.8) บรรจุสาระสำคัญและผลการดำเนินงานโครงการลงในเว็บไซต์ของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

6.9) ประสานกระทรวง กรม จังหวัด และส่วนราชการต่าง ๆ ให้ศูนย์ประสานราชการใสสะอาดพิจารณาดำเนินการรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด

6.10) ประสานมหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศ เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร เพื่อดำเนินการรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด

7) กิจกรรมที่หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการ

7.1) เข้าร่วมโครงการ โดยจัดให้มีการสัมมนา "เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด"

7.2) สมัครเข้าร่วมรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด ในฐานะหน่วยงานหรือองค์กร

7.3) เชิญชวนให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือองค์กรของตนสมัครเข้าร่วมรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด

4. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด

แม้ว่ามูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด จะมีความตั้งใจดีในการดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาอุปสรรคบางประการเกิดขึ้นเช่นกัน สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับผู้สมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ในปัจจุบัน มีผู้สมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" มามากมายอย่างรวดเร็ว รวมยอดผู้สมัครได้แล้วมากกว่า 8 หมื่นคน และมีแนวโน้มว่าจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาตามมาจึงมีอยู่ว่า การสื่อสารระหว่างผู้สมัครที่ต่างก็คิดดี ทำดี ใจไทยสะอาดนี้ จะวางระบบดำเนินการอย่างไรดี ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า การติดต่อกันทางไปรษณีย์หรือเอกสาร จดหมาย คงจะไม่ได้ทั่วถึงอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดจึงกำลังเตรียมการปรับปรุงเว็บไซต์มูลนิธิ เพื่อให้สามารถสื่อสารกับผู้สมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด"

ประการที่สอง ปัญหาที่ว่าจะให้ผู้สมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ร่วมคิดร่วมทำกิจกรรมอะไรดี แม้ว่าในปัจจุบันมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดได้ร่วมมือดำเนินการร่วมกันกับกรมราชทัณฑ์ในการแนะนำให้ผู้สมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบเรือนจำ ในโครงการมาตรฐานเรือนจำใสสะอาด 5 ด้านของกรมราชทัณฑ์ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ แม้ว่าจะเป็นการเริ่มต้นที่ดี แต่ผู้เข้าร่วมก็คิดเป็นจำนวนที่น้อยนิด โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับจำนวนผู้สมัครที่มียอดรวมจะถึงแสนคนในอนาคตอันใกล้นี้

ประการที่สาม ปัญหาผู้แจ้งเบาะแสอยากให้มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดปราบปรามผู้ทุจริตคอร์รัปชัน มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดมีวัตถุประสงค์ชัดเจน ในการดำเนินการในเชิงบวก เสริมสร้างจริยธรรม หรือจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อมุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาดที่มั่นคงและยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม หากว่ามีผู้แจ้งเบาะแสส่งจดหมายมา มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดก็ยินดีที่จะจัดส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยจะสอบถามความยินดีและขออนุญาตจากผู้แจ้งเบาะแสก่อน การดำเนินการในส่วนนี้ อาจจะยังไม่ถึงใจ ทันใจผู้แจ้งเบาะแส ที่ส่วนใหญ่มีความตั้งใจที่ดี อยากให้มีการนำตัวผู้ทุจริตคอร์รัปชันมาดำเนินคดีโดยเร็วที่สุด

ประการที่สี่ ปัญหาผู้แจ้งเบาะแสกังวลว่าอาจถูกผู้ทุจริตคอร์รัปชันลอบทำร้ายหรือกลั่นแกล้ง มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดมักจะได้รับการสอบถามจากผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันว่า จะสามารถรับประกันความปลอดภัย ภายหลังจากที่แจ้งเบาะแสไปแล้วหรือไม่ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดก็เพียงแต่ตอบว่า มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดไม่มีอำนาจหน้าที่และกลไกในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสโดยตรง แต่ก็ยินดีที่จะประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เกิดการถูกลอบทำร้ายหรือกลั่นแกล้ง อย่างไรก็ตาม ในแผนบริหารราชการแผ่นดินที่ประกาศใช้ในปัจจุบัน ระบุให้มีการตรากฎหมายและวางระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการทุจริต และมีการปฏิบัติตามกฎมาย ซึ่งขณะนี้ กระทรวงยุติธรรมกำลังดำเนินการเสริมสร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันอยู่

บทที่ 4
การดำเนินการและปัญหาอุปสรรคในการเสริมสร้างจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน โดยภาคประชาสังคม : กรณีศึกษา เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

1. ที่มาของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร มีการก่อตั้งขึ้น โดยมีที่มาเริ่มแรกจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ผ่านที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิของนายกรัฐมนตรี (พลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต) สรุปได้ดังนี้

1. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 351/2546 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2545 ให้ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิของนายกรัฐมนตรี (พลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต) ประมวลรายงานเรื่อง การปราบปรามทุจริต ในวงราชการและกลุ่มอิทธิพลหรือขบวนการที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการในสังคมระดับต่าง ๆ โดยพร้อมเพรียงกัน

2. ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้กราบเรียนบรรยายสรุป เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2546 ณ ห้องประชุม 5 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ดำเนินการต่อไปให้เรียบร้อย

3. ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้เชิญผู้แทนเครือข่ายภาคราชการ 36 องค์กร และเครือข่ายภาคประชาสังคม 48 สถาบัน(รวมเป็น 84 องค์กร) เข้าร่วมรวมพลังดำเนินการ ซึ่งได้ระดมความคิดจัดทำ "ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ในช่วง 5 ปี (พ.ศ. 2546-2550)" ซึ่งจะเป็นการเสริมความเข้มแข็งในการเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชัน ที่รัฐบาลกำลังดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งในด้านการป้องกันและปราบปราม

2. "ยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2546-2550)"

