

การบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษกรณีความผิด
เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ



นางสาวพิชญ์สินี สัตยารณโชติ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ENFORCING LAW OF DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION A STUDY OF
OFFERANCE RELATING TO GOVERNMENT AGENCY BIDDING OFFENSE



Miss Pithchienee Satayatanachot

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of laws Program in laws

Faculty of laws

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

พิชญ์สินี สัตยารณโชติ : การบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรณีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ENFORCING LAW OF DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION A STUDY OF OFFERANCE RELATING TO GOVERNMENT AGENCY BIDDING OFFENSE). อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. วีระพงษ์ บุญญภาส , 132 หน้า.

ปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ได้สร้างความเสียหายต่อรัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากมีการแข่งขันอย่างเสรี ผู้ที่เสนอราคาต่ำก็จะเป็นผู้ได้งานไป แต่เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้น ราคาที่เสนอจึงไม่ใช่ราคาต่ำสุดก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐในด้านงบประมาณ นอกจากนี้งานที่ประมูลได้จากกระทำความผิด ค่าจ้างส่วนหนึ่งต้องไปจ่ายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองตามที่ติดตกลงกันไว้ทำให้ผู้ที่ได้รับการประมูลงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน ขดเชยกับเงินที่ได้เสียไป ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐที่เกิดจากการประมูลในลักษณะนี้ไม่มีคุณภาพและความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรมจึงได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐไว้ในบัญชีท้ายของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 แต่การบังคับใช้กฎหมายต่อความผิดนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลของผู้กระทำความผิด ซึ่งมักจะเป็นเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งสูง หรือนักการเมือง ปัญหาในเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐาน ปัญหาในเรื่องการดำเนินการกับทรัพย์สินซึ่งมักจะมีการปกปิดเปลี่ยนแปลง และเคลื่อนย้ายอย่างรวดเร็ว การทำงานในลักษณะการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงาน ป.ป.ง. ก็มักจะมีขั้นตอนยุ่งยาก บางครั้งไม่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำความผิดทั้งหมดได้ เนื่องจากศักยภาพของผู้กระทำความผิดมิได้ด้อยไปกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเลย ดังนั้น เพื่อความเหมาะสมในการบังคับกฎหมายต่อการกระทำความผิดประเภทนี้ การแสวงหามาตรการที่เหมาะสม เช่น การทำงานในลักษณะ TASK FORCE ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้ว หน่วยงานละ 1 คน โดยมีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นแกนกลาง นอกจากคณะทำงานลักษณะนี้จะสามารถปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว สามารถนำเอาความรู้เฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาประสานร่วมกันแล้ว ยังสามารถเป็นตัวเชื่อมต่อกับหน่วยงานของตนได้อย่างดี ทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับเสนอราคาของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้มีการปฏิบัติมาแล้วในต่างประเทศอย่างได้ผล วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่สามารถนำไปใช้เพื่อสร้างมาตรการทำงานแบบ TASK FORCE ได้ในทางปฏิบัติ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....พิชญ์สินี
ปีการศึกษา.....2551..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก.....

49 862049 34 : MAJOR LAWS

KEY WORD : DSI / ENFORCING LAW

PHITCHSIENEE SATAYATANACHOT : ENFORCING LAW OF DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION A STUDY OF OFFERANCE RELATING TO GOVERNMENT AGENCY BIDDING OFFENSE. THESIS ADVISOR : PROF.VIRAPHONG BOONYOPHAS. Ph.D.,132 pp.

It can be said committing an offense relating to government agency bidding at present causes a lot of damages to both public and private Sectors an the large amount of budget-lost. This come from the reason that if there is a fare competition the lowest price competitor will win the competition. If the offence relating to government agency bidding is committed in this case the winning competitor is not the one who offer the lowest price this causes a lot of damages to State-Budget has to give to the Officers or Politicians as agreed so it is necessary for the unlawful winning-competitions to reduce the quality of work for saving his budgets this causes disqualification work. From this reasons the Department of Special Investigation has to provide the offence relating to government agency bidding in the list of offenses connected with Special Investigation Act B.E.2547 beet as the matter of fact enforcing law on this offense causes a lot of problems such as problem on influenced-person who committed crimes because most of them are high-raking officers and politicians, problem on evidence-finding, problem on assets proceeding which are concealed by the Attorney General Thailand, Office of National Anti-Corruption, Office of National Police and Office of Anti-Money Laundering have many legal steps proceeding because the capability of the offenders are the same as state-officers. The suitable measures such as using TASK FORCE which consists of expect officers from the various concerning agencies to join team together and the Department of Special Investigation is the center not only speedy working but also joining the differences expertise together this will bring more sufficient law enforcement against the offence relating to Government Agent bidding. This measure also meets success in foreign countries. So this thesis focuses on finding the suitable measure on enforcing law by TASK FORCE

Field of Study :.....LAWS..... Student's Signature Phitchsienee
Academic Year : ..2008..... Advisor's Signature V. Boonyophas

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญญโญภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและช่วยวางแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตั้งแต่ในชั้นเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ทั้งยังให้คำแนะนำในการถอดความจากเอกสาร ภาษาต่างประเทศ การลำดับความคิดในการเขียน รวมถึงตลอดถึงการให้แง่คิดต่าง ๆ ในขณะที่ทำการศึกษา จนสำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์ อันประกอบด้วยรองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวราห์ และอาจารย์ธาริต เพ็งดิษฐ์ ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลบางส่วนเพื่อนำมาใช้ประกอบการศึกษา รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์นี้ด้วย ผู้เขียนจึงขอ กราบขอบพระคุณ อาจารย์ทุกท่านไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณต่อ พ.ต.ท.ถวัล มั่งคั่ง ที่ช่วยเหลือผู้เขียนในการค้นหาข้อมูล ประกอบการศึกษาวิทยานิพนธ์ และคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดามารดา น้องชาย และมิตรสหายที่เป็นผู้สนับสนุน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมาจนสำเร็จการศึกษา และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พอมีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้างขอให้เป็นที่กตเวทิตาแก่บิดา มารดา และครูอาจารย์ของผู้เขียน หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ	4
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความผิดในการสมยอมเสนอราคา.....	4
2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความผิดในการสมยอมเสนอราคา.....	10
2.2.1 การฮั้วระดับทั่วไป.....	11
2.2.2 การฮั้วระดับกลาง.....	12
2.2.1 การฮั้วระดับสูง.....	15
2.3 ลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นการกระทำความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ.....	16
2.3.1 ความผิดอาญาที่เอกชนเป็นผู้กระทำหรือร่วมกันกระทำ.....	16
2.3.2 ความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำ.....	32
2.4 การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเป็นความผิดทางอาญาที่มี ความแตกต่างจากความผิดอาญาโดยทั่วไป.....	37
2.5 กฎหมายต่างประเทศ.....	40
บทที่ 3 การดำเนินงานสอบสวนคดีพิเศษ	45
3.1 แนวคิดในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ.....	45
3.2 บทบาทภารกิจและขอบเขตการปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ.....	46

3.3	อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ.....	48
3.4	ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.....	49
3.5	ลักษณะของคดีพิเศษที่อยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ.....	50
3.5.1	ลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ข้อ (ก) ถึงข้อ (ง).....	52
3.5.2	ลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2).....	63
3.5.3	ลักษณะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง.....	65
3.6	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อความผิดเกี่ยวกับ การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ.....	67
บทที่ 4	การบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษกับความผิดเกี่ยวกับ การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ.....	79
4.1	กรณีประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการติดตั้งอุปกรณ์ สื่อสัญญาณความเร็วสูง (SDH) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	79
4.2	กรณีตัวอย่างคดีความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ.....	93
4.3	กรณีกล่าวหานายจิรายุ จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี ว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับพวกว่าทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ของกระทรวงสาธารณสุข.....	95
4.4	กรณีกล่าวหานายมัน สุวรรณสุข สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท่าช้าง และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลศรีจุฬาฯ อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับ การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	96
4.5	กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนกาญจนาภิเษก ด้านใต้ช่วง สุขสวัสดิ์ – บางพลี.....	98
บทที่ 5	บทสรุป เสนอแนะ	124
5.1	บทสรุป.....	124
5.2	เสนอแนะ.....	125
	รายการอ้างอิง.....	130
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	132

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างลักษณะความผิดอาญาทั่วไปกับ
ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ..... 37



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า อาชญากรรมได้พัฒนารูปแบบไปอย่างรวดเร็ว เทคโนโลยีที่ทันสมัยประโยชน์ตอบแทนที่มีมูลค่าสูงและรูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่ซับซ้อนจนยากแก่การบังคับใช้กฎหมาย ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นในสังคมอยู่เสมอ ในบรรดาปัจจัยเหล่านี้การใช้อิทธิพลในการกระทำความผิดการกระทำความผิดโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมทั้งภาครัฐได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่เข้าร่วมกับเอกชนในการทำทุจริตโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ ได้กลายเป็นสิ่งที่พบเห็นกันจนชินตาถึงกับมีคำพูดกันว่าทุกโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐจะต้องมีการฮั้วกันแทบทั้งสิ้น จนกระทั่งเกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมา เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในลักษณะนี้ขึ้นมา ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542” ซึ่งเป็นความผิดที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่เนื่องจากความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายต่อการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. นี้ จะต้องขึ้นอยู่กับการดำเนินงานขององค์กรบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษขอกระทรวงยุติธรรม จึงเข้ามารับผิดชอบคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ดังเหตุผลที่ได้แสดงไว้ของกรมสอบสวนคดีพิเศษคือ ปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ได้สร้างความเสียหายต่อรัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากมีการปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ผู้ที่เข้ามาเสนอราคาที่ต่ำในการทำงานให้กับรัฐก็จะได้รับงานไป แต่เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐขึ้น ราคาที่เสนอจึงไม่ใช่ราคาต่ำสุดก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐในด้านงบประมาณ นอกจากนี้งานที่ประมูลได้จากการกระทำความผิด ค่าจ้างส่วนหนึ่งต้องนำไปจ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมืองตามที่ได้ตกลงกันไว้ทำให้ผู้ที่ได้รับประมูลงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน หรือชดเชยกับเงินที่ได้เสียไป ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐที่เกิดจากการประมูลในลักษณะนี้ไม่มีคุณภาพ หรือไม่มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม จึงได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายต่อความผิดนี้ ยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลของผู้กระทำความผิด ซึ่งมักจะเป็นเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งสูงหรือนักการเมือง ปัญหาในเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐานและความปลอดภัยของพยาน ปัญหาในเรื่องการดำเนินการกับทรัพย์สินที่มักจะมีการปกปิด เปลี่ยนสภาพหรือโยกย้ายอย่างรวดเร็ว รวมถึงไปถึงการทำงานในลักษณะการประสานงานทั้งองค์กรภายในและองค์กรภายนอก เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงาน ปปง. และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมักจะมีขั้นตอนมาก บางครั้งก็ไม่สามารถดำเนินการกับผู้ที่อยู่เบื้องหลังได้ เนื่องจากอิทธิพลและศักยภาพของผู้กระทำความผิด มิได้ด้อยไปกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานี้ จึงต้องมีการศึกษาถึงมาตรการที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาการดำเนินคดีพิเศษ กรณีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไข และมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พบว่ามีปัญหาในส่วนของลักษณะความผิด ซึ่งยากที่จะแสวงหาพยานหลักฐาน ผู้กระทำความผิดมีทั้งข้าราชการตำแหน่งสูง นักการเมือง และเอกชน การกระทำความผิดมักจะทำอย่างลับหรืออิทธิพลที่มีตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีการร่วมมือกันในบรรดาหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรียกว่าสหสาขาวิชาชีพ หรือ Task Force เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายอย่างดี

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาถึงลักษณะของความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ อันอาจในการบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดจากลักษณะพิเศษของคดีความผิดประเภทนี้ โดยศึกษาทฤษฎี ระเบียบ ข้อบังคับที่สามารถนำมาใช้กับคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการบังคับใช้เพื่อนำมาใช้สร้างมาตรการที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย หลักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องของข้อมูลต่าง ๆ ได้จากเอกสาร ตำรา บทความวารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งข้อมูลที่ค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตเท่าที่มีผู้ให้ความสนใจได้ศึกษาไว้แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการดำเนินคดีพิเศษ กรณีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไข และมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
3. เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความผิดในการสมยอมเสนอราคา

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอาจกล่าวได้ว่า เกิดขึ้นมาไม่น้อยกว่า 500 ปี เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีและดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี เรียกว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือ “กินสินบน” มูลเหตุที่เป็นรากฐานของปัญหาน่าจะมีอิทธิพลจากวัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคมไทย กล่าวคือ จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ทำให้ทราบได้ว่าข้าราชการเป็นชนชั้นหนึ่งในสังคมไทย ซึ่งในสมัยก่อนข้าราชการได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นชนชั้นปกครองเป็นผู้มีอำนาจตามตัวบทกฎหมายและประชาชนทั่วไปต้องให้ความเชื่อฟังหรือต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เนื่องจากมีข้าราชการจำนวนมากสืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่า จึงทำให้มีลักษณะเด่นเหนือกว่าประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะแต่เดิมนั้นถือกันว่า การรับราชการเป็นการรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ข้าราชการจึงมีฐานะทางสังคมสูง ประกอบกับการที่ข้าราชการในสมัยก่อนไม่มีเงินเดือนประจำดังเช่นปัจจุบัน จึงทำให้พระเจ้าแผ่นดินพระราชทานเครื่องยศและบำนาญไว้ รวมทั้งสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการเป็นการตอบแทน ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ ไม่ต้องถูกชักชวน ไม่ต้องทำงานโยธาอันเป็นงานสำหรับไพร่และทาส แต่ข้าราชการต้องไปทัพเมื่อเกิดสงคราม โดยทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชากองทหาร รวมทั้งมีสิทธิแต่งตั้งบำนาญไพร่บริวารเป็นทนายและเป็นเสมียนประจำตัวและยังมีสิทธิคุ้มกันลูกหลานญาติพี่น้องไม่ให้ถูกเกณฑ์ไปทำงานโยธาอีกด้วยที่สำคัญ คือ การมีอำนาจเรียกเก็บภาษีอากร จังกอบ ส่วยจากราษฎร เมื่อได้รับแต่งตั้งไปประจำหัวเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ ภาษีอากรส่วนหนึ่งนำส่งเป็นเครื่องราชบรรณาการ อีกส่วนหนึ่งเก็บไว้ใช้ในราชการ พฤติกรรมดังกล่าวนี้ได้รับการยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลานานจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคม ในที่สุดพฤติกรรมหรือการกระทำของข้าราชการก็ได้สั่งสมจนกลายเป็นค่านิยม ซึ่งเป็นความเชื่อหรือความคิดที่ติดตรึงอยู่ในหมู่ข้าราชการทั่วไปว่า ตนเองเป็นผู้รับใช้พระมหากษัตริย์ มีเกียรติยศ มียศถาบรรดาศักดิ์ และเป็นผู้ปกครองประชาชน ค่านิยมเช่นนี้เป็นลักษณะของค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคนที่ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณและสืบทอดมาจนถึงปัจจุบันด้วย เรียกว่า ระบบเจ้าขุนมูลนาย¹

¹ กมล สกลเดชา, การทุจริตและประพฤติมิชอบในทางราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมาย (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 17.

นอกจากนี้ยังมีค่านิยมของข้าราชการอื่น ๆ อีกที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกัน ได้แก่ ค่านิยมที่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบและค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ข้าราชการไม่มีเงินเดือน จึงจำเป็นต้องมีพฤติกรรมรับของกำนัลจากผู้ที่มาติดต่อราชการ แทน หรือเกิดจากการที่ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ต้องการมีอำนาจ มีอำนาจจักรเป็นของตนเอง จึงจำเป็นต้องมีทรัพย์สินหรือเงินทองเพื่อใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและอุปถัมภ์ลูกน้องไว้เป็นพวกพ้อง การที่จะหาทรัพย์สินจำนวนมากมาได้นั้น ในบางครั้งข้าราชการได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองในทางมิชอบด้วย ซึ่งต่อมาเมื่อพฤติกรรมเช่นนี้ได้รับการยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมากก็จะกลายเป็นค่านิยมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบนี้เรียกว่าระบบอุปถัมภ์² (Patronage System)

ผลสืบเนื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีตดังกล่าว และมีระยะเวลาสั่งสมยาวนานจนกลายเป็นมรดกตกทอดมาเป็นการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบัน ทำให้ทัศนคติของข้าราชการและประชาชนที่มีต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องปกติธรรมดา ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงเหมือนความผิดทางอาญาอื่น ทั้งที่อัตราโทษสูงถึงจำคุกเป็นสิบปี ยี่สิบปี จำคุกตลอดชีวิต จนกระทั่งประหารชีวิตไม่ต่างกับความผิดฐานฆ่าคนตายเท่าใดนัก³ เมื่อสังคมไทยไม่ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องเสียหาย ตรงกันข้ามข้าราชการคนใดมีพฤติกรรมต่อต้านก็จะถูกมองว่าเป็นแกะดำในฝูงหรือโง่ ดังสุภาษิตที่ว่า “ไม่รู้จักเข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิวตาตาม” หรือ “พูดไปสองไพเบี้ยนึ่งเสียตำลึงทอง” ในที่สุดต้องยอมปฏิบัติตามจากเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ กลายเป็นเรื่องใหญ่และไม่ได้รับโทษทัณฑ์ใด ๆ จนกระทั่งเกิดความเคยชิน ดังที่สภาวิจัยแห่งชาติได้ระบุไว้ว่า “แม้การทุจริตในวงราชการจะเป็นความผิดทางอาญา เช่นเดียวกับความผิดหรืออาชญากรรมอื่น ๆ แต่ก็ยอมเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นเรื่องที่ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้รู้เห็นส่วนมากมักจะมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การนำสืบและพิสูจน์.....⁴

² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาชนบท : สาเหตุและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2532), หน้า 25.

³ สุพัตรา เพชรมณี, ผลสืบเนื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีตที่มีต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบัน (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 32.

⁴ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงราชการไทย (พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509), หน้า 1.

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ปัญหาสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดและแสดงความคิดเห็นกันอยู่เสมอ ทั้งจากตัวบุคคล หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไป คือ การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ ซึ่งนอกจากจะเป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมโดยส่วนรวมแล้ว ยังเป็นการทำลายศรัทธาของประชาชนให้ผุ่ร่อนลงไปด้วย...⁵ นอกจากนี้ ยังมีข้อความกล่าวไว้ว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา (Underdevelopment Countries) หรือเรียกให้ไพเราะว่าประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนห่วงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะแปลกไปจากความผิดอาญาหรืออาชญากรรมประเภทอื่นอยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้รู้เห็นส่วนมากเป็นผู้ที่ร่วมกระทำผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งกว่านั้น แม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าใครกินสินบาทตราคดีสินบนก็พูดตรง ๆ ไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องหมิ่นประมาท แม้กฎหมายจะให้สิทธิพิสูจน์ได้ก็ต้องเสียเวลา จึงต้องระมัดระวัง.....”⁶

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นพฤติกรรมทางสังคมซึ่งแสดงออกอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2518 ได้มีการจัดตั้งองค์กระระดับชาติขึ้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เรียกย่อ ๆ ว่า “ป.ป.ช.” พร้อมทั้งมีการประกวดคำขวัญและรณรงค์ต่อต้านกันเรื่อยมา คำขวัญที่ชนะการประกวดของ ป.ป.ช. ได้แก่ “ช่วยกันกำจัดคอร์รัปชันให้สิ้นเพื่อแผ่นดินไทยอยู่รอด” และ “ชาติจะพ้นภัย หากร่วมมือกันปราบคอร์รัปชัน” เป็นต้น จนกระทั่งมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 แต่การทุจริตคอร์รัปชันก็ยังไม่มิต่ำที่จะลดลง ตรงกันข้ามกลับมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการใหม่ ๆ ในการหากินกับเงินงบประมาณของแผ่นดิน โดยเฉพาะในช่วงหลังยุคประชาธิปไตยแบ่งบานจนเรียกกันว่า “ธุรกิจการเมือง” หรือ “บุฟเฟต์คาร์ปิเนต” เพื่อถอนทุนคืนจากการเลือกตั้งจนเป็นข้ออ้างประการหนึ่งที่สำคัญในการก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารทุกครั้ง

⁵ เล็ก แนวนมาลี, **มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและกำจัดผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจากการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด 4 ภาค** (กรุงเทพฯ ฯ : ม.ป.ท., 2522), หน้า 16.

⁶ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, **กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง** (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์แห่งทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 1-24.

ต่อมาภายหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปี พ.ศ. 2535 ธุรกิจการเมืองยังมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินมากยิ่งขึ้น มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจผู้แทนราษฎรเสนอโครงการได้จากปีละ 1 ล้านบาท เป็น 5 ล้านบาท เป็น 10 ล้านบาทและ 20 ล้านบาท พร้อมทั้งมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการเสนอโครงการ และการเบิกจ่ายเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทำให้การสั่งการหรือการอ้างเป็นเจ้าของงบประมาณไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ให้ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของนักการเมืองนั้น ๆ ได้เข้าเป็นผู้สัญญาตามโควตาที่ได้รับจัดสรร เนื่องจากการสอบราคาหรือประกวดราคาได้มีการประกาศพอเป็นพิธีและปกปิดเอกสารการประกวดราคาหรือเสนอราคาไว้เมื่อครบกำหนดวันเปิดซองก็นำเอาเอกสารของบริษัทหรือห้างร้านต่าง ๆ มาประกบคู่กันประมาณ 3-5 ราย สลับไขว้กันไปมาในแต่ละโครงการ เพื่อให้เอกสารครบถ้วนตามขั้นตอนก่อนเสนอขออนุมัติและลงนามในสัญญาจ้างตามใบสั่ง นอกจากนี้ยังมีการวิ่งเต้นขอแปรรูปจัดตั้งประมาณเพิ่มอีกส่วนหนึ่งต่างหาก เพื่อผลักดันให้งบประมาณไปลงในพื้นที่จังหวัดหรือเขตเลือกตั้งของตนเอง หากได้งานเพิ่มอีกจะแจกจ่ายให้คะแนนเป็นการตอบแทนโดยเรียกค่าหัวคิวเป็นเปอร์เซ็นต์

เมื่อถึงจุดหนึ่งของสังคมส่วนใหญ่ไม่สามารถยอมรับธุรกิจการเมืองดังกล่าวได้จนมีกลไกทางสังคมขับเคลื่อนให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยสร้างองค์อิสระเป็นหน่วยงานการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ฯลฯ และได้มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการและปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30(4) กล่าวคือ ภายในปี พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและภายในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าของรายได้รัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ยังมีผลข้างเคียง (Side Effect) ที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition) ระหว่างค่านิยมเก่าที่ยังเคยชินกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นร่วมกับข้าราชการและผู้รับเหมาท้องถิ่นสมคบกันหรือตกลงกันหรือรวมหัวกันไม่ให้มีการแข่งขันในการประมูลงานเพื่อให้ได้ราคาที่ดีตกลงกันหรือมีการแบ่งผลประโยชน์กันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยิ่งเรื้อรังเป็นมรดกตกทอดมา เมื่อมีการกระจาย

อำนาจไปทั่วทุกตำบลในประเทศไทย ยิ่งทำให้สังคมหรือสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นการกระจายการทุจริตให้แพร่ระบาดลงไปในระดับรากหญ้า (Glass Roots) ให้ทวีความรุนแรงมากขึ้นครอบคลุมชนบททุกหนทุกแห่ง ซึ่งในความเป็นจริงปัญหาการทุจริตนี้หากมีการพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว เป็นปัญหาดั้งเดิมของสังคมไทยและมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยดังกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะมีการกระจายอำนาจหรือไม่ เห็นได้จากข่าวหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการประกวดราคาหรือสอบราคาของส่วนกลางก็มีลักษณะไม่แตกต่างกัน⁷ อาทิเช่น โครงการฝักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือโครงการจัดซื้อเวชภัณฑ์ยาของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น เพราะการทุจริตอยู่ในสายเลือดของข้าราชการไทยมาช้านาน โดยเฉพาะ “การฮั้ว” นี้แต่เดิมถือว่าเป็นข้อตกลงที่ใช้บังคับได้ เพราะเป็นพาณิชย์นโยบายในทางการค้า คือ เป็นนโยบายยอมการประมูล ไม่ใช่การล่อลวงให้หลงเชื่อไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด ดังเช่นคำพิพากษาที่ 297/2501⁸ จนกระทั่งต่อมาจึงมีคำพิพากษาฎีกา ที่ 2022/2519 (ประชุมใหญ่) และคำพิพากษาฎีกาที่ 986/2551 ถือว่าข้อตกลงฮั้วในการประมูลงานของทางราชการนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 เนื่องจากการฮั้วสร้างความเสียหายแก่รัฐหลายประการ ได้แก่ 1) ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ผู้ที่เสนอราคาต่ำจะเป็นผู้ที่ได้งานไป แต่การฮั้วไม่ใช่ราคาต่ำสุดที่สามารถดำเนินงานตามที่ประมูลได้ 2) งานที่ประมูลได้ไปเนื่องจากการฮั้ว ค่าจ้างส่วนหนึ่งที่ได้รับมาตามราคาเต็มต้องนำไปจ่ายตามข้อตกลงฮั้ว ทำให้ผู้ที่ได้รับงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐที่เกิดจากการประมูลที่มีการฮั้วไม่มีคุณภาพ โดยทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ แต่รัฐเสียประโยชน์ 3) การฮั้วประมูลงานเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบจากผู้ประมูลได้⁹

โดยหลักกฎหมายแล้วพฤติกรรมการฮั้วประมูลงานกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ถือว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีขอบสำหรับตนเองและผู้เกี่ยวข้องเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 151 มาตรา 209 มาตรา 210 มาตรา 309 หรือมาตรา 310 แล้วแต่ข้อเท็จจริง แต่สังคมไม่ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ถือว่าเป็นอาชญากรรม เพราะความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ทุกคนได้รับ

⁷ “ตั้งกรรมการสอบ “ฮั้ว” ศาลากลางจังหวัดนครปฐม, มติชนรายวัน(19 มิถุนายน 2544) : 24.

