

สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์  
ในกระบวนการนิติบัญญัติ

เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม  
และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”

วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ ห้องสารนิเทศ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จัดโดย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

**หนังสือ**      สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ  
เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหา  
การทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”

---

**พิมพ์ครั้งที่**    ๑    เดือน พฤษภาคม ๒๕๖๐

---

**จำนวนหน้า**    ๔๙ หน้า

**จำนวนพิมพ์**   ๓๕๐ เล่ม

---

**จัดทำโดย**    กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ  
เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๑๐-๒ โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๑๒

---

**จัดพิมพ์โดย**   สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒

## คำนำ

การดำเนินงานในกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้กับประชาชนในสังคมที่ดี หรือการติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐที่ดี สิ่งสำคัญคือการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับทราบข้อมูลอันเป็นประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจให้เป็นไปอย่างรอบคอบ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและประเทศชาติ

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้เกิดการได้มาซึ่งข้อมูลทางวิชาการและงานวิจัย อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่าปัญหาเรื่องการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญของชาติ เป็นภัยคุกคามอย่างใหญ่หลวงต่อความมั่นคงของรัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ มีผลกระทบในวงกว้าง สมควรได้มีการศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนและจริงจัง จึงเห็นควรให้มีการนำเสนอผลงานวิจัย เรื่อง “**การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย**” ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยโดยอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และบุคคลในวงงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเผยแพร่ความรู้จากผลงานวิจัยดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ และเพื่อเป็นข้อมูลให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) คณะผู้วิจัยและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายซึ่งมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนข้อมูลด้านการวิจัยเพื่อการจัดสัมมนาในครั้งนี้ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนร่วมในการจัดสัมมนาทุกท่านที่ช่วยผลักดันให้เกิดการจัดงานในครั้งนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมมนาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พฤษภาคม ๒๕๖๐



## สารบัญ

	หน้า
❖ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
❖ คำกล่าวรายงาน โดย นายพีระศักดิ์ พอจิต รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง	ค-ง
❖ คำกล่าวเปิดการสัมมนา โดย ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	จ-ช
❖ สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการ นิติบัญญัติ เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและ ป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”	๑
❖ วิทยากร	
● ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต (ช่วงที่ ๑)	๒
● ดร.วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์	๔
● ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต (ช่วงที่ ๒)	๗
● รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท	๘
● อาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน	๑๑
● ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต (ช่วงที่ ๓)	๑๒
❖ คำถามและความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนา	๑๔
❖ ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา	๑๗
❖ บทสรุป	๑๘
❖ สรุปผลการประเมินโครงการสัมมนา	๑๙
❖ แบบประเมินผลโครงการสัมมนา	๒๕
❖ ภาคผนวก	
● กำหนดการสัมมนาทางวิชาการ	๒๙
● รายชื่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๓๑
● รายชื่อคณะกรรมการกลั่นกรองการดำเนินงานด้านการวิจัย	๓๓
● รายชื่อข้าราชการกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ	๓๕
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันไม่ได้มีการทำในลักษณะปัจเจกบุคคล แต่มีการร่วมมือกันทำในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ มีการวางแผน ตระเตรียม เริ่มต้นตั้งแต่คตินโยบายเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับตนเอง พวกพ้อง หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการผ่านกระบวนการและขั้นตอนของระบบราชการ ในส่วนของกฎหมายหากพบว่าการใดแต่เดิมไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะมีมาตรการกฎหมายเพื่อทำให้การนั้น ๆ กลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการใดเป็นการขัดขวางก็จะมีมาตรการกฎหมายเพื่อทำให้การนั้นชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผลที่ตามมาคือ ผลประโยชน์ที่จัดสรรให้กับพรรคพวกของตนเอง กระบวนการทั้งหมดมีการดำเนินการอย่างมีแบบแผนและรูปแบบ มีการศึกษาขั้นตอนตามกฎหมายและกลไกมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการผลักดันนโยบายของตนเองไปสู่การปฏิบัติ มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายในบางมาตรา เพื่อให้โครงการเหล่านั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้น สิ่งเหล่านี้คือความซับซ้อนของการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมีมิติอย่างน้อย ๒ มิติ กล่าวคือ มิติในทางกฎหมายที่เราเรียกกันว่าเป็นการกระทำความผิด และมิติในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตก่อนที่จะเกิดความเสียหายเกิดขึ้น

ความพยายามในการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งก็คือการมีกฎหมายที่มีบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพและลงโทษได้อย่างจริงจัง ปัจจุบันกฎหมายของไทยยังมีช่องโหว่ในการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่กำลังจะกระทำทุจริต หรือสมคบกันไปทุจริต ด้วยหลักกฎหมายกำหนดให้ลงโทษกับบุคคลที่มีการลงมือและความผิดสำเร็จเท่านั้น แต่ในขั้นตอนของการตระเตรียมหรือสมคบกันกฎหมายจะไม่ลงโทษ เว้นแต่การตระเตรียมการหรือสมคบกันที่จะกระทำการบางอย่าง บางลักษณะที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างยิ่ง การสมคบกันเพื่อเป็นองค์ประกอบอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งกฎหมายให้ลงโทษได้แม้ว่ายังมิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่สำหรับการสมคบกันทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตในเชิงนโยบาย กฎหมายของไทยยังไม่มีกำหนดเป็นฐานความผิดและสมควรได้รับการพิจารณา

นอกจากการใช้มาตรการและกลไกทางกฎหมายแล้ว การควบคุมและปราบปรามการทุจริตในบริบทเชิงสังคม เช่น การเสริมสร้างจริยธรรมของฝ่ายราชการประจำ การปลูกจิตสำนึกให้กับเด็กเยาวชนคนรุ่นใหม่ให้ยึดมั่นในเหตุผลที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดการช่วยกันในการกำกับและตรวจสอบการทุจริตยังคงมีความจำเป็นและต้องมีการบูรณาการกันในทุกมิติ

\*\*\*\*\*







## คำกล่าวรายงาน

โครงการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์

ในกระบวนการนิติบัญญัติ

เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม  
และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”

โดย นายพีระศักดิ์ พอจิต

ประธานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ ห้องสภานิติฯ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ กรุงเทพมหานคร

### กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในนามของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอกราบขอบพระคุณ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ให้เกียรติมาเป็นประธานกล่าวเปิดการสัมมนาในวันนี้

โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอง  
กฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ในการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่  
ดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีข้อมูลทางด้านวิชาการมาสนับสนุนในการ  
ปฏิบัติงาน โดยต้องอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาการและงานวิจัย รวมทั้งความร่วมมือจากบุคคลและ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องตรงประเด็นประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการ  
ตรากฎหมาย หรือเพื่อให้ข้อเสนอแนะที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

การสัมมนาในวันนี้เป็นความร่วมมือทางวิชาการระหว่างคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เห็นร่วมกันว่าการสร้าง  
ความเข้าใจอย่างถูกต้องต่อปัญหาการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในเรื่องการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นเรื่อง  
ที่มีความสำคัญและจำเป็น ประกอบกับในปัจจุบันกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ระหว่างการเปิดรับฟัง  
ความคิดเห็นจากประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... จึงเห็นควรให้มีการนำเสนอผลงานวิจัย เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย :  
มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย” ขึ้น

เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลและองค์ความรู้จากการวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการทางนิติบัญญัติต่อไป

ในการสัมมนาครั้งนี้ คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้ให้ความร่วมมือด้านงานวิชาการ รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลทางการวิจัยซึ่งอยู่ในฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมมนาในครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เป็นอย่างดี

บัดนี้ ได้เวลาอันสมควรแล้ว ขอกราบเรียนเชิญประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย” ขอกราบเรียนเชิญครับ

-----



คำกล่าวในพิธีเปิด

โครงการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์

ในกระบวนการนิติบัญญัติ

เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม  
และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”

โดย ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ ห้องสภานิติฯ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ กรุงเทพมหานคร

เรียน ๑. ท่านรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง (นายพีระศักดิ์ พอจิต)

ในฐานะประธานกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓. ท่านวิทยากร

๔. สื่อมวลชน และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ผมรู้สึกเป็นเกียรติ และมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มาเป็นประธานในการเปิดโครงการสัมมนาทางวิชาการ นำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย” ในวันนี้

ท่านผู้มีเกียรติครับ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานจนหยั่งรากลึกกลงในทุกภาคส่วนของสังคม และถือเป็นภัยคุกคามใหญ่หลวงต่อความมั่นคงของรัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ทุกมิติ ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติดีมิชอบ ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ รวมทั้งได้ยกระดับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มข้นแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างที่คาดหวัง ในขณะที่ปัญหาการทุจริตยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมี

รูปแบบการทุจริตที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปจากอดีต ในลักษณะที่ซับซ้อนและขยายตัวออกไปในวงกว้างมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยผลประโยชน์ทับซ้อนจากการดำเนินงานตามโครงการหรือนโยบายของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” หรือ “การกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์” ซึ่งเป็นการทุจริตที่มีความซับซ้อน เพราะมีการใช้อำนาจของรัฐผ่านการดำเนินงานในทางนโยบาย ทำให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ การสมยอมในการเสนอราคาเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขัน และการให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ อันเป็นพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม อันเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นพฤติกรรมที่บั่นทอนการพัฒนาประเทศและเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเจริญในสังคมและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

จากความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ รัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้ให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังและกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ และได้มีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกจิตสำนึกและค่านิยมให้กับประชาชนและเยาวชน เพื่อชี้ให้เห็นว่าการทุจริตเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจ และคนในสังคมไม่อาจยอมรับพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันและการโกงทุกรูปแบบได้ รวมถึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้ว เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ที่ผ่านการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ ฉบับด้วยกัน ในจำนวนนี้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการวางหลักเกณฑ์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ระหว่างการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นการทุจริตที่มีความซับซ้อน ทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา ซึ่งผมทราบว่าคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เชิญผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ในประเด็นการสัมมนามาร่วมแลกเปลี่ยนกันในวันนี้

การจัดโครงการเสวนาทางวิชาการวันนี้ จึงนับเป็นโอกาสดีที่มีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องตรงประเด็นสำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการตรากฎหมาย และเป็นข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยั่งยืนต่อไป

**ผมขอขอบคุณ** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นักวิจัย นักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้มีส่วนร่วมในการจัดสัมมนาทุกท่านที่ช่วยผลักดัน ให้เกิดการจัดงานในครั้งนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าโครงการนี้จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่คณะผู้จัดได้ตั้งไว้ทุกประการ

บัดนี้ ได้เวลาอันสมควรแล้ว ผมขอเปิดการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย” พร้อมทั้งอวยพรให้ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านจงประสบแต่ความสุข ความเจริญ มีสุขภาพที่แข็งแรง เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้าสืบไป

**ขอบคุณครับ**

-----



สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์  
ในกระบวนการนิติบัญญัติ

เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม  
และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”

วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ ห้องสารนิเทศ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จัดโดย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