ยุทธศาสตร์ในการเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทยในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2546-2550) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 351/2546 ดังกล่าวข้างต้น มี 5 มาตรการ คือ

มาตรการที่ 1 การเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย

มาตรการที่ 2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการป้องปราม

มาตรการที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการป้องกัน

มาตรการที่ 4 การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการปราบปราม

มาตรการที่ 5 การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านมาตรการเสริม

เข้มแข็ง และโครงการธนาคารหมู่บ้าน

- อำเภอหันคาเสนอโครงการส่งเสริมการพัฒนาองค์กรชุมชนและเสริมสร้างอาสาสมัครใจไทยใสสะอาด

- อำเภอวัดสิงห์ได้เสนอ 3 โครงการ โดยไม่ใช้งบประมาณ คือ โครงการชาวบ้านสู่ลานธรรม โครงการมะขามเฒ่าร่วมใจใสสะอาด และโครงการสร้างสรรคนดีศรีมะขามเฒ่า

- อำเภอหนองมะโมง อำเภอสรรพยา และอำเภอสรรคบุรีได้เสนอโครงการตั้งธนาคารหมู่บ้าน

- กิ่งอำเภอเนินขาม ได้เสนอโครงการ บวร(บ้าน วัด โรงเรียน)รวมพลังสร้างชุมชนเข้มแข็ง

หลังจากนั้น ในวันที่ 24-25 สิงหาคม 2547 จังหวัดชัยนาทได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการผนึกกำลังการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ณ ศาลากลางจังหวัดชัยนาท โดยมีประชาชนจากทุกอำเภอทั่วจังหวัดเข้าร่วม 500 คน ซึ่งส่งผลให้เป็นจังหวัดแรกในประเทศไทยที่มีการรวมพลังกันทุกภาคส่วนสังคมอย่างสร้างสรรค์ที่สุด ซึ่งทุกท่านที่เข้าร่วมประชุมจะได้กลับไปเชิญชวนให้ชุมชนของตนเองเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาดต่อไป

2. การนำร่องทั้งระดับบุคคลและองค์กรในวงกว้างทั่วประเทศ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดรับไปดำเนินการเปิดให้มีการสมัครใจรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร เพื่อเสริมสร้างสังคมปลอดทุจริตคอร์รัปชัน โดย ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ประธานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ได้เชิญชวนให้มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศเป็นเครือข่ายหลักของมูลนิธิ ซึ่งที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2546 มีมติเห็นชอบรับเป็นเครือข่ายหลัก เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับการที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จะประกาศสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชัน ในวันที่ 30 กันยายน 2547 อันจะเป็นการรวมพลังประชาชนชาวไทยให้รู้รักสามัคคี ร่วมมือร่วมใจ ร่วมคิดร่วมทำกิจกรรมเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาดต่อไป

ขณะนี้ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดแจ้งว่า ข้าราชการและประชาชนได้เริ่มทยอยสมัครเข้าร่วมรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" เป็นจำนวน 8 หมื่นคนแล้ว

3. การเชิญชวนส่วนราชการและจังหวัดทั่วประเทศบูรณาการยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับหน่วยงานหรือชุมชนของตนเอง ที่ประชุมเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กรมอบหมายให้ ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ กรรมการและเลขาธิการมูลนิธิประเทศไทย ใสสะอาด ในขณะนั้น ในฐานะผู้แทนเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร มีหนังสือเชิญชวนส่วนราชการและจังหวัดทั่วประเทศบูรณาการยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน จังหวัด หรือชุมชนของตนเองต่อไป ซึ่งได้มีการดำเนินการตามมติที่ประชุมแล้ว

4. การร่วมดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ได้พิจารณาข้อเสนอของเครือข่าย ภาคราชการและภาค

ประชาสังคม 84 องค์กร เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546 ที่ขอให้คณะกรรมการ ป.ท. เชิญชวนผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศนำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ไปบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของจังหวัดตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัดแล้ว มีมติดังนี้

1) เห็นชอบในหลักการให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ป.ท. นำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ตามนโยบายรัฐบาลไปพิจารณาบูรณาการไว้ในภารกิจของคณะกรรมการ ป.ท. และกระทรวงมหาดไทยต่อไป

2) ร่วมมือกับเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร ดังนี้

2.1) ร่วมมือในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในทุกภาคสังคมในทุกรูปแบบ

2.2) ร่วมมือจัดกิจกรรมในการนำร่องเพื่อสร้างจิตสำนึกและปลุกจิตสำนึกรักสุจริตเพื่อชีวิตที่ดี อาทิ กิจกรรมส่งเสริมคนดีในทุกภาคสังคมให้สังคมได้รู้จัก กิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมและวัฒนธรรมไทยที่ดีงามในทุกเพศ วัย กิจกรรมสร้างเครือข่ายคนรักสุจริตเพื่อชีวิตที่ดีให้ได้ครบทุกพื้นที่ของประเทศ กิจกรรมเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท การร่วมมือศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยลงให้ได้มากที่สุดหรือหมดไป การร่วมมือประชาสัมพันธ์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและผลการดำเนินงาน ป.ท. การร่วมมือในการรณรงค์ปลุกจิตสำนึก "รักสุจริตเพื่อชีวิตที่ดี" ให้สังคมรับรู้และร่วมมือกันปฏิบัติ และอื่น ๆ

5. การร่วมดำเนินการของกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้มีนโยบายให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ดำเนินการยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย

6. การร่วมดำเนินการของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประชุมผู้ประสานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด สำนักนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546 มีมติอาสานำร่องโครงการรวมพลังแผ่นดิน "อาสาใจไทยใสสะอาด" ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการสำคัญของยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย

7. การร่วมดำเนินการของมหาเถรสมาคม เพื่อการเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ให้รวมพลังกันพัฒนาประเทศ ด้วยความเมตตา กรุณา ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน ทุกคนรวมพลังกันเป็น "สังคมไทยใสสะอาด" ด้วย "รู้รักสามัคคี" "เศรษฐกิจพอเพียง" ตั้งอยู่ในมัชฌิมาปฏิปทา หรือทางสายกลางด้วยคิดดี ทำดี เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร ได้กราบนมัสการเสนอมหาเถรสมาคม ซึ่งมีมติรับทราบเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ลูกหลานต่อไป เช่น ขอให้เจ้าคณะพระสังฆาธิการและมหาวิทยาลัยสงฆ์สนับสนุนแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องและคุณธรรมอันมั่นคงในสังคมไทย โดยร่วมโครงการสัมมนาวิทยากร เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องและคุณธรรมอันมั่นคงในสังคมไทย ด้วยการเป็นวิทยากร ส่งผู้เข้าร่วมการสัมมนา และปฏิบัติการในพื้นที่เป็นกลไกขับเคลื่อนสนับสนุนการปฏิบัติงานของชุมชนให้มีประสิทธิภาพ มีผลสัมฤทธิ์

8. การร่วมดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการ นางบุญนำ ทานสัมฤทธิ์ ผู้แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อาสาขับเคลื่อนให้มีการส่งเสริมการสหกรณ์ในโรงเรียน และอาสาเข้าร่วมโครงการสัมมนาวิทยากรเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องและคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย

9. การร่วมดำเนินการของกระทรวงอุตสาหกรรม นางสุมลมาลย์ กัลยาศิริ ผู้แทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม แจ้งว่า กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมอาสาเข้าร่วมดำเนินการตามยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในเรื่องหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

10. การร่วมดำเนินการของกรมประชาสัมพันธ์ นายธีระพงษ์ โสดาศรี ผู้แทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ แจ้งว่า จะเรียนเสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์พิจารณาให้มีการเผยแพร่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้

11. การมอบหมายให้มีผู้แทนเครือข่ายเพิ่มเติม ที่ประชุมเห็นชอบให้ท่านเจ้าคุณพระราชเมธาภรณ์ รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบลงนามหนังสือการประสานการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ สืบต่อจาก ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ กรรมการและเลขาธิการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ที่ได้ประสานการจัดทำยุทธศาสตร์และดำเนินการนำร่อง ณ จังหวัดชัยนาท ก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างต่อเนื่องมาได้ด้วยดี ภายใต้หลักการ ร่วมคิด ร่วมทำ และเครือข่ายฯ เป็นของทุกคน

12. การประชุมเครือข่ายฯ เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ หลังจากการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการแล้วเสร็จ ได้มีการประชุมภาคราชการและภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ณ ห้องสีเทา ตึก 44 ทำเนียบรัฐบาล เป็นประจำทุกเดือน ด้วยอุดมการณ์และวิธีดำเนินงานที่ประสานกันด้วยความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์สุขของส่วนรวม เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยไม่ต้องมีการบังคับบัญชา แต่พากันทำด้วยใจ การประชุมครั้งที่ 1/2547 ได้มีหน่วยงานอาสาเป็นเจ้าภาพการประชุม เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ที่ประชุมจึงมีมติให้หน่วยงานหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพการและบันทึกการประชุม พร้อมทั้งสำเนารายงานการประชุม 500 ชุดในแต่ละเดือน เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ไปทุกกระทวง กรม จังหวัด และองค์กรหลักในทุกภาคส่วนสังคมทั่วประเทศ อย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกเดือน โดยที่ผ่านมามีความสำเร็จอย่างดียิ่ง มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 200-300 คน โดยมีเจ้าภาพไปแล้ว ดังนี้

วันที่ 16 มกราคม 2547	สำนักงาน ก.พ. และมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด
วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2547	กระทรวงมหาดไทย
วันที่ 19 มีนาคม 2547	กระทรวงศึกษาธิการ
วันที่ 23 เมษายน 2547	สำนักนายกรัฐมนตรี
วันที่ 21 พฤษภาคม 2547	กรุงเทพมหานคร
วันที่ 18 มิถุนายน 2547	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
วันที่ 16 กรกฎาคม 2547	กระทรวงสาธารณสุข
วันที่ 18 สิงหาคม 2547	กระทรวงกลาโหม

วันที่ 17 กันยายน 2547	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
วันที่ 15 ตุลาคม 2547	กระทรวงวัฒนธรรม
วันที่ 19 พฤศจิกายน 2547	กระทรวงพาณิชย์
วันที่ 17 ธันวาคม 2547	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
วันที่ 28 มกราคม 2548	สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548	สมาคมส่งเสริมเอกลักษณ์ของชาติ
วันที่ 18 มีนาคม 2548	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
วันที่ 22 เมษายน 2548	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
วันที่ 27 พฤษภาคม 2548	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
วันที่ 24 มิถุนายน 2548	กระทรวงยุติธรรม
วันที่ 29 กรกฎาคม 2548	สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ

การประชุมดังกล่าว ก่อให้เกิดเครือข่ายประสานองค์ความรู้และภารกิจแบบบูรณาการ ร่วมมือร่วมใจกันคิดดี ทำดี ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สมควรจะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ อนึ่ง การประชุมครั้งต่อ ๆ ไปในปี 2548 ที่เหลืออยู่ มีเจ้าภาพอาสาล่วงหน้าครบหมดทุกเดือนตลอดปีแล้ว