⁸ อัครวิทย์ สุมาวงศ์, รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง, (กรุงเทพ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), หน้า 185-187.

⁹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั้ว (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 23.

ประโยชน์ร่วมกันและมีการปฏิบัติเช่นนี้จนกลายเป็นความเคยชินไม่รู้สึกรู้ว่าผิด ทำให้ไม่มีผู้เสียหาย หรือไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) (7) และ (8) เมื่อไม่มีการเปิดคดีพนักงานสอบสวนจึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ ประกอบกับในทางอาญานั้น จะต้องมีการกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าพฤติกรรมใดเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ดังนั้น เพื่อความสะดวกแก่การนำสืบและพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากข้อสงสัย คณะรัฐมนตรีสมัยนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย จึงได้มีมติให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธานคณะทำงานพิจารณาร่างกฎหมายป้องกันการฉ้อ เพื่อนำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในการนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวปรากฏว่าได้รับความสนใจจากบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค อาทิเช่น พรรค ประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา ได้เสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกันเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและในขั้นตอนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้นได้พิจารณารวมร่างกฎหมายที่เสนอมาทั้งหมดเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ในคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีตัวแทนจากภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมในการพิจารณาด้วย อาทิเช่น ผู้แทนสมาคมสถาปนิกสยาม ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย¹⁰ เป็นต้น

ในที่สุดเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาและลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปในเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้ ความว่า

“โดยที่ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยการจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทาน อนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ฉะนั้น การจัดหาสินค้าหรือบริการ รวมทั้งการให้สิทธิดังกล่าว จึงต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอ

¹⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ **ยุทธศาสตร์ต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543), หน้า 41-55.

ราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มันได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของ รัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ ในบางกรณี ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิดหรือละเว้นไม่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อันมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้ การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด เพื่อเป็นการปราบปรามการกระทำในลักษณะดังกล่าว รวมทั้ง กำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปราบปรามดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้”¹¹

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความผิดในการสมยอมเสนอราคา

การสมยอมเพื่อแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเรียกกันว่า “การฮั้ว” นั้นเป็นพฤติการณ์ที่ ปรากฏแพร่หลายในสังคมไทย คนไทยรู้จักชินชา ครั้งหนึ่งเมื่อนักการเมืองพูดในสภาว่า ถ้าไม่ให้ ญาติพี่น้องประมุขงาน สภาแห่งนี้ก็คงไม่มีใครเหลือ หมายความว่า การประมุขงานเป็นเรื่องปกติ ของญาติพี่น้องสมาชิกสภาเกี่ยวข้องกับการฮั้ว และเป็นพฤติกรรมเลียนแบบตั้งแต่ระดับชาติไป จนถึงระดับท้องถิ่น พิระมิดของการฮั้วมีฐานใหญ่และเป็นเครือข่ายโยงใยกันทั้งหมด การฮั้วจึงเป็น สิ่งที่สะท้อนระบบอุปถัมภ์ และการคอร์รัปชันของสังคมไทย โดยมี “อำนาจ” เป็นเส้นเลือดใหญ่ที่ คอยหล่อเลี้ยง เพราะการฮั้วเป็นพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับอำนาจที่เป็นทางการ ได้แก่ อำนาจทาง การเมืองซึ่งเป็นตัวกำหนดนโยบายและการตัดสินใจกับอำนาจที่ไม่เป็นทางการอันเป็นอำนาจมืดที่ อุดมไปด้วยความไม่โปร่งใสและกฎหมายเอื้อไม่ถึงที่ksomอยู่เบื้องหลังของท่านผู้ทรงเกียรติทั้ง ระดับชาติและระดับท้องถิ่น งานของแกรน แม็กคอนแนล (Grant McConnell) ที่ชื่อ “Private Power and American Democracy” นับเป็นชิ้นงานแรก ๆ ของทฤษฎีฮั้วที่แสดงให้เห็นว่าเป็นสิ่ง สากล มีทั้งการฮั้วขั้นที่ต่ำ เช่น ใช้นักเลงคุมเวลาเย็นของ ใช้กำลังประทุษร้าย สั่งเก็บคู่แข่งใช้บริษัท/ ห้างประกบกันพอเป็นพิธี ฯลฯ ส่วนการฮั้วขั้นสูงจะต้องเข้าไปคุมอำนาจการใช้ดุลพินิจของ ข้าราชการ และกำหนดนโยบายแอบแฝงประโยชน์ส่วนตัวเอาไว้ ซึ่งยากมากที่สาธารณชนจะเข้าใจ ว่ามีวาระซ่อนเร้น (Hidden Agenda) อะไร ตรงไหน เพราะจะมีผลประโยชน์หลายส่วนผสมกัน ไปหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) กันอยู่นั่นเอง ตามทฤษฎีฮั้วนี้จะให้ภาพว่า คนที่จะฮั้วกันมี 3 คน คือ ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเรียกว่า “Iron Triangles” โดยมีข้าราชการเป็นแกนกลางที่ใครๆ ก็ต้องพึ่งพา ยิ่งงานข้าราชการมีความลับที่ คนอื่นไม่รู้และสามารถเลือกตัดสินใจไปในทางใดก็ได้ หรือจะใช้เวลาในการตัดสินใจให้งานเสร็จช้า หรือเร็วก็ได้ สิ่งสำคัญที่สุดของการฮั้วมาจากข้าราชการมีอำนาจในการตัดสินใจโดยมีพื้นฐานทาง

¹¹ “ตั้งกรรมการสอบ “ฮั้ว” ศาลากลางจังหวัดนครปฐม,มติชนรายวัน(19 มิถุนายน 2544):24.

กฎหมาย งบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ รองรับ เรียกว่า “การใช้อำนาจดุลพินิจของข้าราชการ” (Bureaucratic Discretion) และการฮั้วเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการร่วมกับนักการเมือง นักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์แสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นข้าราชการเดินทางไปหาคนอื่นหรือคนอื่นเดินทางไปหาข้าราชการก็ได้ โดยทั้งสามฝ่ายมีเจตนาาร่วมกัน คือ “ฮั้วโกงรัฐ”

ลักษณะหรือวิธีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (การฮั้ว) ในทัศนะของผู้ศึกษาแบ่งการกระทำออกเป็น 3 ประเภท คือ

2.2.1 การฮั้วระดับทั่วไป

ซึ่งเป็นวิธีการกระทำของเอกชนผู้เสนอราคาเข้ามาตั้งแต่เดิม ได้แก่

2.2.1.1 การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ (คุ่ม) ชูเชี่ยวและการใช้อิทธิพลทุกรูปแบบให้คู่แข่งจำยอมกระทำหรือไม่กระทำกรใด ๆ เพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะการประมูลหรือได้งานชิ้นนั้น ๆ ไป ซึ่งนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาลมีความหมายถึงเฉพาะบุคคลกลุ่มนี้เท่านั้น ที่จะถูกดำเนินการ

2.2.1.2 การให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้เสนอราคารายอื่นหากเป็นบริษัทใหญ่ ๆ ก็อาจจะมีการโอนเข้าบัญชี แล้วให้พนักงานตัวแทนบริษัทไปยื่นเสนอราคาตามที่ตกลงกันไว้แล้ว เช่น การซื้อขายเครื่องจักรกล รถยนต์ประจำตำแหน่ง รถยนต์บรรทุกขยะ รถดับเพลิง ฯลฯ หากเป็นโครงการก่อสร้าง เช่น ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย อาคาร ฯลฯ จะมีการเคลียร์กันในวันสุดท้ายของวันซื้อขายแบบแปลน เมื่อทราบว่าเป็นบริษัทหรือห้างใดบ้างที่มาซื้อแบบแปลน หรืออาจจะมีการจ่ายกันในวันยื่นซองหรือเปิดซองเสนอราคา ซึ่งเรียกว่า “ฮั้วหน้างาน”

2.2.1.3 การจูงใจโดยออกเช็คเป็นค่าตอบแทน การรับว่าจะให้เงิน การรับว่าจะแบ่งงานอื่นให้ (งานนี้ขอก่อน) กรณีเหล่านี้หากรับว่าจะให้แล้วไม่ให้ เรียกว่า “เบี้ยว”

2.2.1.4 การใช้อุบายหลอกลวงและปลอมแปลงเอกสารประกาศประกวดราคา หรือสอบราคาให้ผู้เสนอราคาอื่นหลงผิดในลักษณะต่าง ๆ เช่น คุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา เงื่อนไขการเสนอราคา ลักษณะของสินค้าหรืองานโครงการต่าง ๆ วันเวลาและสถานที่ที่ยื่นซอง และเปิดซองเสนอราคา วงเงินงบประมาณ ฯลฯ

2.2.2 การชำระระดับกลาง

เป็นการกระทำของเอกชนหรือผู้รับเหมา หรือผู้ผลิต หรือจำหน่ายสินค้า หรือบริการตกลงร่วมกัน โดยมีเจ้าหน้าที่หรือหัวหน้าหน่วยงานเป็นเครื่องมือในการซื้อของรัฐ เริ่มตั้งแต่เพิกเฉย ละเลย รู้เห็นเป็นใจ จนกระทั่งร่วมกระทำผิดด้วย ได้แก่

2.2.2.1 การปิดงาน ซึ่งมีหลากหลายวิธีและการกระทำก็ไม่จำกัดเฉพาะวิธีใดวิธีหนึ่ง อาจจะทำร่วมกันหลาย ๆ วิธี ก็ได้ เช่น

1. ไม่ส่งประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคาเลย เรียกว่า “ปิดงาน”
2. ส่งให้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์จริง ให้สินบนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์กักเอกสารไว้จนล่วงเลยวันยื่นซอง
3. ปลอมใบรับฝากหรือใบนำส่งหรือตราประทับของไปรษณีย์ กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจทำเองหรือมอบหมายให้ผู้รับเหมาไปส่ง โดยผู้รับเหมาทราบว่า จะเคลียร์กับไปรษณีย์เอง แต่ไม่ยอมจ่ายหรือทำงานไม่สำเร็จ แล้วผู้รับเหมาลงมือปลอมเอง จึงนำเอกสารที่ปลอมดังกล่าวมาส่งคืนเป็นการหลอกเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง
4. ปิดประกาศไว้ที่บอร์ดเฉพาะวันแรก เพื่อถ่ายรูปแล้วให้พยานลงชื่อรับรองการปิดประกาศแล้วปลดออก หากผู้เสนอราคารายใดสนใจมาสอบถามเจ้าหน้าที่ก็จะบอกว่าไม่มีงาน โดยปกปิดประกาศนั้นไว้ จนล่วงเลยวันยื่นซองจึงนำไปปิดประกาศไว้ที่บอร์ดใหม่หรือเก็บไว้เลย
5. ส่งให้เฉพาะแต่บริษัทหรือห้างที่เป็นกลุ่มพรรคพวกของตนเองที่รู้จักกัน หรือตกลงกันแล้วว่าใครจะได้งานใด โดยเฉพาะวิธีสอบราคาตามระเบียบพัสดุให้ส่งแก่ผู้มีอำนาจนั้น ๆ โดยตรงก็เพียงพอ
6. ส่งกระดาษเปล่าหรือส่งประกาศบางส่วนให้หน่วยงานประเภทเดียวกันที่อยู่ในเครือข่าย โดยมีการประสานงานให้ความช่วยเหลือปกปิดแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน เช่น อ.บ.ต. กับ อ.บ.ต. เทศบาลกับเทศบาลหรือ อ.บ.ต. ภายในเขตอำเภอเดียวกัน เพียงเพื่อให้มีหลักฐานจากไปรษณีย์และหนังสือนำส่งมาแนบไว้ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค (ส.ต.ง.) ตรวจสอบ
7. ส่งไปให้หน่วยงานหรือบริษัทหรือห้างที่ภาคอื่นหรือจังหวัดอื่นที่อยู่ไกล ๆ หรือส่งล่าช้าจนผู้เสนอราคา รายอื่นจัดทำเอกสารการเสนอราคาไม่ทันกำหนด
8. ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่กรุงเทพฯ แทนที่จะส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่รับผิดชอบเขตจังหวัดนั้น ๆ
9. เจ้าหน้าที่นำหนังสือส่งประกาศประกวดราคาหรือสอบราคาไปลงรับเองที่อำเภอ จังหวัด ศูนย์รวมข่าว สถานีวิทยุ ฯลฯ แล้วนำประกาศดังกล่าวกลับคืนมาเก็บไว้ โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เผยแพร่ข่าวประกาศประกวดราคาหรือสอบราคา