\*\*\*\*\*

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้จัดโครงการสัมมนานำเสนอข้อมูลทางวิชาการ และงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ คณะกรรมการ คณะกรรม การ บุคคลในวงงานนิติบัญญัติ ผู้บริหาร และข้าราชการสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา และผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับข้อมูลทางวิชาการและองค์ความรู้จากผลการวิจัย รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจ ในกระบวนการทางนิติบัญญัติ

การจัดสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริต เชิงนโยบายในประเทศไทย” จัดขึ้นเมื่อวันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องสารนิเทศ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ โดยการสัมมนาครั้งนี้ได้มีการเสนอความคิดเห็น จากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิอย่างรอบด้าน ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร.วีรวัฒน์ จันทโชติ รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท ดร.วีระศักดิ์ แสงสาร พันธุ์ และอาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน โดยมีผู้ดำเนินรายการ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มุลศิลป์ อนุกรรมการกลั่นกรองการดำเนินงานด้านการวิจัย ซึ่งสรุปสาระสำคัญของการสัมมนาได้ ดังนี้

## วิทยากร : ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต (ช่วงที่ ๑)

เรื่องเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยนั้นยังมีการศึกษาไม่มากนักและมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาอีกมากพอสมควร ซึ่งในเบื้องต้นหลายฝ่ายยังคงมีข้อเคลือบแคลงว่าการกระทำในลักษณะนี้ถือว่เป็นความผิดแล้วหรือไม่

หากกล่าวถึงคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” ผู้ที่นำมาใช้เป็นครั้งแรกไม่ใช่ นักกฎหมาย แต่เป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลายที่มีความสนใจในเรื่องปัญหาการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในประเทศไทย

การทุจริตเชิงนโยบายหากพิจารณาในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ก็จะบอกว่าสิ่งนี้ก็คือการทุจริตเช่นเดียวกับในมุมมองของนักกฎหมาย แต่ในมุมมองของกฎหมายเป็นเรื่องที่ต้องถามต่อว่าแล้วจะเอาผิดกันอย่างไร เพราะเมื่อพูดถึงการทุจริตเมื่อมองในภาครัฐย่อมหมายถึง คนที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แต่การใช้อำนาจหน้าที่เช่นนั้นจะต้องมีหลักฐานจึงจะนำบุคคลที่กระทำผิดมาลงโทษได้ ปัญหาก็คือหากผู้ใช้อำนาจเช่นนั้นเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสูง ยิ่งสูงมากเท่าไร การที่จะมีหลักฐานพลาตพิงไปถึงยังเป็นเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาไปในเรื่องที่ทำการศึกษาตรวจสอบกันยาก โดยเน้นโครงการขนาดใหญ่ที่มีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นพันล้านเป็นหมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องอาศัยการกำหนดทิศทางหรือนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักการกำหนดนโยบายที่ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากหรือการบอกว่สิ่งใดเป็นเรื่องจำเป็นนั้นต้องอาศัยโครงสร้างที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อบอกให้ได้ว่า จะดำเนินการอย่างไร ต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ รวมทั้งต้องมีรายละเอียดโครงการเพื่อบอกให้ได้ว่าสิ่งเหล่านั้นจะมีผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติอย่างไร ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าว ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นและเป็นโครงการระดับชาติที่มีการใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งการจะดำเนินนโยบายเช่นนี้ต้องมีเหตุมีผลรองรับ ต้องอาศัยคนที่มีประสบการณ์เพื่อชี้ให้เห็นว่าควรจะดำเนินการอย่างไร หรือผลที่ได้จะเป็นเช่นไร ซึ่งการรับจำนำข้าวโดยการที่รัฐรวบรวมเอาข้าวที่อยู่ในตลาดมารวมไว้ที่รัฐเพื่อดูแลแต่เพียงผู้เดียวนั้นน่าจะเป็นวิธีการที่ช่วยให้รัฐบริหารจัดการเรื่องข้าวได้เป็นอย่างดี แต่การผูกขาดตลาดด้วยวิธีการดังกล่าวส่งผลที่ดีหรือไม่อย่างไรนั้นเป็นเรื่องของทางวิชาการโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถอภิปรายกันในมุมมองต่าง ๆ กัน การที่รัฐบาลบอกว่าการประกันราคาพืชผลคนยากคนจนจะได้รับประโยชน์ แต่ผู้บริโภคหรือประเทศชาติจะได้ประโยชน์อย่างไรหรือไม่ อาจต้องนำมาวิเคราะห์ และเป็นปัญหาที่หลายฝ่ายรวมทั้งนักกฎหมายตามไม่ทัน เพราะไม่อาจเข้าใจได้ว่าการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ในทางการบริหารจัดการ ผลกระทบเชิงบวก



ที่ได้ออกมาแล้วจะต้องพิจารณาอย่างไร ซึ่งเป็นที่มาของเหตุผลว่าเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้น ศาลก็ไม่สามารถที่จะชี้ชัดลงไปอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งต่างจากการดำเนินงานของรัฐสภาที่มีการพิจารณาถอดถอนแล้ว เพราะพบว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวกฎหมายจะสามารถเข้าถึงหรือไม่ยังไม่มีคำตอบชัดเจน

อีกตัวอย่างหนึ่งในการศึกษาวิจัยคือ โครงการกำจัดการน้ำเสียคลองด่าน ซึ่งเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐเช่นเดียวกัน แม้จะเป็นโครงการที่ไม่มีความซับซ้อนมากเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการรับจำนำข้าว แต่การให้ผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจว่าประเทศจะต้องใช้เงินงบประมาณไปดำเนินการในส่วนไหนอย่างไรได้อย่างถูกต้องนั้น จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้มาช่วยให้เห็นเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ โดยต้องอธิบายถึงความคุ้มค่า ถูกต้องเพื่อให้เกิดการยอมรับ แต่ปัญหาคือว่าสังคมไทยมีการให้ข้อมูลเช่นนั้นหรือยัง

ในช่วงของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ในรัฐสภามีการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวอย่างมาก แต่ก็ยังไม่ก่อให้เกิดผลแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่องว่างหนึ่งของระบบตรวจสอบที่ประเทศมีอยู่ในขณะนั้น เพราะแม้ว่ารัฐบาลจะได้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภา ด้วยเหตุที่ต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ ฝ่ายค้านหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการมีการอภิปรายโต้แย้งแสดงเหตุผลแต่ก็ไม่เพียงพอที่จะหยุดโครงการได้ ซึ่งในนิยามของคำว่า การทุจริตเชิงนโยบายนั้นเป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่า ไม่ใช่เป็นเพียงมีโครงการขนาดใหญ่หรือว่าใครเป็นผู้มาเอาเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของแต่ละฝ่ายก่อนจะดำเนินโครงการด้วย

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็นอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะการเอาหนี้เสียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกขาย และนำไปสู่ความเสียหายและสูญเสียเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าไปช่วยพยุงสภาพของสถาบันการเงินในหลาย ๆ เรื่อง และเกิดการขายหนี้เสียให้กับเอกชนและบริษัทต่างชาตินั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่านโยบายหรือการดำเนินโครงการที่รัฐกำหนดผ่านทางคณะกรรมการเป็นเรื่องที่ต้องมีการดูแลตรวจสอบมากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุป การทุจริตเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่ทำให้รัฐต้องเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก และการจัดการกับคนที่กระทำการทุจริตซึ่งเป็นคนกำหนดนโยบายยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่าใครจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะการที่รัฐเสนอโครงการขึ้นมานั้น ผู้บริหารหรือคนที่ดำเนินโครงการต่างก็เสนอในมุมมองของผลดีในการดำเนินโครงการ ขณะที่ฝ่ายคนที่ค้านหรือผู้โต้แย้งเองก็ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างแน่นอน หรือนำพามาซึ่งการแสวงหาประโยชน์ ขณะที่การแสวงหาประโยชน์ของบุคคลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้นฝ่ายนโยบายก็จะปฏิเสธว่าไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ส่วนการตรวจสอบของตำรวจหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ที่ไปตรวจพบความเชื่อมโยงกันนั้นเป็นเรื่องของการรวบรวมหลักฐานที่ยังต้องมีการพิสูจน์กันต่อไป เรื่องการทุจริตเชิงนโยบายจึงเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน มีความ

ไม่ชัดเจนของการตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจในเชิงนโยบาย มิได้มีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยทางวาจาที่ชัดเจน การได้รับผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินจากการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการตามนโยบายและการแสวงหาประโยชน์หรือการทุจริตก็ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือจะสามารถจัดการกับคนที่ตัดสินใจในโครงการเหล่านี้ได้จริงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้คณะผู้วิจัยใช้คำว่า ทุจริตเชิงนโยบายต้องมีมาตรการในทางกฎหมายหรือในทางบริหารเพื่อที่จะป้องกันในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ และได้มีข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป

### วิทยากร : ดร.วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์

นโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายของผู้บริหาร คือ ความต้องการหรือสิ่งที่ผู้บริหารตัดสินใจที่จะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งในการบริหารหน่วยงาน หรือบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้กำหนดไว้ การมองนโยบายอาจเป็นการยากกับการที่จะชี้ว่านโยบายนั้นมีการทุจริตหรือไม่ เพราะในวันที่นโยบายปรากฏขึ้นไม่มีใครบอกได้ว่านโยบายนั้นจะนำไปสู่การความเสียหายจำนวนมหาศาล และประเทศชาติต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและงบประมาณจำนวนมาก แต่ยังไม่ยากเท่ากับการแสวงหาพยานหลักฐานในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเมื่อมีปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายปรากฏขึ้นหลังจากที่มีการดำเนินโครงการไปแล้ว เนื่องจากการทุจริตเชิงนโยบายจะมีการวางแผน ตระเตรียม ตั้งแต่เริ่มต้น คิดนโยบายว่าจะทำให้นโยบายของตนสร้างผลประโยชน์กับพวกพ้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไร รวมถึงการมีกระบวนการริเริ่มอนุมัติผ่านนโยบายทั้งจากกลไกของรัฐสภาและกฎหมายที่มีอยู่จนโครงการเหล่านั้นนำไปสู่การปฏิบัติ ผลที่ตามมาคือผลประโยชน์ที่จัดสรรให้กับพรรคพวกของตนเอง กระบวนการทั้งหมดมีแบบแผนและมีรูปแบบ รู้ถึงขั้นตอนตามกฎหมายปัจจุบันที่มีอยู่ กลไกมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการผลักดันนโยบายของตนเองไปสู่การปฏิบัติมีอะไรบ้าง และต้องป้องกันหรือแก้ไขปัญหาและจัดการกับอุปสรรคนั้นอย่างไร ต้องแก้ไขด้วยกฎหมายในมาตราใดบ้าง เพื่อให้โครงการเหล่านั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้น นี่คือการซับซ้อนของการทุจริต ดังนั้น การเริ่มจากพยานหลักฐานที่ระบุตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งว่ากระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบต่อหน้าที่และสืบไปถึงตัวการใหญ่ที่อยู่เบื้องหลังนั้นเป็นเรื่องยากมาก กลไกในทางกฎหมายปัจจุบันการแสวงหาหลักฐานเพื่อนำสืบทราบไปถึงบุคคลเหล่านั้น ยังไม่มีเครื่องมือในทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