4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

จากประสบการณ์ที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสรับใช้ชาติบ้านเมือง โดยได้รับมอบหมายจาก ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ประธานกรรมการมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ให้เข้าร่วมงานกับเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึก ที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย อันนำมาสู่ความสำเร็จอย่างต่อเนื่องในระดับหนึ่งจนถึงปัจจุบันในขณะนี้นั้น มีผลมาจากปัจจัยสำคัญหลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. ร่วมมือกับรัฐบาล ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เพื่อจะได้เป็นการรวมพลังแผ่นดินร่วมมือร่วมใจกันทุกภาคส่วนสังคมและนำไปสู่การปฏิบัติได้ โดยการดำเนินการเครือข่ายฯ ในครั้งนี้ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้ พลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิของนายกรัฐมนตรี เชิญชวน 84 องค์กรเข้าร่วมรวมพลังแผ่นดินดำเนินการยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย และในยุคเริ่มต้นนานนับปี เครือข่ายฯได้ประชุมกันที่ห้องสีเทา ตึก 44 ทำเนียบรัฐบาล เป็นสัญลักษณ์ให้ทุกคนทราบ โดยไม่ต้องพูดเลยว่า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีให้การสนับสนุนการดำเนินการในครั้งนี้ คุณงามความดีแห่งการรวมพลังเครือข่ายฯ คิดดี ทำดีนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ ก็จากการคิดดี ทำดีของ ฯพณฯพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่เป็นผู้ริเริ่มเปิดเวทีและโอกาสให้มีการรวมพลังทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

2. ยึดหลักคิดดี ทำดี รู้รักสามัคคี รวมพลังดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรอยพระยุคลบาท ทุกคนที่เข้าร่วมควรเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ด้วยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่เปรียบมิได้ ในการดำเนินการเรื่องนี้ให้บรรลุผล มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และสำนักงานงาน ก.พ. ได้จัดให้มีโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อรวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการสมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ด้วย และเชื่อว่าทุกท่าน ณ ที่นี้ได้สมัครกันโดยถ้วนหน้าแล้ว ซึ่งขณะนี้มีประชาชนสมัครมาแล้วมากกว่า 8 หมื่นคน มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดกำลังจัดทำระบบฐานข้อมูลอยู่ คาดว่าในอนาคตจะเป็นพลังเครือข่าย "เมืองไทยใสสะอาด" ที่สำคัญยิ่งต่อไป

3. ดำเนินการแบบเปิดกว้างภายใต้หลักการอาสาและเท่าเทียมกัน เนื่องจากการดำเนินการเครือข่ายฯ จะมีผู้แทนจากทุกภาคส่วนสังคมเข้าร่วม จึงควรให้เกียรติซึ่งกันและกันแบบเท่าเทียมกัน จะเห็นได้จากการจดบันทึกรายงานการกระชุม จะไม่เน้นเรียงลำดับว่าใครใหญ่ใครเล็ก และเชิญชวนให้ไม่ดีใจ ไม่น้อยใจ เสียใจ หรือแม้กระทั่งโกรธ เกี่ยวกับการเรียงลำดับรายชื่อของตนเอง แม้ว่าบางท่านอาจจะได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมตามหน้าที่ แต่ก็ควรตั้งใจอาสา เพราะว่าการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย เป็นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บ้านเมืองและลูกหลานเป็นอย่างยิ่ง

4. การเสนอความเห็นในการประชุม จะเน้นการนำเสนอประสบการณ์ที่ประสบผลสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน และข้อเสนอแนะที่สร้างสรรค์ต่อไปว่า "ฉันหรือองค์กรของฉันจะทำอะไรเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน" มากกว่าการวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่นหรือองค์กรอื่น สำหรับท่านที่เป็นนักแจ้งเบาะแสหรือนักแฉเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน การประพฤติผิดของผู้อื่นก็สามารถเข้าร่วมประชุมได้ แต่ขอความร่วมมือให้พูดคุยเรื่องเบาะแส ภายหลังจากที่เลิกประชุมแล้ว ซึ่งจะช่วยให้เวทีเครือข่ายฯที่สร้างสรรค์นี้ไม่มีการทะเลาะกัน และการดำเนินงานเครือข่ายฯ จะมั่นคง ยั่งยืน สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สุขให้ประชาชนและประเทศชาติได้ตามเหตุแห่งปัจจัย

5. ผู้เข้าร่วมดำเนินการพร้อมที่จะเป็นกัลยาณมิตรกับผู้ที่จะร่วมดำเนินการในเรื่องเดียวกันกับที่ตนเองตั้งใจไว้ โดยพร้อมที่จะติดต่อสื่อสารปรึกษาหารือ ในกรณีที่ผู้อื่นถนัดหรือมีประสบการณ์มากกว่าและพร้อมที่จะให้คำปรึกษาทั้งในเรื่องที่ประสบผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคเมื่อตนเองได้ดำเนินการมาก่อน

6. รวมพลังกันสร้างกลไกหลักในการขับเคลื่อนให้เป็นเสาเข็มที่แน่นแฟ้นยั่งยืนในการดำเนินการในระยะยาวให้สัมฤทธิ์ผลต่อไปด้วย ดังเช่น

* มหาเถรสมาคมมีมติเห็นชอบให้เจ้าคณะพระสังฆาธิการและมหาวิทยาลัยสงฆ์ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ

* คณะกรรมการ ป.ท. เห็นชอบในหลักการยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย และให้ทุกจังหวัดพิจารณาดำเนินการ

* กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและทุกจังหวัด บูรณาการยุทธศาสตร์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน จังหวัด หรือชุมชน

* กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เข้าร่วมดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ

* สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการโครงการเสริมสร้างจริยธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน : เชิดชูคุณธรรมนำจังหวัดใสสะอาด จากจังหวัดนำร่องไปสู่กลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ

* มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ดำเนินงานโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อรวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด ซึ่งเปิดให้มีการสมัครรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด"

* มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่งทั่วประเทศ อาสาเป็นเครือข่ายหลักร่วมกับมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดในการดำเนินการโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อ รวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด

* จังหวัดชัยนาท ได้นำร่องโครงการสัมมนาวิทยากรเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องและคุณธรรมอันมั่นคง บังเกิดผลให้ทุกอำเภออาสาดำเนินกิจกรรมเพื่อประชาชนและชุมชน