หมายเหตุ วิธีการดังกล่าวนี้จะทำได้ง่ายกรณีเป็นการจัดซื้อหรือจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคาที่วงเงินไม่เกิน 2,000,000 บาท สำหรับวิธีประกวดราคาที่มีวงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไปจะมีมาตรการเพิ่มเติมรัดกุมขึ้น

2.2.2.2 การล็อกเงื่อนไข (Lock Specification) ซึ่งเจ้าหน้าที่กับเอกชนร่วมมือกันมาตั้งแต่เริ่มโครงการ โดยกำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขเป็นการกีดกันหรือล็อกเงื่อนไขแก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด เช่น

1. กำหนดคุณลักษณะของเครื่องจักรกลให้ตรงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งตามที่ตกลงกันได้ หรือครุภัณฑ์ที่มีผู้ผลิตหรือเสนอราคาเพียงบางรายเท่านั้นที่มีคุณสมบัติถูกต้อง
2. กำหนดคุณลักษณะของวัสดุก่อสร้างหรือครุภัณฑ์ที่มีผู้ผลิตหรือผู้เสนอราคาเพียงบางรายเท่านั้น
3. กำหนดทุนจดทะเบียนของกิจการที่เข้าเสนอราคาไว้สูงมาก
4. กำหนดว่าต้องมีผลงานก่อสร้างเฉพาะแบบใดแบบหนึ่งซึ่งผู้เสนอราคาอื่นมีคุณสมบัติตามที่กำหนดน้อยมาก
5. หน่วยงานนั้น ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการขึ้นทะเบียนไว้ และให้เฉพาะผู้รับเหมาหรือผู้ประกอบการที่มีชื่อในทะเบียนเท่านั้นมีสิทธิเสนอราคา
6. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ๆ อันเป็นการกีดกัน เพื่อให้ผู้เสนอราคาที่ตกลงกันได้เท่านั้นมีคุณสมบัติครบถ้วน ทำให้รายอื่นต้องถูกตัดสิทธิ

2.2.2.3 การเสนอราคาไขว้กัน เป็นการกระทำเพื่อให้เห็นว่ามีการเสนอราคาหลายราย และมีการแข่งขันกันจริง แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นบริษัทที่อยู่ในเครือเดียวกัน หรือที่ได้ตกลงกันได้แล้ว เช่น

1. การตั้งตัวแทนจำหน่ายเครื่องจักรกลของบริษัทแม่ซึ่งเป็นบริษัทต่างประเทศ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพฯ แต่มีบริษัทหรือห้างที่เป็นตัวแทนจำหน่ายอยู่เกือบทุกจังหวัด มีการตกลงกันให้ตัวแทนจำหน่ายจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งได้งานขึ้นนั้นไป แล้วให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการตลาดไปยื่นซองเสนอราคาประกบให้พอเป็นพิธี โดยสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯ ช่วยเคลียร์ให้ล่วงหน้าแล้ว

2. ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติจัดซื้อหรือจัดจ้าง จะเป็นเจ้ามือในการจัดสรรแบ่งงานให้แก่บริษัทหรือห้างต่าง ๆ โดยระบุโครงการนี้หรืองานนี้จะให้แก่บริษัทหรือห้างใด แล้วเรียกเจ้าหน้าที่พัสดุหรือเจ้าหน้าที่พัสดุมาสั่งการ ต่อจากนั้นบริษัท

หรือห้างที่ได้งานจะเอาเอกสารการจดทะเบียนบริษัทหรือห้าง พร้อมทั้งใบเสนอราคา ประมาณการ ค่าก่อสร้างมาส่งให้แก่เจ้าหน้าที่จัดการจับคู่ประกบไขว้กันไปมาพอเป็นพิธีให้เสร็จ จนกระทั่งมีการ นำเสนออนุมัติและลงนามในสัญญา จึงนำสัญญาฉบับไปออกหนังสือค้ำประกันสัญญาจาก ธนาคาร แล้วนำมาคืนแก่เจ้าหน้าที่พัสดุ แต่ในปัจจุบันนี้ใช้วิธีการที่แนบเนียนขึ้น โดยมีการตกลง กันล่วงหน้ามีการยื่นซองและรับซองกันจริง แต่เป็นราคาที่ตกลงกันแล้ว หากตรวจสอบวงเงินจาก เอกสารใบเสนอราคาก็พอจะรู้ว่ามีการสมยอมกัน เพราะราคาที่เสนอไม่แตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตามวิธีนี้ในปัจจุบันก็ยังกระทำกันอยู่และกระทำร่วมกับวิธีปิดงานดังกล่าวแล้ว

2.2.2.4 การสร้างเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาให้มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะให้อำนาจหน่วยงาน เช่น อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด นายกเทศมนตรี นายก อบจ. นายก อบต. ฯลฯ มีอำนาจอนุมัติ จัดซื้อหรือจัดจ้างบริษัท หรือห้างที่ผลิต หรือจำหน่าย หรือรับเหมาก่อสร้างหรือรับบริการงานโครงการ นั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องมีการประกาศประกวดราคาหรือสอบราคา เมื่อเข้าเงื่อนไขว่าได้มีการประกวด ราคาหรือสอบราคามาแล้วหลายครั้งไม่ได้ผลดี การประกาศประกวดราคาหรือสอบราคาจะไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จทันภายในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้เงินงบประมาณตกไปหรือ อ่างเหตุผลความจำเป็นอื่น ๆ เพื่อให้สามารถจ้างผู้รับเหมาตามที่ต้องการได้ กรณีนี้ก็เช่นกันวิธีการในการจัดรูปแบบหนึ่งที่ยพยายามบิดเบือนหรือหาช่องว่างของระเบียบพัสดุที่ยังมีให้เห็นอยู่จนถึงทุกวันนี้

2.2.2.5 การอาศัยโอกาสแก้ไขหรือเปลี่ยนใบเสนอราคาใหม่กรณีนี้เป็นการให้สิทธิบน แก่เจ้าหน้าที่พัสดุที่มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารในใบเอกสารเสนอราคา ในช่วงระหว่างวันสิ้นสุดการรับ ซองเสนอราคาและก่อนวันเปิดซองเสนอราคา เมื่อทราบราคาของผู้เสนอราคารายอื่นทุกรายแล้วก็จะ ทำการเปลี่ยนใบเสนอราคาฉบับใหม่หรือแก้จำนวนเงินในใบเสนอราคาใหม่ให้ต่ำกว่าผู้เสนอราคา รายอื่นเพียงเล็กน้อย เพื่อให้ตนเป็นฝ่ายชนะการประมูลครั้งนั้น ๆ วิธีนี้จะใช้ได้เฉพาะช่วงระยะเวลา ในการรับและเปิดซองเสนอราคาไม่ใช่วันเดียวกันหรือให้มีการส่งใบเสนอราคาทางไปรษณีย์หรือ บางกรณีอาจวางเงินจำนวนเงินไว้หรือทำใบเสนอราคาไว้สองฉบับแล้วเติมจำนวนเงินหรือเปลี่ยนใบ เสนอราคาใหม่ทันที โดยเปิดซองเสนอราคาของผู้เสนอราคารายนั้นเป็นซองสุดท้าย เจ้าหน้าที่ที่เป็น คณะกรรมการเปิดซองก็จะช่วยโอกาสกระทำการดังกล่าวแต่เป็นวิธีที่ไม่นิยมกันมากนัก

2.2.3 การฮั้วระดับสูง

ซึ่งเป็นการวางแผนของนักการเมืองระดับชาติ เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย เลขานุการรัฐมนตรี ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ส.ส. สว. และข้าราชการระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรม กอง จังหวัด อำเภอ ร่วมกับนักธุรกิจผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือผู้รับเหมาก่อสร้างที่เป็นโครงการใหญ่ ๆ หลายร้อยหรือหลายพันล้านบาทจนถึงเป็นหมื่น ๆ ล้าน หรือเป็นโครงการที่จะต้องจัดซื้อหรือจัดจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ การฮั้วระดับสูงนี้จะเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายแอบแฝงซ่อนเร้น (Hidden agenda) ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน (Conflict of Interest) ซึ่งยากแก่การแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด หรือไม่เพียงพอที่จะลงโทษผู้กำหนดนโยบายได้โดยมีลักษณะหรือวิธีการที่แนบเนียนมาก ได้แก่

2.2.3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายของประเทศ หรือกระทรวงเสนอขออนุมัติมติคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติในหลักการให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการใหญ่ ๆ หรือให้สัมปทานใหญ่ ๆ เช่น โครงการก่อสร้างถนน สนามบิน ระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ หรืออนุมัติให้ดำเนินงานตามโครงการฝักสวนครุฑรั้วกินได้ ยกเลิกบัญชีกลางแห่งชาติ โครงการจัดซื้อชุดนักเรียนหรือวัสดุอุปกรณ์การศึกษาของโรงเรียนหรืออุปกรณ์กีฬาทั่วประเทศ โครงการจัดซื้อนมโรงเรียน ฯลฯ ซึ่งอาจมีการขอเพิ่มวงเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเป็นระยะพุ่งเข้ามาด้วย ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้กระทรวงหรือหน่วยงานหรือแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีดำเนินงาน รายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่ายหรือค่าก่อสร้างอีกครั้งหนึ่งจุดนี้เองที่เป็นช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (Abuse) เกิดขึ้น

2.2.3.2 ข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ มอบหมายนโยบายหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินำไปพิจารณาดำเนินการตามกรอบแนวทาง เพื่อทำการออกแบบกำหนดราคาหรือกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการกีดกันผู้เสนอราคารายอื่นหรือไม่ให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้การมอบหมายนโยบายหรือสั่งการดังกล่าวไม่ได้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพียงแต่วางแนวทางกว้าง ๆ เอาผลสำเร็จของงานเป็นหลัก และผู้มีอำนาจนั้นก็มอบอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้บุคคลที่ไว้วางใจระดับรองลงไป เพื่อไม่ให้มีหลักฐานเชื่อมโยงถึงตนหรือมีช่องทางที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เพราะไม่ปรากฏลายมือชื่อของตนในเอกสารการจัดซื้อหรือจัดจ้างใด ๆ เลย บางครั้งก็จะมอบอำนาจให้จังหวัดหรือหน่วยงานในสังกัดระดับจังหวัดดำเนินการแทน และให้เจ้าหน้าที่กับ

ผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนประสานงานโดยอาศัยบารมีของข้าราชการ หรือนักการเมืองระดับสูงเอื้อประโยชน์ให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว

2.3 ลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

2.3.1 ความผิดอาญาที่เอกชนเป็นผู้กระทำหรือร่วมกันกระทำ

1) ความผิดอาญาฐานตกลงร่วมกันในระหว่างผู้เข้าเสนอราคาโดยทุจริต

มาตรา 4 “ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง”

ความผิดฐานนี้ถือว่าเป็นลักษณะความผิดขั้นพื้นฐานที่สุดของพฤติกรรมการตกลงสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการตกลงกันเองในระหว่างเอกชนแต่ละรายที่มีสิทธิเสนอราคาว่าจะให้เอกชนรายใดเป็นผู้ได้งานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ไป วิธีการตกลงที่เข้าข่ายความผิดฐานนี้ ได้แก่ การตกลงแบ่งงานก่อสร้างกันในระหว่างกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างที่เข้าร่วมเสนอราคาในแต่ละส่วนราชการ ผู้กระทำความผิดที่ถือเป็นตัวการ^{*} ในความผิดฐานนี้จะเป็นผู้ที่เข้าร่วมตกลงกันหรือ “ผู้ที่มีส่วนร่วม” และผู้ที่ไปชักชวนผู้อื่นให้เข้าร่วมตกลงกัน ซึ่งภาษาวงการรับเหมาก่อสร้างเรียกว่า “คนจัดฮั้ว” โดยบุคคลทั้งสองกลุ่มนี้จะต้องรับโทษเท่าเทียมกันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