นโยบายที่นำเสนอต่อรัฐสภาโครงการต่าง ๆ หากพิจารณามักพบว่ามีความสมบูรณ์ในตัวมันเอง เนื่องจากมีเอกสารประกอบจำนวนมากและดูมีเหตุมีผลในทางวิชาการ มีทั้งความเห็นของผู้เชี่ยวชาญสนับสนุนว่าโครงการจะเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม ประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างมหาศาล การพิจารณาของรัฐสภาที่มีเงื่อนไขในเรื่องของเวลาประกอบกับจำนวนเอกสารที่มากส่งผลต่อการคัดกรอง ขณะที่ในส่วนของภาคประชาชนก็มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพราะสำหรับประเทศไทยการเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารยังไม่แพร่หลายเหมือนในต่างประเทศ การกำกับ ควบคุม ดูแล สอดส่องการนำนโยบายของฝ่ายบริหารที่นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อบูรณาการปราบปรามปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในภายหลังยังไม่สอดคล้องกัน ซึ่งความเสียหายจากโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมีอยู่จริง และตัวอย่างจากการศึกษา พบว่า มีกระบวนการที่จะผลักดันนโยบายที่ทุจริตให้เกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ และมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบแบบแผน

หากเปรียบเทียบกับงานวิจัยที่ผ่านมาของสหประชาชาติ พบว่า ลักษณะการทำงานอย่างมีแบบแผน มีรูปแบบ และเป็นระบบเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ทั้งภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นการทุจริตถือเป็นอาชญากรรม แต่ในทางบริหารจัดการในมิติสังคมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์จะอย่างไรจึงจะสามารถชะลอปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือทำให้วงความเสียหายเล็กลง หรือมีช่องทางในการแสวงหาหลักฐานตั้งแต่เริ่มต้นได้อย่างไร หน่วยงานใดจะเป็นผู้มาทำหน้าที่เหล่านี้ นี่คือการซับซ้อนของกระบวนการในการเสนอมาตรการในทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการทุจริตเชิงนโยบาย

ในต่างประเทศบริบทของปัญหาการทุจริตในระบบที่ตรวจสอบได้จากงานเอกสาร ปัญหาในเชิงระบบแตกต่างกัน การทุจริตระดับปัจเจกบุคคล คือ ระดับเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเพียงการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยหวังประโยชน์ตอบแทนตนเองหรือพวกพ้อง แต่สำหรับการทุจริตเชิงนโยบายระบบนี้เป็นระบบที่กลืนกินระบบทุจริตทั้งหมด ผู้เสียหายที่แท้จริงคือประชาชน ซึ่งกว่าจะรู้ว่ามีการทุจริตรัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก ในต่างประเทศได้มีการวางมาตรการว่าทำอย่างไรให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกิจกรรมหรือโครงการที่รัฐบาลคิดหรือริเริ่มมาตั้งแต่ต้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมถึงรายงานการประชุมที่เป็นประโยชน์สาธารณะ กฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น ของสหรัฐอเมริกามีการเปิดเผยการประชุมและมติการประชุมด้วย การให้ประชาชนเข้าถึงช่องทางบริโภคข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงจึงจะทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบขณะเดียวกันกลไกของรัฐสภาต้องเข้มแข็ง ต้องมีผู้นำฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลที่มีเจตจำนงแน่วแน่ในการต่อต้านการทุจริตการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายถึงจะมีประสิทธิภาพ ไม่ได้หมายความว่าหมดไป แต่หมายถึงสามารถควบคุมได้

ในส่วนของการปราบปราม มาตรการหรือเครื่องมือในทางกฎหมายนั้น กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีการกำหนดมาตรการพิเศษในการติดตามเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานดังกล่าว กฎหมายในต่างประเทศมีหลายส่วนมีกลไกเฉพาะ มีหน่วยงานต่อต้านการทุจริตระดับองค์กรไปจนถึงระดับประเทศเหมือนกัน แต่เครื่องมือในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าทำอย่างไรจึงจะได้ข้อมูลในการติดต่อกันระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจ รวมถึงกลุ่มนายทุนระหว่างประเทศ หรือบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงว่าสมคบหรือร่วมกันคิดแผนการทุจริตเชิงนโยบาย ทำอย่างไรจึงจะเข้าถึงพยานหลักฐานเหล่านี้ และเมื่อได้มาแล้วจะทำการพิสูจน์อย่างไร

นอกจากนี้มาตรการอื่นที่เป็นมาตรการแวดล้อม หมายความว่า การจะควบคุมการปัญหาทุจริตให้ได้ผลจริง กลไกทางกฎหมายเครื่องมือทางกฎหมายยังไม่เพียงพอ กระบวนการตรวจสอบนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น คือ ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ต้องมีความเข้มแข็งด้วย เพราะทุกระบวนการเกี่ยวข้องกับการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ทั้งสิ้น ในภาษานักบริหารจัดการกล่าวว่า การประเมินโครงการและนโยบายตั้งแต่เริ่มต้นจะต้องเกิด การประเมินไม่ได้บอกแต่เพียงอย่างเดียวว่าโครงการมีประโยชน์หรือไม่ แต่ต้องบอกได้ว่าโครงการนี้จะส่งผลกระทบหรือความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์สาธารณะอย่างไรบ้าง และจะส่งผลดีในระยะยาวหรือไม่ ช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมหรือไม่ นี่คือรูปแบบการประเมินโครงการในระยะยาว แต่ปัญหาสำคัญคือใครจะเป็นผู้ดำเนินการ หน่วยงานไหนจะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ที่น่าเป็นห่วงที่สุดคือการทุจริตระดับนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง ซึ่งตามวิถีทางที่บุคคลเหล่านี้เข้าสู่อำนาจบริหารตั้งแต่การกำหนดนโยบายเริ่มตั้งแต่หาเสียงเลือกตั้ง ควรมีกลไกเข้าไปควบคุมหรือไม่ กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งควรมีกฎเกณฑ์อะไรเพิ่มเติมหรือไม่ ทุกประเทศมีเงื่อนไขและปัญหาในทางกฎหมายเหมือนกัน แต่ละประเทศจึงพยายามหากลไกการดำเนินการเพื่อควบคุมและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายที่จะเกิดขึ้น กลไกเหล่านี้เป็นสิ่งที่คณะผู้วิจัยพยายามศึกษาทบทวนว่าเรามีอะไร และยังขาดอะไร ซึ่งจะเป็นข้อเสนอในการร่างกฎหมายและพัฒนามาตรการในทางกฎหมายต่อไป

การทุจริตเชิงนโยบายข้อเสนอที่รับฟังในวันนี้มีประโยชน์มาก มีหลายประเด็นที่กล่าวถึงเรื่องระดับหน่วยงานนโยบายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการระดับสูงที่จะต้องดำเนินการอย่างไร การตรวจสอบภายในของส่วนราชการเพียงพอไหม เชื่อถือได้หรือไม่ ประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ถ้ามีโอกาสคณะผู้วิจัยจะได้นำไปเป็นประเด็นในการศึกษาเพิ่มเติม

ยุทธศาสตร์ในการควบคุมและปราบปรามการทุจริตมีบริบทในเชิงสังคมอีกหลายด้าน สิ่งที่ ปปช. พยายามจะทำในด้านมาตรการควบคุมและป้องกันนอกเหนือจากการปราบปราม คือการเสริมสร้างจริยธรรมของฝ่ายปฏิบัติราชการ การปลูกจิตสำนึกให้กับเด็กเยาวชนรุ่นใหม่ ถ้าคนรุ่นใหม่ยึดมั่นในเหตุผลที่ถูกต้อง จะมีส่วนช่วยกันกำกับและตรวจสอบการทุจริตให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในเชิงสังคม ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายในงานวิจัยนี้อาจไม่กว้างอย่างที่หลายคนตั้งใจ เพราะการทุจริตเชิงนโยบายนั้นถ้าเป็นนโยบายระดับรัฐบาลที่ปรากฏชัดเจนมีหลักฐานจากการตรวจสอบเป็นการทุจริตที่มีการวางแผน มีระเบียบแบบแผน มีการริเริ่มควบคุมกำกับให้นโยบายทุจริตนั้นประสบผลสำเร็จ และย้อนกลับไปกำหนดนโยบายได้ ถ้าเป็นระบบราชการมีปัญหาที่ยังทำการปฏิรูประบบ แก้กฏหมายที่ติดขัด หาดตัวบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนบุคคลในองค์กรอิสระภายนอกที่เข้มแข็งแทน ถ้ายังคงปรากฏอยู่เช่นนี้การปราบปรามทุจริตจะเกิดขึ้นไม่ได้ แม้ในอนาคตองค์กรในระบบจะมีระบบที่มั่นคง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลเหล่านี้จะกลับมาแก้ไขไม่ได้ ปัญหาคือทำอย่างไรจึงจะมีการดูแล

ระบบเหล่านี้ได้ จำเป็นต้องพึ่งระบบราชการ พึ่งคนรุ่นใหม่ การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต้องบูรณาการทุกมิติต้องมีความจริงใจและมุ่งมั่นที่จะทำ

## วิทยากร : ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต (ช่วงที่ ๒)

มิติของการทุจริตเชิงนโยบายมีมิติอย่างน้อย ๒ มิติ กล่าวคือ มิติในทางกฎหมายที่เราเรียกกันว่า เป็นการกระทำความผิด ซึ่งยังมีปัญหาว่าเมื่อมีผู้กระทำความผิดผู้ทุจริตเกิดขึ้นแล้วจะสามารถตรวจพบ และเอาผู้ที่กระทำความผิดไปลงโทษได้หรือไม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าในมิตินี้ถึงแม้ว่าจะกระทำได้ แต่ก็ได้เกิดความเสียหายอย่างมากขึ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น ได้มีการดำเนินการถอดถอนผู้กระทำผิดออกจากตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตามมิติในทางกฎหมายจำเป็นต้องมีการหาพยานหลักฐานให้ได้ มีการตรวจพบ การกระทำที่เชื่อมโยงกับทุจริต มีผู้ชี้เบาะแส ซึ่งในมิตินี้ควรเพิ่มเติมมาตรการหรือกลไกในบางเรื่อง เพื่อให้การตรวจจับการกระทำความผิดสามารถกระทำได้ก่อนจะเกิดความเสียหายขึ้น

แต่ในมิติที่สองนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่งกว่าว่าจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้สามารถตรวจสอบ และป้องกันการทุจริตก่อนที่จะเกิดความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งไม่ใช่เรื่องของการเอาผิดคนในทางกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่ว่า จะบริหารชาติบ้านเมืองกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าจำเป็นต้องมีการวางกฎ กติกาบางเรื่องขึ้น ซึ่งไม่ใช่เรื่องของกฎหมายที่จะเอาผิดคนแต่เป็นกฎหมายที่จะวางว่า เมื่อใดที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้น หรือจะดำเนินโครงการใด ๆ จะมีการบริหารจัดการเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นนั้น รัฐบาลควรจะต้องบอกให้ได้ว่าในการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ๑) เอาเงินงบประมาณมาจากไหนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการ ๒) ผลที่ได้จะรับจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ จะมีความคุ้มค่าหรือมีความเสี่ยงอะไรหรือไม่