7. ให้ยึดหลักการว่าเครือข่ายฯเป็นของทุกคน ไม่มี "ตัวกู ของกู" โดยให้แต่ละองค์กรอาสาเป็นเจ้าภาพในการประชุมในวันศุกร์ของสัปดาห์ที่สามของทุกเดือนในยุคเริ่มต้น และในวันศุกร์สัปดาห์สุดท้ายของเดือนในยุคปัจจุบัน หากองค์กรใดอาสาไปแล้วกว่าจะหมุนเวียนมาอีกก็อีกนานนับสิบปี เพราะว่าในขณะนี้มีองค์กรเข้าร่วมประชุมและดำเนินการแล้วหลายร้อยองค์กร สำหรับผู้แทนเครือข่ายฯ ก็ควรมีการหมุนเวียนเปลี่ยนกันทำหน้าที่เช่นกัน โดยไม่ยึดติด "ตัวกู ของกู" กล่าวคือ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง ดังเช่น

* **ในยุคแรก** พลเอก ดร.ชัยศึก เกตุทัต เป็นผู้เชิญชวน และมี พลเอก ดร.สวุ ชนะรัตน์ เป็นผู้นำในการประสานจัดทำยุทธศาสตร์

* **ในยุคที่สอง** ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ เป็นผู้แทนเครือข่ายฯ ลงนามเชิญรัฐมนตรี กระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมประชุมและดำเนินการ พลตรีหญิงอุษณีย์ เกษมสันต์ ณ อยุธยา เป็นผู้แทนเครือข่ายด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

* **ในยุคที่สาม** พระราชเมธาภรณ์ เป็นผู้แทนเครือข่ายฯ ลงนามเชิญรัฐมนตรี กระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมประชุมและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ

ซึ่งในทั้งสามยุคมีนางสุจิตรา ยิ่งถาวร นางศรีสมพงษ์ สถิตยานุรักษ์ นายวีระ ถนอมศักดิ์ นายพูนศักดิ์ มิโต้ และอีกหลาย ๆ ท่าน ร่วมประสานดำเนินการ โดยมี พลเอก ดร.วสุ ชนะรัตน์ ให้คำปรึกษาในการดำเนินการ เป็นต้น

* **ในยุคที่สี่** ยุคปัจจุบัน พระราชเมธาภรณ์ เป็นประธานกรรมการบริหารเครือข่ายฯ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ โดยมีคณะกรรมการบริหารเครือข่ายฯ ร่วมมือร่วมใจกันประสานดำเนินการ

5. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร มี 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก ขาดเงินทุนงบประมาณในการดำเนินการ แม้ว่าจะมีผู้ร่วมรวมพลังคิดดี ทำดี ดำเนินการอย่างจริงใจและจริงจัง เงินทุนในการดำเนินการก็มาจากเงินส่วนตัวของแต่ละท่านที่ร่วมมือ ร่วมใจกันดำเนินการเป็นสำคัญ ดังเช่น ในการดำเนินการในยุคที่สอง ดร.สุทิน ลี้ปิยะชาติ ในฐานะผู้แทนเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร ก็ได้ใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัวประมาณ 1 แสนบาทในการดำเนินการจนภารกิจลุล่วงวัตถุประสงค์ และหลังจากนั้น ในยุคที่สาม ซึ่งพระราชเมธาภรณ์กรุณารับเป็นผู้แทนเครือข่ายฯ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดก็ได้บริจาคสมทบทุนให้แก่เครือข่ายฯ จำนวน 5 หมื่นบาท เป็นต้น

สถานการณ์ขณะนี้ องค์กรหรือบุคคลให้การสนับสนุนเงินทุนดำเนินงานแก่เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กรต่อไป

ประการที่สอง ข้าราชการในหลายหน่วยงานอยากเข้าร่วมดำเนินการ แต่บางท่านก็ยังสับสนว่าบุคคลที่เป็นข้าราชการสามารถเข้าร่วมอาสาคิดดี ทำดี รวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ในฐานะประชาชนได้หรือไม่ คำตอบก็คือ ได้ เพราะว่าสอดคล้องและเป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญ และประเด็นสำคัญที่ควรทราบ เพื่อให้ข้าราชการที่คิดดี ทำดี เพื่อแผ่นดิน ได้สบายใจทั้งในกรณีเป็นผู้ดำเนินการหรือในกรณีที่เป็นผู้บังคับบัญชา ก็คือ ในกรณีข้าราชการ ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ยังมีสิทธิและเสรีภาพเหมือนกับบุคคลทั่วไป ตามมาตรา 64 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ"

ในขณะเดียวกัน ก็มีการเน้นให้ข้าราชการทำงานให้บริการ อำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนแล้ว ยังระบุชัดให้ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ตามมาตรา 70 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้"

ในขณะเดียวกัน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า

"รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ"

ซึ่งนับเป็นยุคแห่งเป็นการให้ความสำคัญเน้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ โดยมาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า

"ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง"

และมาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า

"การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

นอกจากนี้ ประชาชนซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการยังสามารถ รู้รักสามัคคี ร่วมมือร่วมใจมีส่วนร่วมในการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืนได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 ความว่า

"บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

รัฐธรรมนูญยังมีระบุไว้ชัดให้ข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมีคุณธรรมจริยธรรมไม่ทุจริตคอร์รัปชัน ตามมาตรา 77 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่"

เพื่อรองรับและตอบสนองเรื่องนี้ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้จัดทำ"ค่านิยมสร้างสรรค์" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ ดังนี้ กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