^{*} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

มีข้อนำสังเกตเกี่ยวกับความผิดฐานนี้ว่า กฎหมายถือว่ากระทำความผิดสำเร็จตั้งแต่ไปชักชวนผู้อื่นให้มาตกลงสมยอมกันและผู้ที่ตกลงกันในการเสนอราคา มีมูลเหตุจูงใจเพื่อวัตถุประสงค์ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ครอบคลุมประกอบตามโครงสร้างความผิดทางอาญาเป็นความผิดสำเร็จ แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงจะยังมิได้มีการยื่นเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือในกรณีที่ต่อมา มีการยกเลิกข้อตกลงในการสมยอมร่วมกัน (การฮั้ว) ไป และผู้เสนอราคาแต่ละรายต่างเข้าร่วมเสนอราคาโดยอิสระแล้วก็ตาม* แต่ทั้งนี้ต้องมีเจตนาพิเศษประกอบด้วย

โดยทั่วไปเมื่อคนเราจะกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา จะมีลำดับขั้นตอนการกระทำความผิด ดังนี้

1. การคิดที่จะกระทำความผิด
2. การตกลงใจที่จะกระทำความผิด
3. การเตรียมการกระทำความผิด
4. การลงมือกระทำความผิด

ในลำดับที่ 1) การคิด และ 2) การตกลงใจที่จะกระทำความผิดนั้นกฎหมายยังไม่เอาผิด เพราะการคิดเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตใจ พิสูจน์ได้ยากกว่าคิดอย่างไร ส่วนการตกลงใจนั้นเมื่อตกลงใจแล้วก็อาจมีการกลับใจได้ จึงไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

ส่วนลำดับที่ 3) คือ การเตรียมการกระทำความผิดนั้น โดยหลักกฎหมายก็ยังไม่เอาผิด เพราะอาจมีการกลับใจได้เช่นกัน เว้นแต่การเตรียมการกระทำความผิดบางฐานที่กฎหมายเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่อาจกระทบต่อความมั่นคงหรือทำลายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพียงแต่ผู้กระทำเตรียมการก็มีความผิดแล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 107, 108, 109, 110, 114, 128, 219¹²

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 219 บัญญัติว่า “ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา 217 หรือมาตรา 218 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับพยายามกระทำความผิดนั้น”

¹² บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตศิลปศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 21

โดยหลักกฎหมายอาญาแล้วจะเอาผิดต่อเมื่อเลยขั้นตอนการเตรียมกระทำ ความผิดแล้ว คือ เข้าสู่ลำดับที่ 4) ขั้นตอนการลงมือ กระทำความผิด หากความผิดสำเร็จก็รับโทษ อาญานั้น ๆ แต่ถ้าไม่สำเร็จมีความผิดฐานพยายามต้องรับโทษ 2 ใน 3 ส่วนของความผิดอาญานั้น นั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลง อาชญากรก็เปลี่ยนวิธีการกระทำ ความผิดให้สลับซับซ้อนยุ่งยากแก่การป้องกันและปราบปรามมากขึ้น ลักษณะความผิดบางคดี เป็นการกระทำที่รุนแรงและส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจสังคม ทำลายความสงบสุขของสังคมทั้งใน ปัจจุบันและมีแนวโน้มว่าจะก่อปัญหาอย่างยิ่งในอนาคต หากปล่อยให้มีการกระทำถึงขั้นเตรียม การแล้ว ก็เป็นการยากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิด กฎหมายสมัยใหม่จึงมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเอาผิดแก่ผู้กระทำที่อยู่ในขั้นตอนที่ 2 คือ การตกลงใจ เรียกว่า “หลักการสมคบกันกระทำความผิด” (Conspiracy) โดยกฎหมายถือว่าเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่มีการตกลงกัน เช่น ความผิดฐานช่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 210 บัญญัติว่า “ผู้ใดสมคบ กันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษ จำคุก อย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นช่องโจรต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

คำพิพากษาฎีกา 3201/2527 ความผิดฐานเป็นช่องโจรจะต้องมีบุคคลตั้งแต่ ห้าคนขึ้นไป ได้คบคิดประชุมหารือร่วมกันและตกลงกันที่จะกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้ใน ภาค 2 และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป เมื่อได้ ประชุมตกลงกันดังกล่าวแล้วเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่ได้มีการตกลงใจสมคบกัน แม้จะยังมิได้ กระทำความผิดตามที่ตกลงกันไว้ผู้ที่เข้าร่วมประชุมก็มีความผิดฐานเป็นช่องโจรแล้ว หากมีผู้ที่ เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งคนใดไปกระทำความผิดตามที่ตกลงไว้ ก็เป็นความผิดเกิดขึ้นอีกกระทงหนึ่ง แยกออกจากความผิดฐานเป็นช่องโจร

ความผิดอาญาฐานตกลงร่วมกันในระหว่างผู้เข้าเสนาอราคาโดยทุจริตมีองค์ประกอบ ความผิด ดังนี้

1. องค์ประกอบภายนอก
 - 1) ผู้ใด
 - 2) ตกลงร่วมกันในการเสนาอราคา

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 บัญญัติว่า “ผู้ใดลงมือกระทำความผิด แต่กระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้ว แต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้นั้นพยายามกระทำความผิด

2. องค์ประกอบภายใน

1) เจตนาธรรมดา

2) เจตนาพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และมีเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกัน ดังนี้

ก. โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือ

ข. โดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือ

ค. โดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการ

ประกอบธุรกิจปกติ

นอกจากนี้ ยังมีความผิดอีกฐานในมาตรา 4 วรรคสอง คือ ความผิดฐานเป็นรัฐในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำผิดฐานตกลงเสนอราคา โดยทุจริตต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานตกลงเข้าเสนอราคาโดยทุจริต

“การตกลงร่วมกันในการเสนอราคา” คือ บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปทำความตกลงร่วมกันในการเสนอราคา การตกลงนี้จะต้องมีการแสดงออกและรับกัน โดยกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงแต่ต่างคนต่างใจหรือต่างคนต่างทำ แต่บังเอิญร่วมกันเข้าก็ไม่นับว่ามีข้อตกลง

โดย “การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอมือเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้สัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ

อนึ่ง “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีความผิดฐานตกลงร่วมกันในการเสนอราคานี้ การตกลงร่วมกันในการเสนอราคานั้นต้องประกอบไปด้วยเจตนาพิเศษ (วัตถุประสงค์ที่กำหนดด้วย แต่ความผิดนี้จะถือว่าเป็นความผิดสำเร็จแล้วเมื่อการตกลงกัน ไม่จำเป็นต้องมีการกระทำตามที่ตกลง¹³ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเฉียบขาด ตามทฤษฎี

¹³ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว, หน้า 55-70.

ควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เพื่อลดโอกาสในการกระทำความผิด และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม

2) ความผิดอาญาฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต

มาตรา 5 “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับหรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย”

ความผิดฐานนี้จะเป็นการตกลงสมยอมกันในการเสนอราคา ในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อจูงใจผู้เสนอราคารายอื่นตอบแทนในการที่ตนจะได้เป็นผู้ชนะการประมูลเสนอราคาในครั้งนั้น ๆ ได้แก่ กรณีที่มีการจัดแบ่งเงินค่างานที่คาดว่าจะได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐส่วนหนึ่ง เพื่อมาจัดแบ่งให้ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นการตอบแทนที่ไม่เข้าแข่งขัน หรือเข้าแข่งขันเสนอราคาในราคาที่สูงกว่า เป็นต้น ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 5 นี้ มีทั้งฝ่ายผู้ให้หรือรับว่าจะให้ (วรรคแรก) และผู้รับหรือตกลงที่จะรับประโยชน์ใด ๆ (วรรคสอง) เพื่อจูงใจให้ผู้อื่นเข้าร่วมกระทำความผิดองค์ประกอบความผิดทำนองเดียวกับมาตรา 4 ที่บัญญัติให้ความผิดสำเร็จเมื่อมีการให้หรือแม้เพียงตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ใด ๆ แก่ผู้อื่น หรือรับหรือเพียงตกลงว่าจะรับผลประโยชน์ใด ๆ จากผู้อื่นก็ตาม ซึ่งเป็นความผิดสำเร็จโดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะได้มีการยื่นเสนอราคาจริง ๆ หรือไม่ และไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะเสียประโยชน์ไปแล้วหรือไม่ก็ตาม¹⁴

¹⁴ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ”, หน้า 36.

ความผิดอาญาฐานให้เงินหรือทรัพย์สินประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตนี้ เป็นความผิดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับความผิดฐานให้สินบนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144^{*} เพียงแต่ตามประมวลกฎหมายอาญาต้องเป็นการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานเท่านั้น แต่ความผิดฐานนี้เป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลทั่วไป เพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐก็ได้

ความผิดอาญาฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต มีองค์ประกอบความผิด ดังนี้

1. ผู้ใด
2. กระทำการดังต่อไปนี้เป็นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน
 - 1) ให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
 - 2) ขอให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
 - 3) รับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
3. องค์ประกอบภายใน
 - 1) เจตนาธรรมดา
 - 2) เจตนาพิเศษ

ก. เพื่อประโยชน์ในการเสนอราคาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือ

ข. เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่ได้จะได้รับ หรือ

ค. เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา

ความผิดฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่เสนอให้หรือรับว่าจะให้ใช้หลักการเดียวกับมาตรา 4 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเฉียบขาด ตามทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เพื่อลดโอกาสในการ

^{*} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

กระทำความผิดและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างร้ายแรง แต่ทั้งนี้ต้องมีเจตนาพิเศษ (วัตถุประสงค์) เป็นองค์ประกอบความผิดตามข้อ ก. ข. หรือ ค. ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อด้วย

คำว่า “ประโยชน์อื่นใด” ที่ให้ หรือขอให้ หรือรับว่าจะให้ หมายถึง ประโยชน์ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินหรือเงินทอง แต่เป็นสิ่งอื่น เช่น หากยอมไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาจะแต่งตั้งให้เป็นกรรมการบริษัท หรือให้บ้านพักโดยไม่เสียค่าเช่า หรือให้ใช้รถยนต์โดยไม่เสียค่าเช่า หรือยกลูกสาวให้แต่งงานด้วย

ตามมาตรา 5 วรรคแรก สามารถแยกการกระทำที่เป็นองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในอันจะถือว่าเป็นความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันเป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 กระทำเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ เช่น

1. มีการให้ (ให้แล้ว) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ
2. มีการขอให้ (เสนอ) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ
3. มีการรับว่าจะให้ (เมื่อได้รับข้อเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบแล้วตอบตกลง) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ

กรณีที่ 2 กระทำเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าบริการหรือสิทธิที่จะได้รับ เช่น

1. มีการให้ (ให้แล้ว) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับเหมารายอื่น เพื่อตอบแทนการยอมเสนอราคาสูงกว่า
2. มีการขอให้ (เสนอ) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับเหมารายอื่น เพื่อตอบแทนการยอมเสนอราคาสูงกว่า
3. มีการรับว่าจะให้ (เมื่อได้รับข้อเรียกร้องจากผู้รับเหมารายอื่นแล้วตอบตกลง) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับเหมารายอื่น เพื่อตอบแทนการยอมเสนอราคาสูงกว่า

กรณีที่ 3 กระทำเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา เช่น

1. มีการให้ (ให้แล้ว) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับเหมารายอื่นหรือผู้ที่เข้าร่วมประกวดราคาหรือสอบราคา เพื่อให้ถอนการเสนอราคา
2. มีการขอให้ (เสนอ) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับเหมารายอื่นหรือผู้ให้เข้าร่วมประกวดราคาหรือสอบราคา เพื่อไม่ให้เข้าร่วมประมูลงานหรือไม่ให้ซื้อแบบแปลน
3. มีการรับว่าจะให้ (เมื่อได้รับข้อเรียกร้องจากผู้รับเหมารายอื่นแล้วตอบตกลง) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับเหมารายอื่นหรือผู้ที่เข้าร่วมประกวดราคา หรือสอบราคา เพื่อให้ถอนการเสนอราคาหรือไม่ให้เข้าร่วมในการประมูลงาน

การกระทำทั้ง 3 กรณีดังกล่าวนี้ เป็นความผิดทันทีที่มีการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ โดยไม่ต้องรอให้ผู้รับหรือผู้จะรับดำเนินการตามที่ตกลง และแม้ต่อมาผู้รับหรือผู้จะรับไม่ดำเนินการตามที่ตกลง การกระทำของผู้ให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ก็เป็นความผิดสำเร็จไปแล้ว

ส่วนในมาตรา 5 วรรคสอง ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำความผิดอาญาฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต กฎหมายถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย ซึ่งต้องรับโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด กล่าวคือ สำหรับอัตราโทษของความผิดตามมาตรา 5 นี้ ทั้งผู้ให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ (วรรคแรก) และผู้เรียก รับหรือยอมจะรับ (วรรคสอง) จะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี เช่นเดียวกัน และปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ซึ่งสามารถแยกการกระทำได้ 3 กรณีดังนี้

กรณีที่ 1 เรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

กรณีที่ 2 รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

กรณีที่ 3 ยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด¹⁵

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

¹⁵ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว, หน้า 70-75.

3) ความผิดอาญาฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนาอราคาโดยสุจริต
 มาตรา 6 “ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนาอราคาหรือไม่
 เข้าร่วมในการเสนาอราคาหรือถอนการเสนาอราคาหรือต้องทำการเสนาอราคาตามที่กำหนด โดยใช้กำลัง
 ประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือ
 ทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้า
 ปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนาอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำผิด
 นั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

ในความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ที่กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นว่าเป็นการตกลง
 สมยอมหรือการร่วมฮั้วกันระหว่างเอกชนที่เป็นผู้เสนาอราคาด้วยกัน โดยที่อาจมีหรือไม่มีประโยชน์ใด
 เป็นสิ่งจูงใจ แต่ความผิดตามมาตรา 6 นี้จะเป็นการกระทำความผิดโดยมีบุคคลบังคับข่มขืนใจให้
 ผู้อื่นยินยอมร่วมตกลงสมยอมกันในการเสนาอราคา การกระทำความผิดดังกล่าวถือเป็นความผิดต่อชีวิต
 ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สิน ดังนั้น ผู้กระทำความผิดที่ได้ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่
 เข็ญผู้มีสิทธิเสนาอการรายอื่นตามมาตรา 6 นี้ กฎหมายจึงต้องกำหนดบทลงโทษทางอาญาให้สูง
 กว่าผู้กระทำความผิดโดยการตกลงสมยอมกันเอง ตามมาตรา 4 และมาตรา 5¹⁶

ความผิดอาญาฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนาอราคาโดยสุจริตมี
 องค์ประกอบความรับผิดทางอาญาทำนองเดียวกันกับความผิดฐานกรรโชกตามประมวลกฎหมาย
 อาญามาตรา 337^{*} ดังนี้

1) องค์ประกอบภายนอก

- (1) ผู้ใด
- (2) ข่มขืนใจ
- (3) ผู้อื่น

¹⁶ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนาอราคาต่อหน่วยงาน
 ของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ” หน้า 36.

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 337 บัญญัติว่า “ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมให้ หรือยอมจะให้ตนหรือ
 ผู้อื่น ได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต
 ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือของบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ผู้
 นั้นกระทำความผิดฐานกรรโชกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าความผิดฐานกรรโชกได้กระทำโดย

(1) ขู่ว่าจะฆ่า ขู่ว่าจะทำร้ายร่างกาย ให้ผู้ถูกข่มขืนใจหรือผู้อื่นให้ได้รับอันตรายสาหัสหรือขู่ว่าจะทำ
 ให้เกิดเพลิงไหม้แก่ทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจ หรือผู้อื่น หรือ

(2) มีอาวุธติดตัวมาขู่เข็ญ

ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปีและปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท”

(4) ให้

- ก. จ่ายอ่วมร่วมดำเนินการใดๆ ในการเสนอราคา
- ข. ไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา
- ค. ถอนการเสนอราคา
- ง. ต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด

(5) โดย

- ก. ใช้กำลังประทุษร้าย
- ข. ชูเชี่ยวด้วยประการใดๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกชูเชี่ยวหรือบุคคลที่สาม

(6) จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น

2) องค์ประกอบภายในเจตนาธรรมดา

ข่มขืนใจ คือ การบังคับเอาโดยผู้ถูกข่มขืนไม่ได้สมัครใจ การยอมโดยถูกบังคับเช่นนี้ ไม่ใช่ยินยอมโดยสมัครใจ

ใช้กำลังประทุษร้าย หมายความว่า ทำการประทุษร้ายแก่กายหรือจิตใจของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะทำด้วยใช้แรงกายภาพหรือด้วยวิธีอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ไม่ว่าจะโดนใช้ยา ทำให้มีเมฆา สะกดจิต หรือใช้วิธีอื่นใดอันคล้ายคลึงกัน (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 (6))

ชูเชี่ยวด้วยประการใด ๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกชูเชี่ยวหรือบุคคลที่สาม คือ การชูเชี่ยวนี้อาจชูตรง ๆ หรือใช้ถ้อยคำ หรือกิริยาให้เข้าใจว่ามีการชู โดยไม่ชูตรง ๆ ก็ได้ สำหรับวิธีการที่จะทำให้เกิดอันตรายนั้น ไม่จำกัดวิธีการ อาจเป็นการชูว่าจะเปิดเผยความลับเกี่ยวกับเรื่องภาษีของบริษัท ชูว่าจะเปิดเผยความลับที่ไปมีรียนน้อยก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ที่จะถูกประทุษร้ายหรือผู้ที่จะถูกทำอันตรายตามคำขู่นั้น คือ ตัวผู้ถูกชูเชี่ยวหรือบุคคลที่สาม

ความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือชูเชี่ยวให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตตามมาตรา 6 นี้ เป็นความผิดสำเร็จทันทีเมื่อผู้ถูกข่มขืนใจยอมตามที่ถูกบังคับ คือ ยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนอราคาหรือยอมไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือยอมถอนการเสนอราคาหรือยอมทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยไม่ต้องรอให้ผู้ถูกข่มขืนใจดำเนินการตามที่ยอมเสียก่อน

แต่หากการชู้เชิฐนั้นผู้ถูกข่มขืนใจไม่ยอมทำตามที่ถูกชู้เชิฐ ผู้ชู้เชิฐมีความผิดฐานพยายามใช้กำลังประทุษร้ายหรือชู้เชิฐให้ร่วมเสนาราคาโดยทุจริต ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของความผิดตามมาตรา 6¹⁷

นอกจากนี้มาตรา 6 ยังมีโทษปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนาราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่าเช่นเดียวกับมาตรา 4 และมาตรา 5

3) ความผิดอาญาฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนาราคาหรือเสนาราคาโดยหลงผิด

มาตรา 7 “ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนาราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนาราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนาราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

ความผิดตามมาตรา 7 นี้จะมีการใช้กลฉ้อฉลเข้ามาร่วมในการลวงให้ผู้เสนาราคารายอื่นไม่ให้เข้าเสนาราคา เช่น หลอกว่าการประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐครั้งนั้นถูกยกเลิก หรือถูกเลื่อนกำหนดออกไปเป็นภายหลังวันกำหนดการเสนาราคาจริง หรือกรณีการลวงให้ผู้เสนารายอื่นเสนาราคาโดยหลงผิด เช่น การหลอกว่าหน่วยงานของรัฐที่จะทำการว่าจ้างได้รับจัดสรรงบประมาณมาน้อยกว่าวงเงินราคากลางหรือหลอกว่าราคาสูงขึ้น เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและรายการหรือมีรายการงานเพิ่มมากขึ้นกว่าที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศไว้ในประกาศประกวดราคาและแบบรูปและรายการ เป็นต้น¹⁸

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 บัญญัติว่า “ผู้ใดลงมือกระทำความผิด แต่กระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้ว แต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้นั้นพยายามกระทำความผิด

ผู้ใดพยายามกระทำความผิด ผู้นั้นต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

¹⁷ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนาราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว, หน้า 76-79.

¹⁸ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนาราคาต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ, หน้า 37.

ความผิดอาญาฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด มีองค์ประกอบความผิด ดังนี้

1) องค์ประกอบภายนอก

(1) ผู้ใด

(2) กระทำการโดย

ก. ใช้อุบายหลอกลวง หรือ

ข. กระทำการโดยวิธีอื่นใด

(3) เป็นเหตุให้ผู้อื่น

ก. ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือ

ข. เสนอราคาโดยหลงผิด

2) องค์ประกอบภายในเจตนาธรรมดา

การใช้อุบายหลอกลวง คือ การทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อผิดจากความเป็นจริง เช่น การปลอมหนังสือส่วนราชการเกี่ยวกับการประกวดราคา เป็นต้น

ส่วนการกระทำโดยวิธีการใดนั้น คือ วิธีการที่จะใช้เป็นประการใดก็ได้ทำนองเดียวกับการใช้อุบายหลอกลวง เช่น การทำให้การส่งเอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคาล่าช้าปลดเอาประกาศไปเสียจากที่หน่วยงานปิดประกาศไว้ เป็นต้น

ทั้งนี้ การใช้อุบายหลอกลวงและกระทำการด้วยวิธีอื่นใดนั้น จะเป็นความผิดอาญาก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ซึ่งสามารถแยกการกระทำเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การใช้อุบายหลอกลวงเป็นเหตุให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด

กรณีที่ 2 การกระทำโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม¹⁹

สำหรับโทษปรับตามมาตรา 7 นี้ ยังมีโทษปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า เช่นเดียวกับมาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6

¹⁹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว, หน้า 80-81.

4) ความผิดอาญาฐานเสนอราคาสูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้

มาตรา 8 “ผู้ใดโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยรู้ว่ราคา ที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการหรือเสนอ ผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมี วัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นนั้นเป็นเหตุให้ไม่ สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละ ห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุ ให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ ของสัญญาดังกล่าว ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

ในการพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามี การร้องขอให้ศาลพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามวรรคสองด้วย”

ความผิดตามมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 ที่ได้กล่าวถึงก่อน หน้าที่จะเป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาที่มีมักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนในทางที่จะได้ ชนะการประมูล โดยได้รับการว่าจ้างในราคาที่สูงกว่าราคาที่เหมาะสม หากมีการแข่งขันอย่าง เป็นธรรม ซึ่งทำให้รัฐต้องเสียประโยชน์ในส่วนของการสูญเสียเงินงบประมาณมากเกินไปโดยตรง แต่ฐานความผิดตามมาตรา 8 นี้จะมีลักษณะพิเศษที่ต่างออกไป คือ เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคา ยื่นเสนอราคารับจ้างทำงานที่ต่ำจนเกินกว่าปกติ อันเป็นการขู่โกงรัฐอีกวิธีหนึ่งเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การกระทำผิดที่ครบองค์ประกอบความผิดทางอาญาตามมาตรา 8 จะมีเงื่อนไขทาง กฎหมายให้พิจารณาหลายประเด็น เช่น มูลเหตุจูงใจพิเศษ ที่ผู้กระทำผิดจะต้องเสนอราคา ที่ต่ำเกินปกติโดยทุจริต* และโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม และต้องเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ การพิสูจน์มูลเหตุจูงใจ พิเศษจะต้องครบทุกองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้²⁰

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) บัญญัติว่า “โดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

²⁰ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ, หน้า 37-38.

ความผิดอาญาฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ มีองค์ประกอบความผิดอาญา ดังนี้

1) องค์ประกอบภายนอก

(1) ผู้ใด

(2) ทำการ

ก. เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือ

ข. เสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ

(3) เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้

2) องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) เจตนาพิเศษ

ก. โดยทุจริต และ

ข. โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็น

ธรรมดา

ความผิดอาญาฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ มักจะเกิดขึ้นเมื่อไม่อาจพิสูจน์ได้ชัดแจ้งว่ามีการตกลงฮั้วกันในระหว่างผู้ยื่นประกวดราคาหรือเสนอราคา แต่มีผู้รับเหมารายหนึ่งเสนอราคาต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ ผู้รับเหมารายนั้นก็ตั้งข้อหาฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินกว่าปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ แต่ต้องมีเจตนาพิเศษ คือ โดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ในการประกวดราคาในครั้งนั้นไม่มีการสมยอมกันในการเสนอราคา แต่มีผู้เสนอราคาโดยทุจริตทั้ง ๆ ที่รู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ ผู้เสนอราคาเช่นนั้นก็มีความผิดอาญาฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ เพราะการเสนอราคาที่ย่ำแย่ เกินกว่าปกติโดยสภาพอาจเห็นได้ชัดว่ามีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมดา จุดสำคัญของความผิดอาญาฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ อยู่ที่การกระทำดังกล่าวนั้นต้องเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ เรียกกันในวงการ

ว่า “พนักงาน” แล้วไม่มาทำสัญญาหรือมาทำสัญญาแล้วทำงานไม่เสร็จทั้งงานไป สำหรับโทษปรับตามมาตรา 8 นี้ยังมีโทษปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา (ไม่มีคำว่า “สูงสุด”) หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า เช่นเดียวกับมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7²¹

5) ความรับผิดทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลในกรณีมีการกระทำความผิดที่เป็นประโยชน์ต่อนิติบุคคล

มาตรา 9 “ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น”

ความผิดในกรณีนี้เป็นกรณียุติบัญญัติกฎหมายที่ขยายความผิดไปถึงผู้มีอำนาจที่แท้จริงในองค์กรทางธุรกิจ เพราะโดยปกติแล้ว การดำเนินการเข้าเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้เข้าเสนอมักเป็นองค์กรธุรกิจที่ตั้งในรูปแบบนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด แต่ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้มีส่วนกระทำความผิดจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลเหล่านั้นหรือไม่ก็เป็นบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง แต่ประโยชน์จากการกระทำเหล่านั้นตกได้แก่นิติบุคคล หากกฎหมายเอาผิดเฉพาะผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ผู้ที่อยู่เบื้องหลังและได้รับประโยชน์ในความเป็นจริงก็จะได้ไม่ถูกลงโทษ ดังนั้น มาตรา 9 จึงกำหนดเป็นหลักการให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในนิติบุคคลที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐต้องรับโทษด้วยในฐานะเป็นตัวการร่วม โดยต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด

โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในนิติบุคคลที่อาจได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายถือว่าต้องรับผิดชอบเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิด ได้แก่

²¹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว, หน้า 82-85.