ในฐานะที่ผู้วิจัยได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรร่างรัฐธรรมนูญนั้น ก็พอบอกได้ว่าผลกระทบที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน โดยเฉพาะกับนักการเมืองที่ต้องเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายนั้นย่อมต้องมีผล แต่การที่จะกำหนดว่าเมื่อใดนักการเมืองหรือพรรคการเมืองจะกำหนดนโยบายจะต้องให้ กกต. ตรวจสอบความเป็นไปได้ความเหมาะสมของนโยบายก่อนนั้น เป็นเรื่องที่ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดของคนที่จะมีส่วนในการริเริ่มสร้างสรรค์ในทางการเมือง แต่การที่จะให้นักการเมืองหรือพรรคการเมืองทำอะไรก็ได้ กำหนดนโยบายอย่างไรก็ได้ ดำเนินโครงการอะไรก็ได้นั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาคืออย่างไร จึงจะเป็นความพอดี เมื่อรัฐบาลได้โฆษณาหาเสียงกับประชาชนว่าจะทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น และในขณะที่จะลงมือกระทำหรือไม่ที่จะให้มีผู้เข้ามาตรวจสอบกระบวนการที่รัฐบาลได้ผลักดันได้มีการโฆษณา กับประชาชนไปแล้วว่าจะออกมาในรูปอย่างไร ซึ่งนั่นหมายความว่าแนวคิดของรัฐบาลได้รับการยอมรับแล้ว แต่เป็นเรื่องที่ต้องติดตามตรวจสอบดูว่ารัฐบาลจะบริหารจัดการแนวคิดหรือนโยบายดังกล่าวอย่างไร ที่แสดงให้เห็นได้ว่าสังคมจะไม่เสียหาย แต่สามารถสร้างประโยชน์ให้เกิดกับประชาชนและสังคม

ซึ่งผู้ที่เข้ามาทำการตรวจสอบเหล่านั้นอาจเป็นองค์กรต่างๆทั้งของภาครัฐและเอกชน เช่น สำนักงบประมาณ กลไกของรัฐสภา หรือหน่วยงานภาควิชาการหรือภาคประชาชนที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นต้น แน่แน่นอนว่า การมีผู้มีส่วนร่วมหรือผู้ตรวจสอบเป็นจำนวนมากย่อมทำให้เสียเวลาในการดำเนินการและผลประโยชน์ของชาติที่จะได้รับอาจซ้ำเกินไป ซึ่งนั่นเป็นเรื่องที่ต้องหาว่าเท่าไรหรืออย่างไรจึงจะเหมาะสม การดำเนินการนี้ส่วนหนึ่งนักกฎหมายอาจเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่บ้าง เช่น ในเรื่องของทางอาญาที่อาจมีการไปกำหนดในเรื่องที่จะจับผิดอยู่บ้างเพื่อไม่ให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้น แต่อีกเชิงหนึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายในเชิงบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่จะไปสกัดกั้นหรือป้องกันมีการตรวจสอบ เพื่อมิให้มีการทำอะไรที่จะทำให้ไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควรเกิดขึ้น

### วิทยากร : รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท

ความพยายามที่จะป้องกันมิให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันคิดพิจารณา แต่ต้องไม่ลืมว่าส่วนหนึ่งของการป้องกันการทุจริตที่ดีที่สุดก็คือการปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นที่ต้องมีบทกฎหมายที่มีบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพและลงโทษได้อย่างจริงจัง จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่มีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เป็นเจ้าพนักงานทุจริตอยู่หลายมาตรา ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา และในพระราชบัญญัติพิเศษที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ในกฎหมาย ปปช. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่กระนั้นก็ยังมีความประหลาดใจที่คิดว่า บรรดากฎหมายทั้งหมดที่มีบทลงโทษอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นการลงโทษจากฐานความผิดที่ได้มีการกระทำผิดที่เกิดขึ้นแล้วทั้งสิ้น เช่น มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นแล้ว มีการสูญเสียผลประโยชน์มหาศาล ประเทศชาติต้องสูญเสียเงินให้กับคนทุจริตไปแล้วจึงมีการตามไปดำเนินคดี แม้บางครั้งมีการบอกว่าสามารถติดตามทรัพย์สินคืนได้แต่กระนั้นก็ยังมีความจำกัดในการดำเนินคดีในการเรียกทรัพย์สินคืน คณะผู้วิจัยจึงตั้งโจทย์ว่าจะมีช่องทางอย่างไรที่จะสามารถตัดไฟได้ตั้งแต่ต้นลม ซึ่งจากการศึกษากฎหมายของไทยพบว่ากฎหมายของไทยยังมีช่องโหว่ในการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่กำลังจะกระทำทุจริตได้ กล่าวคือ ยังไม่มีกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สมคบกันไปทุจริต โดยที่หลักกฎหมายได้กำหนดให้มีการลงโทษกับบุคคลที่มีการลงมือและความผิดสำเร็จเท่านั้น เช่น จะไปฆ่าคนนั้นก็ต้องมีการเล็งปืนหรือยิงให้คนตายเกิดขึ้นแล้ว แต่ขั้นตอนของการเตรียมหรือสมคบกันนั้น โดยหลักพื้นฐานของกฎหมายจะไม่ลงโทษ เหตุผลก็คือมันยังไม่ชัดเจนพอที่จะลงโทษได้ เว้นแต่การเตรียมการหรือสมคบกันที่จะกระทำการบางอย่างบางลักษณะที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างยิ่งกฎหมายให้มีการลงโทษอยู่แล้ว เช่น การสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การสมคบกันเกี่ยวกับการก่อการร้ายตั้งแต่ในขั้นตอนของการคุยกัน แม้ว่ายังไม่ไปวางระเบิดยังไม่ไปก่อเหตุถ้ามีหลักฐานก็จับกุมดำเนินคดีได้ นอกจากนี้ยังมีการสมคบกัน

เพื่อเป็นองค์การอาชญากรรมข้ามชาติก็ให้ลงโทษได้ เช่น มีการไปตกลงกันว่าจะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ แม้ยังมีได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็ลงโทษได้แล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าความผิดเหล่านี้กฎหมายอนุญาตให้มีการลงโทษได้ตั้งแต่ในขั้นตอนของการพูดคุยเตรียมการได้ เพราะมันเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นความผิดที่ร้ายแรงมากและสะท้อนความสงบสุขของประเทศมหาศาล แต่เป็นที่น่าแปลกที่กฎหมายของไทยในปัจจุบันไม่มีฐานความผิดของการสมคบกันทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตในเชิงนโยบาย ซึ่งสร้างความเสียหาย ยังคงต้องปล่อยให้มีการสมคบกันเสร็จ มีการออกนโยบาย ไปทำการทุจริตเสร็จแล้ว จึงค่อยไปปราบปราม ซึ่งนั่นสร้างผลเสียกับประเทศอย่างมาก

คณะผู้วิจัยจึงได้มีการศึกษากันว่าเหตุผลที่สมควรเสนอให้ประเทศไทยกำหนดฐานความผิดให้การสมคบกันทุจริตเป็นความผิดและตั้งเป็นความผิดไว้ก่อนมีเหตุผลอยู่ ๗ ประการ

๑. การทุจริตเชิงนโยบายเป็นปัญหาสำคัญของประเทศและสร้างความเสียหายกับประเทศและสังคมอย่างมาก จึงเป็นเรื่องที่ต้องเร่งปราบปรามและช่วยกันเพื่อให้มีการลงโทษ

๒. แม้ว่าการลงโทษตามกฎหมายจะมีอยู่แล้วในปัจจุบันแต่เป็นการลงโทษจากการกระทำ ความผิดสำเร็จแล้วทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วก็ยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนมา การตัดไฟแต่ต้นลมจึงเป็นมาตรการที่ควรนำมาใช้ในกรณีนี้

๓. ลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะความผิดที่ไม่มีผู้เสียหายเป็นปัจเจกชน ประเทศชาติเสียหายอย่างเดียว และเมื่อไม่มีผู้เสียหายที่เป็นตัวบุคคลแล้วจึงทำให้พยานหลักฐานหายากมากเป็น เรื่องที่จะมีการพูดคุยกันอยู่ในหมู่ของผู้ทุจริตเท่านั้นจะไม่มีมีการไปแจ้งความร้องทุกข์ หรือจัดแถลงข่าว เรื่องการทุจริตขึ้น ซึ่งในทางทฤษฎีมันเป็นลักษณะความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย (Victimless Crime) กระบวนการที่จะลงโทษตั้งแต่ต้นจึงมีความจำเป็น

๔. ประเทศไทยมีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การสมคบกันเกี่ยวกับการก่อการร้าย การเป็นองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วความผิดเกี่ยวกับทุจริตก็เป็นความผิดที่ร้ายแรงและสะท้อนความสงบสุขของของประเทศมหาศาลเช่นเดียวกัน

๕. ตามหลักกฎหมายอาญานั้น รัฐจะกำหนดความผิดอาญาออกมาได้รัฐต้องตอบให้ได้ว่ามันเป็นความแน่นอนมากที่สุดก่อน ไม่ใช่ว่ากฎหมายอาญาจะกำหนดอะไรออกมาก็ได้ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ชัดเจนหรือคลุมเครือ ซึ่งในเรื่องนี้กล่าวได้ว่าการที่จะลงโทษในเรื่องการสมคบกันทุจริตนั้น สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความแน่นอนเพราะมิได้ลงโทษในขั้นตอนของการคุยกันเท่านั้น แต่จะเป็นการลงโทษในขั้นตอนที่มีข้อตกลง (Agreement) ที่ชัดเจนแล้วเท่านั้น กล่าวคือการพบปะพูดคุยกันลับๆเท่านั้นไม่มีการลงโทษ แต่ถ้ามีการตกลงและได้รับข้อตกลงเรียบร้อยแล้วกำลังจะกระทำทุจริตตรงนี้ต่างหากที่จะมีการลงโทษ

๖. การทุจริตเชิงนโยบายทั้งหลายล้วนแล้วแต่ผ่านการตกลงสมคบทั้งสิ้น กล่าวคือการทุจริตเชิงนโยบายไม่สามารถกระทำได้เพียงลำพังจะต้องมีการสมคบกันอย่างแน่นอน ดังนั้นการกำหนดความผิดในลักษณะสมคบนี้ก็จะเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างดีที่สุด