ในการบริหารงานเพื่อส่วนรวมควรยึดหลักการบริหารกิจการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระบุไว้ว่า ควรบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ดังนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ถ้าหากสมมุติว่า ประชาชนไม่พึงพอใจการบริหารงานของรัฐบาลหรือการทำงานของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เห็นว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามที่ได้กล่าวมานี้ ประชาชนชาวไทยก็ยังมีสิทธิคิดการใหญ่ อาทิระดมพลหารายชื่อ 5 หมื่นชื่อ เพื่อยื่นถอดถอน หรือดำเนินการต่อต้านโดยสันติวิธี เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งมีบัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 65 ความว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้"

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็หวังว่าในเมืองไทยเรา คงไม่ถึงขนาดมีความจำเป็นต้องใช้มาตรา 65 ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย แทนการปฏิวัติแบบดั้งเดิม

บทที่ 5
หลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และข้อเสนอแนะการดำเนินการ เสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด

1. บทสรุป : หลักการสำคัญ 7 ประการ

จากผลสรุปของการวิจัยในครั้งนี้ ในการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน ควรคำนึกถึงหลักการสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

1. สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่ 6ง ประเด็นยุทธศาสตร์ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งประกอบด้วยกลยุธ์หลัก 4 ประการ ดังนี้

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.1 วางมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.2 สนับสนุนให้ภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการรณรงค์อย่างจริงจัง ปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคมของสังคมให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้ความร่วมมือในการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน (สำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.3 ตรากฎหมายและวางระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการทุจริต และมีการปฏิบัติตามกฎมาย (กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

กลยุทธ์หลักที่ 6.4.4 สร้างและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ รวมถึงปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน การพัฒนาระบบการตรวจราชการ และการสร้างมาตรฐานการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส (สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกรมบัญชีกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นเจ้าภาพกลยุทธ์หลัก)

2. ควรเน้นที่ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ดังนั้น ภาครัฐ โดยรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ควรให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ดังเช่น มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กรอย่างจริงจังด้วย

3. ผู้นำทุกระดับควรเป็นต้นแบบในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยปฏิบัติตน ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน

4. ส่วนราชการต่าง ๆ ควรที่จะให้ความสำคัญในการเสริมสร้างราชการใสสะอาด และเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเน้นการแก้ปัญหาทุจริตที่ต้นเหตุเน้นการให้ความรู้กับประชาชนให้หวงแหนสิทธิเสรีภาพ มีจิตสำนึกสาธารณะ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ดูแล เฝ้าระวัง และกำกับการทำงานของภาครัฐให้ใสสะอาดโดยมีประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวัง

5. ภาครัฐควรร่วมมือกับสื่ออย่างจริงจัง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในการให้ความรู้ในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน รวมทั้งสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นด้วย

6. ทุกภาคส่วนสังคมควรเป็นสังคมที่มีความละอายต่อการกระทำผิด และมีการลงโทษทางสังคม สังคมไม่ควรสนับสนุนผู้ที่ทำตัวเป็นนักบุญใจบาป คนที่ไม่ทุจริตในสังคม เมื่อมีการทุจริตประชาชนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นประชาชนควรมีโอกาสเป็นเจ้าทุกข์ร่วม อาจจะผลักดันให้เกิดกฎหมายเจ้าทุกข์ร่วมก็ได้

7. ส่วนราชการต่าง ๆ ควรที่จะติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่ได้ทำมาแล้วอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน

รัฐบาลควรที่จะเปิดเวทีร่วมคิดร่วมทำกับทุกภาคส่วนสังคม เพื่อพิจารณากำหนดให้มี **"ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน"** เป็นวาระแห่งชาติโดยใช้ร่างข้อเสนอยุทธศาสตร์จากผลการวิจัยในครั้งนี้เป็นต้นร่างให้ทุกภาคส่วนสังคมในทุกระดับร่วมพิจาณาให้ความเห็นต่อไป ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พันธกิจระดับบุคคล คือ การคิดดี ทำดี มีคุณธรรม ตามรอยพระยุคลบาท

1) ประชาชนในทุกภาคส่วนสังคมคิดดี ทำดี ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง รู้รักสามัคคี มีคุณธรรม ตามรอยพระยุคลบาท

2) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับและในทุกส่วนราชการประพฤติปฏิบัติตามกรอบแห่งจรรยาบรรณ ค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3) ผู้นำทุกระดับทั้งในภาครัฐและภาคประชาสังคม เป็นต้นแบบที่ดีในการคิดดี ทำดี ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง รู้รักสามัคคี มีคุณธรรม ตามรอยพระยุคลบาท

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พันธกิจระดับครอบครัว คือ การเสริมสร้างเครือข่ายครอบครัวทั่วไทย มีเสถียรภาพอยู่ดีกินดี มีคุณธรรม ตามรอยพระยุคลบาท

1) รวมพลังแผ่นดิน รู้รักชาติ ศาสน์ กษัตริย์เป็นฉัตรชัย

2) เสริมสร้างกิจกรรมชมรมเรารักครอบครัว ด้วยเมตตาธรรมมีความสงบสุขให้แพร่หลายไปทั่วประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พันธกิจในระดับสถานศึกษา คือ การสร้างและเชิดชูเกียรติสถานศึกษาต้นแบบ และให้ชุมชนมีส่วนร่วม

1) สร้างและเชิดชูเกียรติสถานศึกษาต้นแบบ

2) ให้ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อความสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา เกิดการศึกษาต้นแบบ เกิดความร่วมมือระหว่างบ้านและโรงเรียน ส่งผลให้ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็งเอื้ออาทร

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พันธกิจในระดับองค์กร คือ การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันของสมาชิกในองค์กร

1) ส่งเสริมให้องค์กรในภาครัฐในทุกจังหวัดทั่วประเทศจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม แผนกลยุทธ์หน่วยงาน/จังหวัดใสสะอาด รวมทั้งให้มีศูนย์ประสานราชการใสสะอาด คณะกรรมการกำกับและตรวจสอบราชการใสสะอาด แล้วรณรงค์ให้ทุกคนในองค์กรปฏิบัติตาม พร้อมทั้งมีการประเมินผล