1. หุ่นส่วนผู้จัดการ เป็นตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลและห้างหุ้นส่วนจำกัด
2. กรรมการผู้จัดการ เป็นตำแหน่งในบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด
3. ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น บางนิติบุคคล นอกจากผู้จัดการแล้ว อาจมีตำแหน่งอื่นที่เป็นตำแหน่งบริหารหรือมีอำนาจในการดำเนินการในกิจการของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นก็อยู่ในข่ายที่ต้องรับผิดชอบด้วย
4. ผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เพราะบางนิติบุคคลนอกเหนือจากผู้จัดการแล้ว อาจมีการแบ่งเป็นแผนกต่างๆ หากมีหัวหน้าแผนกที่รับผิดชอบในการดำเนินการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าแผนกนั้นก็ถือว่าเป็นผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น

เมื่อพิจารณาถึงบุคคลต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบด้วย จะเห็นว่าเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถดำเนินการให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐได้ กฎหมายถึงบัญญัติให้ถือว่าต้องรับผิดชอบ ด้วย การเขียนกฎหมายเช่นนี้ย่อมจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในนิติบุคคลต้องสอดส่องดูแลพนักงานหรือลูกจ้างของตนไม่ให้กระทำการที่ผิดกฎหมาย เพราะหากทำผิดกฎหมายตัวของผู้ดำรงตำแหน่งในนิติบุคคลนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบทางอาญาด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะถือว่าผู้แทนนิติบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ข้างต้นเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย แต่ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็หลุดพ้นความรับผิด โดยมีข้อสังเกตว่ากรณีนี้เมื่อมีบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะมีความผิดตามมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 หรือมาตรา 8 และการกระทำความผิดนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใดผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดนั้นด้วย โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องพิสูจน์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ซึ่งตรงข้ามกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องแสวงหาหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด แต่กรณีตามมาตรา 9 นี้ เป็นการเขียนกฎหมายที่ผลกระทกการพิสูจน์ไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในนิติบุคคลต้องพิสูจน์ถึงความรู้เห็นหรือมีส่วนเกี่ยวข้องของตน²²

²² มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว, หน้า 85-87.

2.3.2 ความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำ

ความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ตั้งแต่มาตรา 10 ถึงมาตรา 13 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งความผิดในกรณีนี้มีหลักการสำคัญใน 2 ประการ คือ **ประการแรก** ผู้ที่กระทำต้องเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ **ประการที่สอง** เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น เพราะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น กฎหมายกำหนดเอาโทษหนักเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้เข้ามาใช้อำนาจรัฐ กฎหมายให้ความคุ้มครองมาก แต่ในขณะเดียวกันหากมีการใช้โอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการที่ผิดกฎหมายก็ลงโทษหนักเช่นกัน

คำว่า “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ” ที่ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 10 ถึงมาตรา 12 หมายถึง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ ตามกฎหมาย และได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

นอกเหนือจากความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องแล้ว หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่อาจจะต้องรับผิดในความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อเพื่อจัดจ้างหรือการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 151 มาตรา 152 และมาตรา 157 ก็ได้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริตหรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท”

มาตรา 148 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจหรือจู่ใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต”

มาตรา 151 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีหรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท”

1. ความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

มาตรา 10 “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

ความผิดตามมาตรา 10 นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งนั้น ๆ ที่รู้เห็นว่ามีมีการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ให้ดำเนินการเพื่อยกเลิกการประกวดราคาหรือสอบราคาในครั้งนั้น เนื่องจากการดำเนินการเพื่อการสมยอมกันในการเสนอราคาของเอกชน หลายครั้งทำการสมยอมกันโดยชัดแจ้ง ก่อนการยื่นซองเสนอราคาที่เกี่ยวข้องในวงการค้าก่อสร้างว่า “การฮั้วหน้างาน” คือการที่เอกชนไปตกลงสมยอมกันหน้าสถานที่ยื่นซองเสนอราคาของส่วนราชการ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็รู้เห็น แต่ก็วางเฉยเพราะอาจเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องของตน กฎหมายจึงต้องบัญญัติให้การละเว้นการไม่ดำเนินการเสนอให้มีการยกเลิกการเสนอราคาดังกล่าวเป็นความผิด

มีข้อสงสัยเกี่ยวกับบทลงโทษความผิดในมาตรา 10 นี้ว่า กฎหมายได้กำหนดโทษไว้สูงมาก โดยเฉพาะโทษจำคุกคือกำหนดไว้ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี ทั้งที่เจ้าหน้าที่รัฐนั้นไม่ได้กระทำความผิดหรือมีผลประโยชน์ตอบแทนร่วมกันกับเอกชน ในขณะที่บทลงโทษกรณีเอกชนตกลงสมยอมกันตามมาตรา 4 จำคุกเพียงตั้งแต่หนึ่งถึงสามปี อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าการห้าม

มาตรา 152 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท”

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ปรามการกระทำความผิดของเอกชน แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ากฎหมายกำหนดบทลงโทษเอกชนที่กระทำความผิดไว้น้อยเกินไปอย่างไร²³

ความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มีองค์ประกอบความผิด ดังนี้

1) องค์ประกอบภายนอก

(1) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ

(2) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการ

ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด

(3) รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น

2) องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด จะได้แก่ผู้ใด ต้องดูตามระเบียบที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือที่หน่วยงานของรัฐนั้นถือปฏิบัติ เช่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ปกติจะได้แก่หัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบในระดับสูงสุด ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรี นายก อบจ. นายก อบต. นายกเมืองพัทยา ผู้ว่า กทม. โดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐนี้จะครอบคลุมถึงบุคคลที่หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาครั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใดก็ตาม หากรู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แล้วจะต้องดำเนินการรายงานต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอราคาครั้งนั้น เพื่อให้มีการยกเลิกการเสนอราคาในครั้งนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รายงานไปแล้ว แต่ไม่มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้ละเว้น แต่หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่ดำเนินการยกเลิกนั้นย่อมจะมีความผิดฐานละเว้นตามมาตรา 10 นี้

²³ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ”, หน้า 40.

การรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นี้ ได้แก่ กรณีที่มีการกระทำความผิดแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นรับรู้ว่า เช่น มีกลุ่มชายฉกรรจ์ 10 กว่าคน ยืนอยู่หน้าประตูของส่วนราชการที่เปิดให้ยื่นซองประกวดราคา เจ้าหน้าที่เห็นเหตุการณ์เช่นนี้ต้องทราบว่ามีมีการกระทำความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตตามมาตรา 6 แล้ว และต้องรายงาน เพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น หากไม่ดำเนินการถือว่าการละเว้นเป็นความผิดตามมาตรา 10

ส่วนกรณีมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ แม้โดยข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ไม่รู้ว่าในการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิด แต่ตามพฤติการณ์ตนควรรู้แต่ไม่รู้ การไม่รู้นั้นก็น่าจะเกิดจากความไม่เอาใจใส่ในหน้าที่การงานที่รับผิดชอบ กรณีเช่นนี้กฎหมายก็ถือว่าเสมือนหนึ่งเจ้าหน้าที่นั้นรู้ แต่เมื่อไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็มีความผิดตามมาตรา 10

สำหรับอัตราโทษของความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการเสนอราคาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย คือ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท²⁴

3) ความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าหน้าที่กระทำการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิด

มาตรา 11 “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

²⁴ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั้ว, หน้า 92-93.

ความผิดตามมาตรา 11 จะมีความหนักและรุนแรงมากขึ้นกว่าในมาตรา 10 ที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว เนื่องจากความผิดมาตรา 11 นี้จะเป็นกรณีที่มีการลงมือกระทำ (มิใช่เพียงแต่ ละเว้นการกระทำ) และเป็นกรกระทำที่มีมูลเหตุจงใจหรือเจตนาพิเศษตามทฤษฎีโครงสร้างความผิดทางอาญาที่เป็นการกระทำโดยทุจริต และการกระทำความผิดตามมาตรา 11 นี้เป็นการจงใจทำให้รัฐเสียหายและเอกชนเฉพาะรายได้ประโยชน์ไป กฎหมายจึงกำหนดบทลงโทษไว้สูงมาก คือ โทษสูงสุดถึงจำคุกตลอดชีวิตเทียบกับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288* กรณีความผิดฐานฆ่าคนตาย และโทษขั้นต่ำในมาตรา 11 นี้ก็ยิ่งสูงถึงห้าปี ซึ่งสูงกว่าโทษจำคุกขั้นต่ำในความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 290**

ผู้กระทำความผิดที่ถือเป็นตัวการในความผิดมาตรา 11 นี้จะเป็นได้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการออกแบบ กำหนดราคา หรือกำหนดเงื่อนไข และผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐ ผู้ที่ได้รับมอบหมายในกรณีนี้อาจหมายถึงเจ้าหน้าที่รัฐเองหรือเอกชนก็ได้ โดยในส่วนของเอกชนที่รัฐว่าจ้าง ได้แก่ บริษัทผู้ออกแบบที่มีบทบาทในการกำหนดแบบรูปและรายการ รวมทั้งเงื่อนไขในการทำงาน ตัวอย่างการกระทำความผิดตามมาตรา 11 นี้ ได้แก่ การกำหนดยี่ห้อหรือคุณลักษณะของวัสดุก่อสร้างหรือวิธีการทำงานในการก่อสร้างงานที่มีผู้ผลิตหรือผู้เสนอราคาเพียงบางรายเท่านั้นที่สามารถจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อมาใช้ทำงานก่อสร้างได้ หรือกรณีการช่วยกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่มีผู้เสนอราคาเฉพาะรายที่ตกลงกันได้เท่านั้นสามารถเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐได้ เช่น การกำหนดระดับทุนจดทะเบียนของกิจการที่เข้าเสนอราคาไว้สูงมากและกำหนดว่าต้องเคยมีผลงานการก่อสร้างเฉพาะแบบใดแบบหนึ่งที่มีผู้เสนอราคารายอื่นมีคุณสมบัติตามที่กำหนดน้อยมาก เป็นต้น²⁵

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 บัญญัติว่า “ผู้ใดฆ่าผู้อื่น ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี”

** มาตรา 290 บัญญัติว่า “ผู้ใดมิได้มีเจตนาฆ่า แต่ทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นนั้นถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี

²⁵ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, “รายงานการศึกษาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษากรณีการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ”, หน้า 41.