๗. การกำหนดฐานความผิดเพื่อสมคบกันทุจริตนี้จะเข้ามาป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้เป็นอย่างดี เพราะมีการกำหนดความผิดทั้งสองมิติ มิติที่หนึ่ง คือ การกำหนดความผิดสำหรับการสมคบที่มีวัตถุประสงค์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful Objective) กับอีกมิติหนึ่งคือ การกำหนดความผิดสำหรับการสมคบกันเพื่อการทำที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีวิธีการที่ไม่ชอบ (Unlawful Manner) ซึ่งในทางทฤษฎีกฎหมายถือว่าเป็นความผิดทั้งสิ้น กล่าวคือ การสมคบที่มีวัตถุประสงค์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful Objective) เช่น มีการออกนโยบายเพื่อให้มีการตัดถนน แต่แทนที่จะเป็นถนนเพื่อประโยชน์ของประชาชนกลับกลายเป็นการตัดถนนเพื่อเข้าบ้านของตนเองคนเดียว ซึ่งถ้ามีการสมคบกันไปทำก็เป็นความผิดได้แล้ว ส่วนการสมคบกันเพื่อการทำที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีวิธีการที่ไม่ชอบ (Unlawful Manner) แม้นโยบายบางอย่างประชาชนยอมรับ ประชาชนเห็นด้วย และเป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์กับสาธารณะ แต่ถ้าในการทำนโยบายนั้นมีคนได้ประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ทำนโยบายออกไปตามที่ได้มีการหาเสียงไว้แต่เงินทุกบาทเข้าตัวเองและพวกพ้องอย่างเดียว แบบนี้เรียกว่าเป็น Unlawful Manner ซึ่งในต่างประเทศบอกว่าเป็นความผิดเช่นเดียวกัน

ซึ่งทั้ง ๗ ประการเป็นเหตุผลที่ว่าเหตุใดประเทศไทยสมควรมีการกำหนดฐานความผิดของการไปสมคบกันไปทุจริต

ในส่วนของการบังคับใช้นั้น กล่าวได้ว่าหลายคนมีความเห็นตรงกันว่าประเทศไทยมีกฎหมายมากมายแต่การบังคับใช้กฎหมายกำหนดขาดประสิทธิภาพ ซึ่งคณะผู้วิจัยก็มีความเห็นในประเด็นนี้เหมือนกันเกี่ยวกับการทุจริต แม้จะมีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสมคบกันทุจริตขึ้นแล้วก็ตามแต่ถ้าไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพแล้วกฎหมายก็จะไม่มีใครกลัว คณะผู้วิจัยจึงมองว่าในเรื่องนี้รัฐจะต้องมีอำนาจบางอย่าง ซึ่งในกฎหมายของไทยหลายฉบับก็ได้ให้อำนาจกับรัฐในทำนองนี้ไว้แล้ว เช่น อำนาจในการดักฟัง อำนาจในการแฝงตัว อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนไปในตัวด้วย กล่าวคือรัฐจะทำได้ต้องผ่านกระบวนการศาล โดยคณะผู้วิจัยเสนอว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนคดีทุจริตโดยเฉพาะคดีทุจริตรายใหญ่ ๆ ซึ่งหาข้อมูลหลักฐานได้ยากนั้น ต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปดักหรือแฝงเพื่อการได้มาซึ่งข้อมูลได้ แต่จะทำได้ต้องขอหมายศาลเท่านั้นเพื่อให้ศาลเข้ามาเป็นกลไกในการคุ้มครองของรัฐ ซึ่งต่างประเทศมีการทำกัน แต่ก็ต้องมีให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจะทำได้อย่างจำกัดและต้องมีศาลอนุญาตนั่นเอง ซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงวิธีการเพื่อทำให้การจัดการกับความผิดฐานสมคบดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง



สุดท้ายเป็นประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองพยานหลักฐาน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้พยายามทำอยู่หลายส่วน ทาง ปปช. ก็พยายามทำอยู่หลายส่วนเช่นเดียวกัน กล่าวคือหลักฐานทั้งหลายที่เป็นพยานบุคคลมักจะกลัวไม่กล้ามาพูด โดยเฉพาะเมื่อคนที่ทำทุจริตเป็นคนที่มียุทธิพลมาก ๆ ในการที่จะข่มขู่ต่าง ๆ นานา ซึ่งทำให้หลักฐานสูญหายไปหมด ดังนั้นกฎหมายไทยควรต้องปรับปรุงในเรื่องนี้ด้วย ซึ่งคณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอไปด้วยเกี่ยวกับการปรับปรุงในมิติของการคุ้มครองพยาน ทำอย่างไรที่จะทำให้พยานกล้ามาพูด ทำอย่างไรที่จะให้คนที่เข้าไปมีส่วนอยู่ในนั้นกล้าออกมาให้ข้อมูล เพื่อสาวไปถึงผู้เป็นต้นตอของการทุจริตเงินโยบายได้

### วิทยากร : อาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากต่างประเทศ พบว่า ต่างประเทศมักจะใช้คำว่า “การคอร์รัปชันเชิงระบบ หรือ Systemic Corruption” มากกว่าคำว่า “การทุจริตเงินโยบาย” โดยในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้อธิบายไว้แล้วว่า การทุจริตเงินโยบายกับ การคอร์รัปชันเชิงระบบ หรือ Systemic Corruption เป็นเรื่องเดียวกัน

ความแตกต่างระหว่างคำว่า “ทุจริต” กับ “ทุจริตเงินโยบาย” คือ

- การทุจริตเงินโยบายจะเริ่มต้นการทุจริตตั้งแต่ขั้นนโยบาย กล่าวคือ ผู้ทุจริตจะมีเจตนาหรือแนวความคิดตั้งแต่เริ่มต้นนโยบายว่าเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้ทุจริตหรือพวกพ้องจะได้รับผลประโยชน์อะไรบ้าง

- ในประเทศเยอรมนีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริต แต่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตไว้ในกฎหมายอาญาประมาณ ๔ มาตรา และมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต

- การทุจริตเป็นปรากฏการณ์ของสังคม กล่าวคือ สังคมทุกสังคมจะมีการทุจริตซ่อนอยู่ การแก้ปัญหการทุจริตไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว และหากกล่าวถึงการทุจริตทุกคนจะคิดถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แต่ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการแก้ปัญหการทุจริตไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียว ดังนั้นในข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นนี้ซึ่งมีประมาณ ๕-๖ ข้อ จะมีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญาเพียงข้อเดียว และมีข้อเสนอแนะในประเด็นอื่น ๆ อีก ๔-๕ ประเด็น เช่น การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล การมีวินัยการคลัง การตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อทุกคนเข้าใจว่าการทุจริตเป็นปรากฏการณ์ของสังคมแล้ว ทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องช่วยกันกำจัดการคอร์รัปชันให้หมดไป โดยหากนำเอา

กฎหมายอาญามาแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันแต่เพียงอย่างเดียวก็จะติดปัญหาเรื่องการพิสูจน์จนกว่าจะแน่ใจว่าผู้กระทำความผิดทุจริต คือ ไม่มีใบเสร็จ ส่วนข้อเสนออื่นๆ ของผู้วิจัยก็จะช่วยลดข้อบกพร่องในประเด็นนี้ของกฎหมายอาญาได้

การทำงานวิจัยเสนอฐานความผิดสมคบกันทุจริต สังคมไม่ควรมองว่าเป็นเรื่องการสร้างยุ่งยากในการแสวงพยานหลักฐาน แต่ควรมองว่าเป็นการเพิ่มโอกาสให้ฝ่ายรัฐในการจับคนที่กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ ไม่ควรมองว่ากฎหมายเป็นคำตอบสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาปรากฏการณ์ของสังคม สิ่งสำคัญที่ควรทำที่สุด คือ การปลูกจิตสำนึกให้แก่เยาวชน

### วิทยากร : ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต (ช่วงที่ ๓)

แนวคิดที่ได้มีการนำเสนอคือ การนำกฎหมายอาญาไปใช้ในการจัดการกับพวกทุจริตเชิงนโยบาย แต่นอกเหนือจากการใช้กฎหมายอาญายังคงต้องมีการใช้วิธีการอื่น ๆ อีกด้วย นั่นก็คือการทำให้พื้นที่ของการสร้างนโยบายที่จะไปกระทำทุจริตไม่สามารถบรรลุผลได้ ด้วยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารว่า การที่จะออกนโยบายหรือโครงการใด ๆ จะต้องคิดให้รอบด้านและต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งส่วนหนึ่งได้ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีที่ร่างขึ้น เช่น ในมาตรา ๑๖๔ บัญญัติหลักการสำคัญให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติ โดยบัญญัติว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์คือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ เปิดเผย และระมัดระวังรอบคอบในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม ต้องให้มีการรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน โดยปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของไทยจะยังมีปัญหาอยู่บ้างทั้งในแง่ของสาระบัญญัติและในเรื่องของการบังคับใช้ก็ตาม อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานผ่านกลไกของสำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจยังไม่เพียงพอเพราะต้องไม่ลืมว่าสำนักงบประมาณก็เป็นส่วนราชการที่ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่สั่งการลงมา ประการถัดมาคือ รัฐบาลต้องการยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นการย้ำว่าการดำเนินงานของรัฐบาลประชาชนต้องมีโอกาสได้รับรู้รับทราบว่าสิ่งที่ทำไปจะเป็นประโยชน์หรือเป็นโทษต่อเขา

ในขั้นของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในขั้นแรกของการพิจารณาเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีการพิจารณาว่าจะให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังเข้าไว้ด้วย แต่เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีความเป็นเทคนิค

และมีความสลับซับซ้อนค่อนข้างมาก การนำมาเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะกลายเป็นเรื่องยุ่งยากจึงเห็นควรเว้นเสีย อย่างไรก็ตาม ในเรื่องวินัยการเงินการคลังนี้เป็นเรื่องสำคัญและน่าห่วงใย จำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบ ในการสร้างเสริมวินัยทางการเงินการคลังให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ต้องมีการกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาใช้ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ในอดีตการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของไทยยังมีช่องว่างอยู่มาก โดยจะพบว่าในช่วงเวลาใกล้เคียงปีงบประมาณส่วนราชการจะมีพฤติกรรมของการเร่งรัดใช้จ่ายเงินงบประมาณ ส่วนหนึ่งเกิดจากการวางแผนและการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งสะท้อนถึงวินัยด้านการเงินการคลัง ดังนั้นจึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีวิธีคิดในการใช้จ่ายงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นสร้างโครงการ โดยไม่ว่าจะเป็นใครหรือพรรคการเมืองใดที่เข้ามาดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณภาครัฐจะต้องมีการดำเนินงานที่เป็นระเบียบแบบแผนชัดเจน ต้องมีมุมมองของการประหยัด คุ่มค่า และประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่เรื่องสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือใครควรเป็นองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรที่มีอยู่เช่น กกต. ปปช. หรือ สตง. อาจจะต้องเข้ามาช่วยดูแลตั้งแต่ในขั้นแรกของการเริ่มต้นโครงการ ในขั้นของการปฏิบัติ รวมถึงการประเมินผลเพื่อให้งานของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในโครงการใหญ่เป็นไปตามแนวทางที่ควรจะเป็น

## คำถามและความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนา

### คำถาม

๑. ในประเทศที่มีการกำหนดความผิดฐานสมคบกันทุจริต มีการศึกษาหรือไม่ว่าก่อนและหลังที่มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้นั้นสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่