2) ส่งเสริมให้มีองค์กรทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม รวมพลังแผ่นดินใจไทยใสสะอาด เพื่อเสริมสร้างสังคมปลอดทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง

3) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และประกาศเกียรติคุณองค์กรปลอดทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ 5 พันธกิจในระดับชุมชน คือ การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไปในสังคม รวมพลังสร้างพลังชุมชนที่เข้มแข็งยั่งยืนในการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด

1) ให้ทุกจังหวัดเข้าร่วมโครงการเสริมสร้างจริยธรรม รวมพลังชุมชนเข้มแข็ง นำจังหวัดใสสะอาด

2) ให้บ้าน ศาสนสถาน โรงเรียน ชุมชน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม "บ.ว.ร." ให้การส่งเสริมและสนับสนุนการรวมพลังสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง มีจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน

3) สร้างต้นแบบเมืองระบบหมู่บ้านสหกรณ์ โดยจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านตามแนวพระราชดำริในระดับ อบต. และขยายสู่ระดับจังหวัดที่มีความพร้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 พันธกิจในระดับชาติ คือ การสร้างแนวร่วมระดับประชาชาติเพื่อเสริมสร้างความรักชาติ มีจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน

1) จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระดับชาติเพื่อเป็นเวทีกลางในการประสานการดำเนินการที่เป็นเอกภาพร่วมกัน

2) จัดตั้งองค์กรร่วม เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานการเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบครบวงจร

3) ส่งเสริมการรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน

4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สื่อมวลชนเป็นแบบอย่างและมีบทบาทในการ เสริมสร้างจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยมีส่วนร่วมจากประชาชนทั่วประเทศ

5) เสริมสร้างสังคมที่ส่งเสริมบทบาทคนดี

6) สร้างดัชนีชี้วัดสังคมใสสะอาดสำหรับประเทศไทยโดยเฉพาะ

3. ข้อเสนอแนะการดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด

เพื่อให้การดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด บังเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง เห็นควรเสนอแนะให้มีการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

1. ให้มี "ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน" เป็นวาระแห่งชาติ ตามร่างในข้อ 5.2 โดยได้รับความเห็นชอบร่วมกันที่จะรับไปดำเนินการโดยทุกภาคส่วนสังคม ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ "เสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด" ซึ่งจะจัดขึ้นในต้นเดือนมกราคม 2549 โดยมี ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี ผู้นำหน่วยงานภาครัฐ และผู้นำภาคประชาสังคม ในฐานะต้นแบบแห่งผู้นำสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้ประกาศให้ปี 2549 เป็นปีแห่งการเสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด การที่ทุกภาคส่วนสังคมพร้อมใจกันกระทำคุณงามความดีนี้ เพื่อน้อมเกล้าฯ ถวายเป็นราชสักการะแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี และเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

2. สนับสนุนการร่วมคิดร่วมทำ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ แก่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด และเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร อย่างเป็นระบบและจริงจังต่อไป เพื่อร่วมพลังกันดำเนินการตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน สู่การเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชัน ให้บรรลุผลได้อย่างแท้จริงต่อไป

3. รัฐบาล โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เชิญชวนให้ผู้นำในทั้งภาคราชการและภาคประชาสังคมทุกระดับ เป็นต้นแบบแห่งการมีจิตสำนึกที่ถูกต้อง รักสุจริต ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน โดยขอให้ผู้นำทุกคน เริ่มจากตนเองก่อน

4. ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เล่าให้ประชาชนฟังอย่างต่อเนื่อง ในรายการ "นายกฯทักษิณคุยกับประชาชน" เกี่ยวกับตัวอย่างที่ดีเด่น ที่แต่ละบุคคล องค์กร และชุมชน ได้ดำเนินการเสริมสร้าง ใจไทยใสสะอาด จิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน มุ่งสู่เมืองไทยใสสะอาด การที่ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นำแบบอย่างที่ดีงามมาเล่าให้ประชาชนฟังเป็นประจำนับเป็นการส่งเสริม คนดี ตามแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นการสร้างประวัติศาสตร์สังคมไทยใสสะอาดในอัตราความเร่งสูงทวีคูณอย่างแน่นอน

5 กระทรวง กรม จังหวัด สถาบันการศึกษาและโรงเรียนทั่วประเทศ ปิดประกาศ "ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนัก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน" ไว้ ณ ที่ทำการ รวมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่รวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วถึงกัน

6. กระทรวง กรม จังหวัด จัดฝึกอบรมสัมมนาเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน และให้บรรจุวิชานี้ไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการทุกระดับ รวมทั้งในหลักสูตรปฐมนิเทศข้าราชการใหม่และหลักสูตรการพัฒนาผู้นำต่าง ๆ เช่น วปอ. วปรอ. และ นบส. เป็นต้น

7. กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าภาพหลักในการบรรจุวิชา "การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน" เข้าไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน

8. กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ในการดำเนินการเผยแพร่รณรงค์เสริมสร้างค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริต และมีจิตสำนึกวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยประสานงานกับมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดและองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

9. จัดกิจกรรมการรณรงค์เคลื่อนที่ทั่วประเทศ (คาราวาน) ร่วมกับเครือข่าย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ การบริหารจัดการที่ดี การคิดดีทำดี ซื่อสัตย์ รักสุจริต และการมีจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน

10. วางระบบและติดตามประเมินผล รายงานการสร้างหน่วยงานใสสะอาดอย่างจริงจัง

11. ให้มีกฎหมาย ระบบ และหน่วยงานคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแจ้งเบาะแสการทุจริต

12. สำนักงบประมาณให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการตาม "ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน" ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการ ตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6ง การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คำส่งท้าย