### คำตอบ

ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบสถิติดังกล่าว แต่ใน ๒ ประเทศที่ผู้วิจัยไปศึกษา และนำมากำหนดเป็น model ฐานความผิดฐานสมคบ คือ อังกฤษ และอเมริกา ได้กำหนดความผิดฐานสมคบใช้ในกรณีทั่ว ๆ ไปด้วย โดยได้อธิบายว่าความผิดฐานสมคบในกรณีทั่ว ๆ ไปต้องมีความเสียหายพอสมควร งานวิจัยจึงได้เสนอว่า ความผิดฐานสมคบน่าจะเป็นการป้องปรามปัญหาการทุจริตได้

### คำถาม

๒. นโยบายทุกนโยบายสามารถนำไปสู่การทุจริตได้ เพราะในการปฏิบัติตามนโยบายจะต้องนำไปสู่การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจะนำไปสู่การทุจริต ดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตโดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาประเมินความเสี่ยงว่า หากนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตด้านใด พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการในการป้องกันการทุจริต รวมทั้งเสนอว่าหากไม่ทำตามมาตรการในป้องกันดังที่เสนอไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร ทั้งนี้ ควรกำหนดโทษไว้ด้วยว่าหากหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวอาจจะมีโทษทางอาญา หรือโทษทางละเมิด นอกจากนั้น ยังเห็นว่าการสืบสวนหาพยานหลักฐานในการทุจริตกระทำได้ยาก จึงขอเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ในประเด็นที่ว่า หากผู้ที่ให้ผลประโยชน์มาแจ้งความก่อนที่จะถูกจับได้ก็จะถือว่าไม่มีความผิด ซึ่งน่าจะทำให้มีบุคคลมาให้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตมากขึ้น และรัฐไม่ต้องลงทุนกับการซื้อเครื่องดักฟัง หรือบรรจุเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้สามารถประหยัดงบประมาณได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังเห็นว่า หากภาครัฐออกมาตรการในการป้องกันการทุจริตมากเกินไปอาจจะส่งผลให้มีผู้ประกอบการเข้ามาร่วมงานกับภาครัฐน้อยลง

### คำตอบ

การกำหนดพฤติกรรมกรรมการทุจริตเชิงนโยบายต้องชัดเจน เนื่องจากการทุจริตเชิงนโยบายนั้นเกิดจากการที่ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปบิดเบือนกฎหมายเพื่อหาประโยชน์ให้กับตนเอง ส่วนมากจะเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูลงานที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง เป็นต้น

### คำถาม

๓. ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยที่เสนอให้ใช้หลักการสมคบกันการกระทำความผิดหรือชั้นการเตรียมการเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย โดยการเพิ่มฐานความผิดเข้ามาในบทบัญญัติของกฎหมายนั้น โดยปกติกฎหมายอาญาจะลงโทษผู้กระทำความผิดในขั้นตอนการลงมือกระทำความผิดแล้ว อย่างไรก็ตามในข้อเสนอของนักวิจัยได้กำหนดให้เพิ่มความผิดตั้งแต่ขั้นตอนก่อนที่จะมีการตกลงกันหรือไม่ เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น หากนาย ก. ติดต่อกับ นาย ข. ให้ไปฮั้วประมูล หากนาย ข. ตกลงก็จะเข้าฐานความผิดฐานสมคบ แต่หากนาย ข. ไม่ตกลงก็ยังไม่เข้าฐานความผิดสมคบ ข้อเสนอของนักวิจัยได้รวมไปถึงกรณีหลังด้วยหรือไม่ว่า นาย ข. ต้องไปแจ้งความดำเนินคดีกับนาย ก. ก่อนถึงจะถือว่าเป็นความผิด

### คำตอบ

โดยหลักในเรื่องเกี่ยวกับการสมคบที่กำหนดในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดว่า เมื่อ ก. ส่งสารเชิญไปถึง ข. แล้วจะกลายเป็นความผิด การที่จะเป็นความผิดขึ้นได้ต้องมีองค์ประกอบ กล่าวคือ เมื่อมีคำเชิญจาก ก. ไปถึง ข. แล้ว ข. ต้องเข้ามาคุย แต่การคุยนั้นถ้ายังไม่ตกลงกันก็ยังไม่ถือว่าเป็นความผิด การจะเป็นความผิดได้ต้องมีลักษณะเป็นข้อตกลง (Agreement) จึงจะเป็นความผิดสำเร็จ ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยปรากฏในหนังสือหน้า ๒๓๘ ก็คือเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็น มาตรา ๑๒๑/๑ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดตามกฎหมาย ดังนั้นต้องมีการสมคบเพื่อกระทำความผิดกฎหมาย (Conspiracy) มีข้อตกลงอย่างแท้จริงออกมาเราจึงจะดำเนินการในช่วงนั้น แต่จะไม่ขยายไปถึงในขั้นที่ผู้ร่วมการสมมนำเสนอที่ว่าเมื่อมีการคำเชิญไปถึง มีการฮั้วแล้วจะเป็นความผิด เพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลเกินไปกว่าเรื่องสมคบ แต่เป็นเรื่องของการติดต่อเพื่อสมคบซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคนเกินสมควร จึงเห็นควรดูเรื่องการสมคบที่มีองค์ประกอบที่ชัดเจนมากกว่า

### คำถาม

๔. การกำหนดให้ผู้กำหนดนโยบายทำการประเมินความเสี่ยงของนโยบายว่ามีโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในช่องทางใดบ้าง และหากไม่มีการประเมินความเสี่ยงก็จะไม่สามารถนำนโยบายนั้นมากำหนดเป็นนโยบายได้จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้กำหนดนโยบายในการพิสูจน์ถึงความคุ้มค่าของนโยบายหรือไม่

### คำตอบ

ในประเด็นที่สองที่ถามว่า การกำหนดมาตรการดังกล่าวจะกลายเป็นการสร้างภาระให้กับคนกำหนดนโยบายในการพิสูจน์ถึงความคุ้มค่าของนโยบายนั้นมากเกินไปหรือไม่ เรากำลังเป็นห่วงคนที่คิดนโยบายว่าแค่การคิดนโยบายก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากแล้ว การนำไปปฏิบัติยิ่งยุ่งยากมากกว่า ยังจะต้องมาประกันอีกว่าสิ่งที่คิดขึ้นมา นั้น จะคุ้มเงิน คุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน

ซึ่งตรงนี้เป็นเรื่องของความรับผิดชอบที่เราไม่เคยคิด เราเพียงแค่คิดว่าเราเลือกคนมาปกครองเรา มาปกครองระบบราชการเท่านั้น เรามักพูดกันว่าชาวบ้านพอใจเมื่อมีคนเอาเงินไปจ่ายให้ ให้สวัสดิการ หรือทำให้มีงานทำ แต่คำถามคือหน้าที่ของรัฐบาลมีเท่านั้นใช่หรือไม่ ซึ่งนั่นย่อมไม่ใช่เพราะเป็นการมองเพียงด้านเดียวของการบริหารงานบ้านเมือง ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีเขียนเอาไว้แล้วว่า การมองแต่เพียงด้านเดียวเช่นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะไม่เช่นนั้นรัฐบาลก็ก็จะทำเพียงการทำให้ประชาชนพอใจในเท่านั้น ซึ่งในบ้านเมืองอื่นเรื่องตามที่ คณะผู้วิจัยเสนอเหล่านี้ก็ได้เกิดขึ้นแล้ว แน่แน่นอนว่าหลายฝ่ายมองว่าเรื่องประชานิยมเป็นเรื่องไม่ผิด แต่กระนั้นการนำมาใช้ก็ต้องคิดให้ครบวงจรด้วย ต้องบอกให้ได้ว่าจะใช้วิธีการอย่างไรที่เหมาะสม แนวคิดที่บอกว่าประชาชนเลือกเข้ามาแล้วรัฐบาลจะวางนโยบายอย่างไรก็ได้ นั่นเป็นวิธีคิดแบบเดิม นโยบายดังกล่าวจะก่อความเสียหายอย่างไรก็ถือว่าเป็นเพราะประชาชนเลือกมาแล้วต้องยอมรับร่วมกัน เป็นการให้เสียงข้างมากเป็นตัวชี้ขาดเพียงอย่างเดียว เป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ปัจจุบันประเทศบ้านเมืองมีการพัฒนา ไปแล้ว ประชาชนมีความคิด การเคารพหลักการของประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่ความหมาย ของประชาชนนั้นหลายฝ่ายไม่ได้พูดแต่เพียงเรื่องของจำนวนเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงคุณภาพที่ดีด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศชาติบ้านเมืองจะต้องเป็นไป ความห่วงใยต่อกรณีที่ว่ายิ่งไปสร้างมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมามากแทนที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์อะไรขึ้นบ้างอาจไม่ได้ผล และอาจจะต้องเสียงบประมาณ ลงไปในการดำเนินการตามมาตรการนั้นยิ่งขึ้นอีกด้วย ที่ผ่านมากการปล่อยให้รัฐบาลวางนโยบายเพื่อใช้จ่ายเงินงบประมาณแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบเรื่องความคุ้มค่า ความเหมาะสมนั้นเป็นเรื่อง ที่หมดสมัยไม่เสียแล้วในปัจจุบัน เป็นความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างสมดุลระหว่างราชการและฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยกลไกเราอาจคิดว่าพิสูจน์ อีกว่าคุ้มค่าหรือไม่

คณะผู้วิจัยไม่ได้เสนอว่าให้ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้พิสูจน์ถึงความคุ้มค่าของนโยบายเอง แต่ได้เสนอให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่านโยบายของฝ่ายการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง มีข้อบกพร่อง หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการทุจริต หรือมีสัญลักษณ์ว่ามีการเตรียมการทุจริตเชิงนโยบายมาตั้งแต่ต้นหรือไม่ โดยดูได้จากการกำหนดรายละเอียดของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งผู้กำหนด นโยบายจะต้องเป็นผู้นำเสนอจากเป้าหมาย วัตถุประสงค์ วิธีการ กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ลดผลเสียหาย ให้น้อยลง และหากมีการทุจริตในภายหลังก็ต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายออกมาบังคับให้สามารถ เอาตัวการมาลงโทษให้ได้

## ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา

๑. เห็นด้วยกับนักวิจัยที่ว่า ควรมีมาตรการเชิงรุกออกมาเพื่อมาปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเห็นว่า

- นักวิจัยควรชี้ให้ชัดเจนว่าข้อเสนอแนะในงานวิจัยเป็นการเสนอต่อฝ่ายการเมือง ฝ่ายรัฐบาล หรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าแต่ละส่วนต้องทำอะไรเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

- ไม่ควรเสนอให้เพิ่มองค์กรหรือกฎหมายขึ้นมาใหม่ แต่ควรเสนอมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

- การเพิ่มความผิดฐานสมคบกันทุจริตอาจจะต้องมีกรณีศึกษาที่ชัดเจนให้กับนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐบาล

- เห็นด้วยกับการที่จะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยเห็นว่าในช่วงของการหาเสียงควรมีเวทีให้กับภาคประชาชนหรืออาจารย์ หรือนักศึกษาวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายเหล่านั้น โดยอาจจะเริ่มจากนโยบายในการหาเสียงของท้องถิ่นก่อน

- การสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีนั้น ควรให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณางบประมาณในแต่ละปีด้วย เพื่อให้คณะกรรมการมีข้อมูลในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพมากกว่าข้อมูลที่มาจากสำนักงานงบประมาณแต่เพียงด้านเดียว

- ควรเพิ่มการตรวจสอบความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐสภาด้วย

๒. เชื่อว่าหลาย ๆ รัฐบาลได้พยายามที่จะคัดกรองโครงการต่าง ๆ อยู่พอสมควร โดยบางรัฐบาลจะมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ เช่น สำนักพัฒนานโยบาย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหน่วยงานเหล่านี้ก็จะถูกยุบไป หรือการให้หน่วยงานที่มีอยู่เดิม เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่แสดงความคิดเห็นว่านโยบายของรัฐบาลนั้นคุ้มค่าหรือมีความเสี่ยงหรือไม่เพื่อเสนอต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะเชื่อผลการวิเคราะห์หรือไม่ก็อีกประเด็นหนึ่ง สิ่งที่น่าให้ความสำคัญที่สุดคือ จะทำอะไรถึงจะทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายเหล่านี้มีความยั่งยืนและทำให้บทบาทการวิเคราะห์นโยบายมีประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้งการที่จะทำให้บุคลากรที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์ตรวจสอบนโยบายของหน่วยงานหรือกระทรวงกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการของหน่วยงานหรือของกระทรวงของตนตามหลักวิชาและตามหลักความเป็นจริง อีกทั้งทำอะไรจึงจะทำให้บุคคลที่ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานมีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานอย่างแท้จริง

๓. การทุจริตเชิงนโยบายในอดีตเคยเกิดขึ้นจริงและสร้างความเสียหายค่อนข้างมาก ดังนั้น การหาแนวทางในการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดขึ้นอีกย่อมเป็นสิ่งที่ดี ทั้งนี้ การทุจริตมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำผิดฐานการค้ายาเสพติด ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ จะกระทำโดยบุคคลที่มีอำนาจและมีการกำหนดขั้นตอน แบ่งงานกันทำ ดังนั้น หากผู้วิจัยไปค้นคว้าข้อมูลการกระทำผิดในฐานสมคบกันกระทำผิดค้ายาเสพติด เช่น จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลอาจจะนำมาเทียบเคียงกับการตั้งฐานความผิดสมคบกันทุจริตได้ นอกจากนั้น การปฏิบัติงานในภาครัฐจะมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติไว้แล้ว และกำหนดให้คนที่ต้องปฏิบัติงานเหล่านั้นต้องมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำด้วย ดังนั้น การมองการทุจริตเชิงนโยบายก็ต้องดูว่าคนที่กำหนดได้ก็คือ คนที่มีหน้าที่ ดังนั้นโอกาสที่จะหาพยานหลักฐานก็จะง่ายกว่าคดียาเสพติด

## บทสรุป

ข้อมูลที่ได้จากการสัมมนานำเสนอผลงานทางวิชาการและงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติในหัวข้อเรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย” ในครั้งนี้จะมีส่วนอย่างสำคัญในการที่ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติรับรู้ถึงมุมมองทางวิชาการต่อประเด็นปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายและแนวทางในการกำหนดมาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาในประเทศไทย รวมถึงช่วยให้เกิดการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนต่อข้อจำกัดและข้อบกพร่องของกฎหมายที่ควรได้รับการพิจารณาแก้ไข เพื่อให้มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทยมีความเข้มแข็งและรัดกุมเพียงพอในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อไป

\*\*\*\*\*





**สรุปผลการประเมินโครงการสัมมนาทางวิชาการ**  
**นำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ**  
**เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม**  
**และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”**  
**วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา**  
**ณ ห้องสารนิเทศ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**

การสัมมนาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น จำนวน ๑๒๗ คน ซึ่งจากการแจกแบบประเมินผลโครงการสัมมนาดังกล่าวได้รับการตอบกลับมา จำนวน ๓๒ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๒ โดยสามารถสรุปผลการประเมินได้ ดังนี้

**ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป**

**ตารางที่ ๑ จำนวนและร้อยละของผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมด แยกตามอาชีพ/หน่วยงานที่สังกัด**

จำนวนผู้เข้าร่วมการสัมมนา ตามอาชีพ/หน่วยงานที่สังกัด	จำนวน (คน)	ร้อยละ
หน่วยงานภาครัฐ	๗๗	๖๐.๖
สื่อมวลชน	๑๗	๑๓.๓
คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๑๐	๗.๙
คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการดำเนินงานด้านการวิจัย		
คณะอนุกรรมการดำเนินการกำหนดแผนยุทธศาสตร์		
ด้านการวิจัย คณะอนุกรรมการดำเนินการสำรวจ		
ความคิดเห็นของประชาชน		
สถาบันการศึกษา	๘	๖.๓
หน่วยงานภาคเอกชน	๘	๖.๓
ผู้ช่วยดำเนินงาน/ผู้ชำนาญการ/ผู้เชี่ยวชาญประจำตัว	๒	๑.๖
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ		
อนุกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	๒	๑.๖
และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ		
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๑	๐.๘

จำนวนผู้เข้าร่วมการสัมมนา ตามอาชีพ/หน่วยงานที่สังกัด	จำนวน (คน)	ร้อยละ
คณะกรรมการประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๑	๐.๘
บุคคลทั่วไป	๑	๐.๘
<b>รวม</b>	<b>๑๒๗</b>	<b>๑๐๐.๐</b>

จากตารางที่ ๑ พบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๗๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๐.๖ รองลงมา ได้แก่ มาจากสื่อมวลชน จำนวน ๑๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๓ เป็นคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการดำเนินงานด้านการวิจัย คณะอนุกรรมการดำเนินการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ด้านการวิจัย และคณะอนุกรรมการดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน จำนวน ๑๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๗.๙ มาจากสถาบันการศึกษา มาจากหน่วยงานภาคเอกชน อาชีพละ ๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๖.๓ เท่ากัน เป็นผู้ช่วยดำเนินงาน/ผู้ชำนาญการ/ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และเป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อาชีพละ ๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๖ เท่ากัน และลำดับสุดท้าย ได้แก่ มาจากบุคคลทั่วไป มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมาจากคณะกรรมการประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อาชีพละ ๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๘ เท่ากัน

**ตารางที่ ๒ จำนวน และร้อยละของผู้เข้าร่วมสัมมนาที่ตอบแบบประเมินผล แยกตามอาชีพ/หน่วยงานที่สังกัด**

จำนวนผู้เข้าร่วมการสัมมนา ตามอาชีพ/หน่วยงานที่สังกัด	จำนวน (คน)	ร้อยละ
หน่วยงานภาครัฐ	๒๐	๖๒.๕
สถาบันการศึกษา	๔	๑๒.๕
หน่วยงานภาคเอกชน	๓	๙.๔
บุคคลทั่วไป	๓	๙.๔
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๑	๓.๑
สื่อมวลชน	๑	๓.๑
<b>รวม</b>	<b>๓๒</b>	<b>๑๐๐.๐</b>

จากตารางที่ ๒ พบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาที่ตอบแบบประเมินส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๕ รองลงมา ได้แก่ มาจากสถาบันการศึกษา จำนวน ๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๕ มาจากหน่วยงานภาคเอกชน และบุคคลทั่วไป กลุ่มละ ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๙.๔

เท่ากัน และลำดับสุดท้าย ได้แก่ มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสื่อมวลชน กลุ่มละ ๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๑ เท่ากัน

**ตารางที่ ๓ จำนวนและร้อยละของผู้เข้าร่วมสัมมนา จำแนกตามช่องทางการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสัมมนา (ร้อยละทุกรายการ)**

สื่อการประชาสัมพันธ์	จำนวน (คำตอบ)	ร้อยละ
จดหมายเชิญ	๒๘	๘๗.๕
อินเทอร์เน็ตสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	๓	๙.๔
โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์	๓	๙.๔
ช่องทางอื่น ๆ	๑	๓.๑

จากตารางที่ ๓ พบว่า ผู้ตอบแบบประเมินส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสัมมนาทางจดหมายเชิญ จำนวน ๒๘ คำตอบ คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๕ รองลงมา ได้แก่ อินเทอร์เน็ตสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ ช่องทางละ ๓ คำตอบ คิดเป็นร้อยละ ๙.๔ เท่ากัน และลำดับสุดท้าย ได้แก่ ช่องทางอื่น ๆ จำนวน ๑ คำตอบ คิดเป็นร้อยละ ๓.๑ ตามลำดับ

**ส่วนที่ ๒ การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสัมมนา**

**ตารางที่ ๔ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับหัวข้อและเนื้อหาของโครงการสัมมนา**

หัวข้อประเมิน	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
ความเหมาะสมและน่าสนใจของหัวข้อการสัมมนา	๔.๔๗	๐.๕๐๗	มากที่สุด
ความเหมาะสมของเนื้อหาสาระที่นำเสนอ	๔.๒๘	๐.๖๓๔	มากที่สุด
ท่านสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ หรือเผยแพร่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้	๔.๐๓	๐.๖๙๕	มาก
<b>รวม</b>	<b>๔.๒๖</b>	<b>๐.๕๓๔</b>	<b>มากที่สุด</b>

จากตารางที่ ๔ พบว่า ผู้ตอบแบบประเมินมีความคิดเห็นเกี่ยวกับหัวข้อและเนื้อหาของโครงการสัมมนา อยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ย ๔.๒๖

ตารางที่ ๕ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับวิทยากรและ  
ผู้ดำเนินรายการ

หัวข้อประเมิน	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
ความเหมาะสมของวิทยากรโดยภาพรวม	๔.๓๔	๐.๕๔๕	มากที่สุด
ความรอบรู้ต่อหัวข้อที่อภิปราย	๔.๓๔	๐.๗๐๑	มากที่สุด
ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ฟัง	๔.๒๘	๐.๕๒๓	มากที่สุด
การอภิปรายตรงประเด็นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้	๔.๑๙	๐.๖๙๓	มาก
การเสนอเนื้อหาได้เหมาะสมกับเวลา	๔.๑๖	๐.๕๘๓	มาก
การลำดับเนื้อหา มีขั้นตอนต่อเนื่องและง่ายต่อการเข้าใจ	๔.๑๓	๐.๕๕๔	มาก
<b>รวม</b>	<b>๔.๒๔</b>	<b>๐.๔๕๒</b>	<b>มากที่สุด</b>

จากตารางที่ ๕ พบว่า ผู้ตอบแบบประเมินมีความคิดเห็นเกี่ยวกับวิทยากรและผู้ดำเนินรายการ  
อยู่ในระดับมากที่สุด ค่าเฉลี่ย ๔.๒๔

ตารางที่ ๖ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

หัวข้อประเมิน	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในการจัดสัมมนา	๔.๐๐	๐.๗๑๘	มาก
ความเหมาะสมของสื่อและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบการ การสัมมนา	๓.๘๔	๐.๖๗๗	มาก
ความเหมาะสมของสถานที่ในการจัดสัมมนา	๓.๒๒	๑.๐๓๙	ปานกลาง
ความเหมาะสมของระยะเวลาในการจัดสัมมนา	๓.๙๐	๐.๗๐๐	มาก
ความเหมาะสมของเอกสารประกอบการสัมมนา	๔.๐๓	๐.๗๐๖	มาก
ความเหมาะสมของอาหารและเครื่องดื่มในการจัดสัมมนา	๓.๔๘	๐.๘๒๙	มาก
<b>รวม</b>	<b>๓.๗๕</b>	<b>๐.๖.๕</b>	<b>มาก</b>

จากตารางที่ ๖ พบว่า ผู้ตอบแบบประเมินมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อยู่ในระดับมาก  
ค่าเฉลี่ย ๓.๗๕

ตารางที่ ๗ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการสัมมนาโดยรวม

หัวข้อประเมิน	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
ความพึงพอใจในการสัมมนาครั้งนี้	๔.๐๗	๐.๕๒๑	มาก
<b>รวม</b>	<b>๔.๐๗</b>	<b>๐.๕๒๑</b>	<b>มาก</b>

จากตารางที่ ๗ พบว่า ผู้ตอบแบบประเมินมีความพึงพอใจต่อการจัดสัมมนาในครั้งนี้ อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ๔.๐๗

#### เกณฑ์การวิเคราะห์ข้อมูล

คะแนน	ระดับความคิดเห็น
๑.๐๐ – ๑.๘๐	น้อยที่สุด
๑.๘๑ – ๒.๖๐	น้อย
๒.๖๑ – ๓.๔๐	ปานกลาง
๓.๔๑ – ๔.๒๐	มาก
๔.๒๑ – ๕.๐๐	มากที่สุด

#### ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสัมมนาในครั้งนี้

- ควรจัดสัมมนาในภาคเช้า (๑ คำตอบ)
- ควรจัดสัมมนาในหัวข้อต่าง ๆ ที่หลากหลาย เพื่อให้หน่วยงานภายนอก ภาคเอกชน และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น (๑ คำตอบ)

๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘๘



แบบประเมินผลชุดที่.....



แบบประเมินผลโครงการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ  
เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุม  
และป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”  
วันจันทร์ที่ 3 เมษายน 2560 เวลา 12.30 – 16.30 นาฬิกา  
ณ ห้องสภานิติฯ ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 1 กรุงเทพมหานคร

**คำชี้แจง** 1. แบบประเมินผลชุดนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้วัดและประเมินผลสำเร็จจากการจัดโครงการสัมมนา  
นำเสนอข้อมูลทางวิชาการและงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์  
ในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการสัมมนาให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงขอให้ท่านแสดง  
ความคิดเห็นโดยเขียนเครื่องหมาย ✓ ในช่องตามที่ท่านเห็นสมควร

2. แบบประเมินผลชุดนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ส่วนที่ 2 การแสดง  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสัมมนา ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสัมมนาในครั้งนี้

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป**

อาชีพ/หน่วยงานที่สังกัด (ตอบได้เพียง 1 ข้อ)

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ          | <input type="checkbox"/> หน่วยงานภาคเอกชน  |
| <input type="checkbox"/> คณะกรรมการประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ | <input type="checkbox"/> บุคคลทั่วไป   |
| <input type="checkbox"/> หน่วยงานภาครัฐ                        | <input type="checkbox"/> ผู้ช่วยดำเนินงาน/ผู้อำนวยการ/ผู้เชี่ยวชาญ<br>ประจำตัวสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ |
| <input type="checkbox"/> สถาบันการศึกษา                        | <input type="checkbox"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....  |
| <input type="checkbox"/> สื่อมวลชน                             |  |

ท่านได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสัมมนาฯ ในครั้งนี้ผ่านทางสื่อใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> จดหมายเชิญ                           | <input type="checkbox"/> ไปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ |
| <input type="checkbox"/> อินเทอร์เน็ตสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา | <input type="checkbox"/> อื่นๆ โปรดระบุ .....  |



โปรดพลิกด้านหลัง

**ส่วนที่ 2 การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสัมมนา**

หัวข้อประเมิน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
<b>หัวข้อและเนื้อหาของการสัมมนา</b>					
1. ความเหมาะสมและน่าสนใจของหัวข้อการสัมมนา					
2. ความเหมาะสมของเนื้อหาสาระที่น่าสนใจ					
3. ท่านสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ หรือเผยแพร่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้					
<b>วิทยากรในภาพรวม</b>					
1. การลำดับเนื้อหา มีขั้นตอนต่อเนื่องและง่ายต่อการเข้าใจ					
2. ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ฟัง					
3. การเสนอเนื้อหาได้เหมาะสมกับเวลา					
4. ความรอบรู้ต่อหัวข้อที่อภิปราย					
5. การอภิปรายตรงประเด็นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้					
6. ความเหมาะสมของวิทยากรโดยภาพรวม					
<b>การบริหารจัดการ</b>					
1. ความเหมาะสมของเอกสารประกอบการสัมมนา					
2. ความเหมาะสมของสื่อและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบการสัมมนา					
3. ความเหมาะสมของอาหารและเครื่องดื่มในการจัดสัมมนา					
4. การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในการจัดสัมมนา					
5. ความเหมาะสมของระยะเวลาในการจัดสัมมนา					
6. ความเหมาะสมของสถานที่ในการจัดสัมมนา					
<b>สรุป ภาพรวม ท่านมีความพึงพอใจในการสัมมนาครั้งนี้</b>					

**ส่วนที่ 3. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสัมมนาในครั้งนี้**

.....  
 .....

.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือกรอกแบบประเมินผลในครั้งนี้  
 ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จะนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงการจัดสัมมนาในครั้งต่อไป



ภาคผนวก



กำหนดการสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ  
เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริต  
เชิงนโยบายในประเทศไทย”

วันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๒.๓๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ ห้องสารนิเทศ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑ กรุงเทพมหานคร

จัดโดย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

\*\*\*\*\*

เวลา ๑๒.๓๐ – ๑๓.๐๐ นาฬิกา

ลงทะเบียนและรับเอกสารประกอบการสัมมนาและ  
ชี้แจงการดำเนินการสัมมนา

เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๓.๓๐ นาฬิกา

พิธีเปิดการสัมมนา

- กล่าวรายงาน โดย นายพีระศักดิ์ พอจิต  
รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง  
ในฐานะประธานคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา
- กล่าวเปิดการสัมมนา โดย ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เวลา ๑๓.๓๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา

สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การทุจริตเชิงนโยบาย :  
มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหา  
การทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย”

**วิทยากร**

๑. ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
๒. รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสินิท
๓. ดร.วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์
๔. อาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน

**ผู้ดำเนินรายการ**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์

อนุกรรมการกลั่นกรองการดำเนินงานด้านการวิจัย

- อภิปรายและตอบข้อซักถาม

เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ปิดการสัมมนา

หมายเหตุ : กำหนดการอาจมีการเปลี่ยนแปลง



## รายชื่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสถาบันบัญญัติแห่งชาติ

\*\*\*\*\*

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| ๑. นายพีระศักดิ์ พอจิต  | ประธานกรรมการ              |
| ๒. นายถาวร ลีบุตรพงษ์   | กรรมการที่ปรึกษา           |
| ๓. หม่อมหลวง ปรียพรรณ ศรีธวัช   | กรรมการที่ปรึกษา           |
| ๔. นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย  | กรรมการที่ปรึกษา           |
| ๕. รองศาสตราจารย์ ดร.กรรณิการ์ สุขเกษม  | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| ๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงรักษ์ นันทวิสารกุล  | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| ๗. นายสุรพล โอภาสเสถียร   | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| ๘. นายสหัชชัย อนันตเมฆ  | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| ๙. นายวรพล โสคติยานุรักษ์   | กรรมการ                    |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน   | กรรมการ                    |
| ๑๑. นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์   | กรรมการ                    |
| ๑๒. นายกรรณภว์ ธนภรรคภวิน   | กรรมการ                    |
| ๑๓. รองเลขาธิการวุฒิสภาหรือที่ปรึกษา<br>ที่เลขาธิการวุฒิสภามอบหมาย<br>(นางสาววราภรณ์ มีเปรมปรีดี) | กรรมการ                    |
| ๑๔. ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ<br>(นางสาวชลธิชา มีแสง)   | กรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๕. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและข้อมูล<br>(นายประธาน ทิพยกะลิน)                                 | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

\*\*\*\*\*



## รายชื่อคณะกรรมการกลั่นกรองการดำเนินงานด้านการวิจัย

\*\*\*\*\*

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| ๑. หม่อมหลวง ปรียพรรณ ศรีธวัช                                     | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒. ศาสตราจารย์ ดร.ชนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล                            | รองประธานอนุกรรมการ           |
| ๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงรักษ์ นันทวิสารกุล                    | อนุกรรมการ                    |
| ๔. นายสุรพล โอภาสเสถียร   | อนุกรรมการ                    |
| ๕. รองศาสตราจารย์ ดร. พีรเดช ทองอำไพ                              | อนุกรรมการ                    |
| ๖. ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร ชำรงลักษณะ                               | อนุกรรมการ                    |
| ๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มุลศิลป์                           | อนุกรรมการ                    |
| ๘. ดร.สุตสวาสต์ี ดวงศรีไสย์                                       | อนุกรรมการ                    |
| ๙. ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ<br>(นางสาวชลธิชา มีแสง)                | อนุกรรมการ                    |
| ๑๐. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและข้อมูล<br>(นายประธาน ทิพยกะลิน) | อนุกรรมการ                    |
| ๑๑. นายสาธิต วงศ์อนันต์นนท์                                       | อนุกรรมการ                    |
| ๑๒. นางสาววิกานดา วรรณวิเศษ                                       | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๓. นางสาวศุภิฎฐา ธารารัตนสุวรรณ                                  | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

\*\*\*\*\*





รายชื่อข้าราชการกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ  
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

\*\*\*\*\*

๑. นายประธาน	ทิพยกะลิน	ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล
๒. นายณัฐกิตติ์	ปัทมะ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
๓. นางสาวเรไร	ลำเจียก	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
๔. นางสาวชมพูนุท	พรหมภักดี	วิทยากรชำนาญการ
๕. นางสาวศิริวรรณ	มนอัคระผดุง	วิทยากรชำนาญการ
๖. นางสาววิกานดา	วรรณวิเศษ	วิทยากรชำนาญการ
๗. นายอลนกรณ์	คำด้วง	วิทยากรชำนาญการ
๘. นางสาวสาคร	ศรีमुख	วิทยากรปฏิบัติการ
๙. นางสาวศุภิมา	ธารารัตนสุวรรณ	วิทยากรชำนาญการ
๑๐. นางสาวมัทยา	ศรีพนา	วิทยากรชำนาญการ
๑๑. นางสาวแสงจันทร์	มาน้อย	วิทยากรปฏิบัติการ
๑๒. นางภาวดี	ปัญญาหัตถ์พันธุ์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
๑๓. นางสาวน้ำทิพย์	ตั้งไตรรัตน์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๔. นางสาวรินรดา	วงษ์ศรีเผือก	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
๑๕. นางสาวนิจวรรณ	โปยขุนทด	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

\*\*\*\*\*