การวิจัย "การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน : การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน" ในครั้งนี้ ได้เน้นให้มีการจัดทำข้อเสนอแนะหลักการสำคัญ ยุทธศาสตร์ และการดำเนินการที่ชัดเจน และจากความเห็นที่ได้รับฟังจากเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม สรุปได้ว่าควรต้องดำเนินการแบบองค์รวม ให้มีการร่วมมือร่วมใจรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม

โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานการดำเนินการรวบรวมองค์ความรู้ ข้อมูล ทั้งในและต่างประเทศ เป็นเวทีกลางแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ติดตาม ประสานงาน ประเมินผล ปรับปรุงแก้ไขขบวนการสร้างจิตสำนึก วัฒนธรรมต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อเอาชนะสงครามทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบครบวงจร

ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนเครือข่ายรวมพลังแผ่นดิน "ใจไทยใสสะอาด" ที่มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาดร่วมกับประชาชนในทุกภาคส่วนสังคมดำเนินการอยู่ในขณะนี้ อันจะเป็นพลังที่มีความเข้มแข็งอุดมการณ์ร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลดีต่อสังคมไทยอย่างมาก ได้แก่

คนในสังคมไทยจะมีค่านิยมที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ไม่เน้นวัตถุนิยม ห่างไกลจากระบบอุปถัมภ์ และมีค่านิยมแห่งความพอเพียงตามแนวทางแห่งศาสนาและตามการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท คือ คนในสังคม รู้คิดรู้ทำ รู้รักสามัคคี อยู่บนพื้นฐานแห่งความพอเพียง มีคุณธรรมจริยธรรม ใช้ปัญญาในการดำเนินชีวิตและดำรงตนให้ตั้งอยู่ในความซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสาธารณะ วัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน เห็นประโยชน์ของชาติบ้านเมืองมากกว่าประโยชน์ส่วนตน อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขที่ยั่งยืนโดยแท้จริง

ระบบในสังคมไทยจะเอื้อให้คนในสังคมสามารถดำเนินชีวิตอย่างสุจริตได้อย่างเสมอภาค ยุติธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้ ยกย่องคนดี สนับสนุนให้กำลังใจคนที่ทำความดี ซื่อสัตย์ ลงโทษผู้ประพฤติชั่ว ทุจริต ทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน

การทุจริตคอร์รัปชันจะลดน้อยลง จนในที่สุดเป็นที่กล่าวขานกันทั่วโลกว่า "ประเทศไทยใสสะอาด ปราศจากคอร์รัปชัน" ในอนาคตอันไม่ไกลนัก โดยเริ่มต้นตั้งแต่บัดนี้

บรรณานุกรม

เครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร, **ยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย.** กรุงเทพฯ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด 2546

ทักษิณ ชินวัตร,พ.ต.ท.ดร. **พุทธทาสที่ข้าพเจ้ารู้จักในทางการเมือง.** กรุงเทพฯ มูลนิธิเผยแพร่ชีวิตประเสริฐ 2544

ทิพาวดี เมฆสวรรค์,คุณหญิง **กฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.** กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2546

ทิพาวดี เมฆสวรรค์,คุณหญิง และ สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **การบริหารการพัฒนาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.** กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2548

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. **คุณธรรมสำหรับนักบริหาร.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2546

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **การทำงาน(ผู้นำ)ที่เก่ง ดี มีความสุข.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2547

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** หนังสือประจำปีสมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย ปี 2546

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน.** วารสารข้าราชการ ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม-เมษายน 2543

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **คิดดี ทำดี ใจไทยใสสะอาด.** หนังสือประจำปีสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ปี 2547

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **คุณธรรมจริยธรรมข้าราชการมืออาชีพ.** จุลสารพัฒนาข้าราชการพลเรือน ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2545

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **คุณธรรมจริยธรรมผู้บริหารในยุคคิดใหม่ทำใหม่.** วารสารข้าราชการ ปีที่ 47 ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม-เมษายน 2545

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **บทบาทสำนักงาน ก.พ. ในการเสริมสร้างจริยธรรมป้องกันทุจริต.** หนังสือประจำปีสมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย ปี 2547

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **ปัจจัยที่นำสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานเครือข่ายภาคราชการและภาคประชาสังคม 84 องค์กร เพื่อดำเนินการยุทธศาสตร์เสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ตามนโยบายรัฐบาล.** กรุงเทพฯ มูลนิธิประทศไทยใสสะอาด. 2547

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **ผู้นำที่ดี ที่เก่ง ต้องมีคุณธรรมใจไทยใสสะอาด.** หนังสือประจำปีสมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย ปี 2548

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **เศรษฐกิจพอเพียงนำประเทศไทยใสสะอาด.** กรุงเทพฯ มูลนิธิประทศไทยใสสะอาด. 2547

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **องค์ความรู้ การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน ชุดที่ 1.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2544

สุทิน ลี้ปิยะชาติ,ดร. **องค์ความรู้ การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน ชุดที่ 2.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2544

สุเมธ ตันติเวชกุล,ดร. **ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมต้านทุจริต : การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อรวมพลังแผ่นดินด้วยใจไทยใสสะอาด.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2547

สำนักงาน ก.พ. **การเสริมสร้างจริยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2547

สำนักงาน ก.พ. **ค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2546

สำนักงาน ก.พ. **แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการ.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2543

สำนักงาน ก.พ. **ตามรอยพระยุคลบาท.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2546

สำนักงาน ก.พ. **ประมวลมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2547

สำนักงาน ก.พ. **เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท.** กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2546

เว็บไซต์

www.fact.or.th เว็บไซต์มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด (15 กรกฎาคม 2548)

www.ocsc.go.th เว็บไซต์สำนักงาน ก.พ. (15 กรกฎาคม 2548)

www.opdc.go.th เว็บไซต์สำนักงาน ก.พ.ร. (15 กรกฎาคม 2548)