2.4 การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเป็นความผิดทางอาญาที่มีความแตกต่างจากความผิดอาญาโดยทั่วไป

ปัจจุบันการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งมิใช่ความผิดประเภทลักทรัพย์วิ่งราว ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ ซึ่งจัดอยู่ในจำพวกอาชญากรรมที่กระทำต่อทรัพย์สินตามโอกาสเอื้ออำนวย (Occasional Property Crime) แล้วจะเกิดมาจากแรงจูงใจซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนมาก การกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุจูงใจดังกล่าว ได้แก่ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) อาชญากรรมทางการเงิน (Financial Crime) อาชญากรรมการห้างหุ้นส่วนบริษัท (Corporate Crime) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตในโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ หรือเรียกว่าความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมักจะใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายแบบธรรมดาดำเนินการไม่สำเร็จ เนื่องจากลักษณะของการกระทำความผิดมีความแตกต่างไปจากลักษณะของการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ซึ่งจะวิเคราะห์ความแตกต่างไปจากลักษณะของการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ซึ่งจะวิเคราะห์ความแตกต่างดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างลักษณะความผิดอาญาทั่วไปกับความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
1. เกิดความเสียหายกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะและมีความเสียหายชัดเจน เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ลักทรัพย์ ข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ	1. เกิดความเสียหายต่อรัฐและประชาชนเป็นส่วนรวม เช่น หากมีการเสนอราคาแข่งขันกันอย่างแท้จริง รัฐจะจ่ายในราคาที่ต่ำ แต่การสมยอมเสนอราคา (การฮั้ว) ทำให้รัฐจ่ายในราคาที่สูงกว่า ส่วนต่างของราคานี้เป็นเงินภาษีของประชาชนที่รัฐจ่ายแพงเกินไป
2. ลักษณะความผิดกระทบต่อความรู้สึกที่เป็น การสะท้อนขวัญประชาชนเพราะปรากฏความเสียหายชัดเจน เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ลักทรัพย์ ข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ	2. ลักษณะความผิดไม่ปรากฏชัดเจนทันที เพราะกระทำความผิดอย่างเงียบ ๆ มิติดังกล่าวภายในสำนักงาน กว่าที่จะพบความผิดต้องใช้เวลาอันยาวนาน บางทีพบหลังกระทำความผิดแล้วเป็นเวลา 3-5 ปี และส่วนใหญ่จะมีผู้บังคับบัญชาคอยปิดบังจนไม่มีผู้เสียหาย

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
<p>3. ผู้กระทำความผิดใช้วิธีการที่รุนแรงส่วนมาก จะมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดี การศึกษาน้อย ฐานะทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไม่ดีนัก กระทำความผิดเพราะยากจนหรือขาดทุน</p>	<p>3. ผู้กระทำความผิดไม่ใช้วิธีการที่รุนแรงส่วนมาก จะมีฐานะทางสังคมที่ดี มีการศึกษาสูง มีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี กระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากตำแหน่งหน้าที่การงานที่รับผิดชอบและได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากสังคม บางกรณีเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ บางกรณีใช้ดุลพินิจ (discretion) บิดเบือนกฎหมายหรือใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งยากแก่การเอาผิด เรียกว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย”</p>
<p>4. เป็นอาชญากรรมธรรมดาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนสามารถแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ไม่ยากนัก โดยใช้วิธีการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p>	<p>4. เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีวิธีการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อนและยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะหลักฐานต่าง ๆ ทั้งพยานและเอกสารพยานวัตถุ และพยานบุคคลอยู่กับผู้ร่วมกระทำความผิด สามารถทำลายหลักฐานหรือใช้อำนาจทางการเมือง บิดเบือนช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดได้ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีพิเศษตามทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)</p>
<p>5. จำนวนผู้กระทำความผิดมีน้อย บางคดีอาจจะทำเพียงคนเดียวหรือสองคน เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ชิงทรัพย์ ลักทรัพย์ ช่มชู้กระทำความชั่ว ฯลฯ</p>	<p>5. จำนวนผู้กระทำความผิดมีหลายคนที่ย่วมกระทำความผิดเป็นองค์กรเครือข่ายโยงใยกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เอกชนหรือผู้ประกอบการ และนักการเมืองทุกระดับ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นแกนกลาง</p>
<p>6. ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมไม่มากนัก</p>	<p>6. ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมอย่างร้ายแรง</p>
<p>7. การเปิดคดี ผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปให้ความสนใจในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 2 (7) หรือ (8) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p>	<p>7. การเปิดคดี ประชาชนทั่วไปไม่ค่อยให้ความสนใจ ทำให้ไม่มีผู้เสียหายแสดงตัวร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 2 (7) หรือ (8) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ</p>

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
<p>พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการให้เบาะแสคนร้ายและแสวงหาพยานหลักฐาน เพราะกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขและสวัสดิภาพของประชาชนโดยตรง</p>	<p>อาญา เพราะลักษณะของคดีจึงไม่มีผู้เสียหายอย่างแท้จริง (การร่วมกันฉ้อโกงรัฐ รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย) พยานบุคคลมีแต่ผู้ที่ร่วมกระทำผิดในคราวนั้นทุกครั้ง จึงร่วมกันปกปิดและทำลายหลักฐานการอาศัยพยานบุคคลยิ่งยากมากด้วยเหตุผลดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยพยานเอกสารและพยานวัตถุ หรือ การผลักภาระการพิสูจน์ไปให้จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาหรือใช้หลักการสมคบ (Conspiracy) ในการออกกฎหมายเพื่อเอาผิด</p>
<p>8. ทักษะคดีของประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นการคุกคามสวัสดิภาพ ความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว กระทบต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินโดยตรง มีความตื่นตัวกลัวภัยที่จะเกิดขึ้นและเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเข้ามาจัดการเร่งด่วน</p>	<p>8. ทักษะคดีของประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ประชาชนผู้เสียหายไม่กล้าร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และผู้รู้เห็นเหตุการณ์ไม่กล้าแสดงตัวเป็นพยาน เพราะกลัวความเดือดร้อนจากอิทธิพลของข้าราชการและนักการเมือง</p>
<p>9. ผู้มีอำนาจปราบปรามเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด การดำเนินคดีจึงสามารถทำตรงไปตรงมาได้มากกว่า และผู้กระทำความผิดทิ้งร่องรอยหรือพยานหลักฐานไว้ สามารถติดตามจับกุมมาลงโทษได้ภายในอายุความทางอาญา</p>	<p>9. เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดเสียเอง หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยมีอำนาจทางการเมืองหรือผู้บังคับบัญชาคอยช่วยเหลือพรรคพวกของตนให้พ้นผิดเปรียบเสมือนซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีค่านิยมแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอบและปกป้องเสียด้วยกัน เมื่อต่อไปมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชการเติบโตสูงขึ้นเรื่อย ๆ การบังคับใช้กฎหมายยิ่งยากที่จะเอาผิดได้ กลายเป็นพวกนอกกฎหมายที่กระบวนกรยุติธรรมทางอาญาเข้าไม่ถึง</p>

จากการวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความยุ่งยากอันเนื่องมาจากลักษณะของความผิดและคำว่า “สมยอม” ก็มีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าเป็นการตกลงกันในระหว่างผู้กระทำผิดทั้งสามฝ่ายในที่ลับ ๆ ไม่ให้บุคคลอื่นล่วงรู้และช่วยกันปกปิดความผิดนั้นไว้ โดยผู้มีอำนาจรัฐระดับสูงหรือผู้บังคับบัญชาคอยสนับสนุนหรือช่วยเหลือหากพลาดพลั้ง จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายอาญาเอื้อมไปไม่ถึง ส่วนมาตรการทางการปกครองก็มีผู้บังคับบัญชาค่อยช่วยเหลือเช่นเดียวกัน เพื่อตัดตอนไม่ให้ความผิดนั้นมาถึงตัว ตัวอย่างของมาตรการทางปกครอง เช่น กรณีเป็นนักการเมืองต้องให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยในเรื่องนี้จะมิจะเปรียบเทียบมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือสั่งการชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาและลดโอกาสในการสมยอมราคาออกมาทุกระยะและมาที่สุด นอกจากนั้นยังมีองค์การตรวจสอบภายนอกวางระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ออกมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และถึงแม้ต่อมารัฐบาลจะมีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล ให้ถือว่าบุคคลที่มีพฤติกรรมสมยอมเสนอราคาหรือฮั้วประมูลงานของทางราชการเป็นผู้มีอิทธิพลที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการอย่างเด็ดขาดละจริงจัง แต่ก็ยังไม่สามารถหยุดยั้งปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมเสนอราคาให้เบาบางลงได้

2.5 กฎหมายต่างประเทศ

สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้เป็นข้อมูลประกอบการร่างและกำหนดฐานความผิดดังกล่าว ได้แก่ ประมวลกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้คือ

1. The French Penal Code paragraph 4 (ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสย่อหน้า 4)

การรบกวนเสรีภาพในการประมูล มาตรา 142

ในการประมูลกรรมสิทธิ์ สิทธิเก็บกิน หรือสิทธิการเช่าในอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ของนิติบุคคล ของสินค้าอุปโภคบริโภค หรือการบริการใด ๆ หากผู้ใดขัดขวางหรือรบกวน หรือพยายามขัดขวางหรือรบกวนเสรีภาพในการประมูลหรือแข่งราคานั้น โดยการใช้อำนาจบังคับ การใช้กำลังประทุษร้ายหรือการข่มขู่ ก่อนหรือระหว่างการประมูลหรือแข่งราคานั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าวันถึงสามเดือน และปรับตั้งแต่ 1,500 ฟรังก์ ถึง 15,000 ฟรังก์ ผู้ใดกำจัดหรือพยายามกำจัดผู้เข้าร่วมประมูลโดยการให้อามิส สินจ้าง สัญญา หรือความตกลงที่เป็น การฉ้อฉล หรือกำจัดหรือพยายามจำกัดการประมูลหรือการแข่งราคาหรือรับอามิสสินจ้างหรือสัญญาเช่นว่านั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

ผู้ใดดำเนินการประมูลอีกครั้งหรือเข้าร่วมในการประมูลอีกครั้งหลังจากมีการประมูลแบบสาธารณะแล้วโดยมิได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่จากกระทรวงที่มีอำนาจต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

2. The Italian Penal Code (ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี)

มาตรา 353 การรบกวนเสรีภาพในการประมูล

ผู้ใดโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือข่มขู่ หรือให้อามิสสินจ้าง สัญญา สมคบ หรือโดยวิธีการทุจริตอื่นใด การทำการป้องกันหรือขัดขวางการแข่งขันราคาในการประมูลสาธารณะหรือการขายส่วนตัวที่ดำเนินการแทนส่วนราชการ หรือขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นเข้าร่วมในการประมูลดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับตั้งแต่ 40,000 ถึง 400,000 ลีรา

ถ้าผู้ใดกระทำความผิดเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งตามกฎหมายหรือได้รับแต่งตั้งโดยหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้รับผิดชอบการประมูลหรือการขายดังกล่าว ผู้นั้นต้องระวางโทษตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ 200,000 ถึง 800,000 ลีรา

การลงโทษตามที่ได้อำนาจไว้ ในมาตรานี้ปรับใช้ในกรณีการขายแบบส่วนบุคคล ในฐานะที่เป็นตัวแทนของเอกชน โดยการขายนั้นได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายด้วย แต่ให้ลดโทษลงมากึ่งหนึ่ง

มาตรา 354 การละเว้นไม่เข้าประมูล

ผู้ใดเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินที่ได้ให้หรือสัญญาว่าจะให้เขาหรือบุคคลอื่น หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินอื่นใดที่มีมูลค่าที่ได้ให้หรือสัญญาว่าจะให้เขาหรือบุคคลอื่น ละเว้นจากการเข้าแข่งราคาในการประมูลหรือขายที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราก่อนนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน 200,000 ลีรา

มาตรา 355 การละเมิดสัญญาจัดหาเครื่องสาธารณูปโภค

ผู้ใดโดยการไม่ปฏิบัติตามหนี้อันเกิดจากสัญญาจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคซึ่งได้ทำไว้กับรัฐหรือหน่วยงานราชการอื่นใด หรือกับนิติบุคคลที่ได้ให้บริการกับรัฐหรือบริการที่เป็นต่อสาธารณะก่อให้เกิดการขาดแคลนทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งสินค้าหรือบริการที่จำเป็นสำหรับสาธารณะประโยชน์หรือบริการสาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับไม่ต่ำกว่า 40,000 ลีรา

การลงโทษนี้จะต้องเพิ่มขึ้น หากสัญญาที่เกี่ยวข้อกับ

- 1) การจัดหาอาหารหรือยารักษาโรค หรือสินค้าหรือบริการที่ใช้สำหรับการสื่อสารทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ โทรเลข หรือโทรศัพท์
- 2) สินค้าหรือบริการที่ใช้สำหรับการสงครามหรือยุทธโศภกรณ์ของกองกำลังทหารของรัฐ
- 3) สินค้าหรือบริการบำบัดอันตรายที่เกิดแก่สาธารณะหรือสาธารณภัย

หากการกระทำดังกล่าวได้กระทำลงโดยความประมาทเลินเล่อ ต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 800,000 ลีรา

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นให้ปรับใช้กับผู้ทำสัญญาอีกทอดหนึ่ง นายหน้าและตัวแทนของผู้จัดหา เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ทำให้เกิดการขาดแคลนสินค้าหรือบริการโดยการไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามสัญญา

มาตรา 356 การขโมยในการจัดหาเครื่องสาธารณูปโภค

ผู้ใดทำการขโมยในการปฏิบัติตามสัญญาการจัดหาหรือในการปฏิบัติตามชำระหนี้ตามสัญญาอื่น ๆ ที่ได้ระบุไว้ในมาตราก่อน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับไม่ต่ำกว่า 400,000 ลีรา

3. The Japanese Law (ประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น)

การขัดขวางการประมูล และการกระทำที่เป็นการสมรู้ร่วมคิด

มาตรา 96-3 ผู้ใดกระทำการที่เป็นความเสียหายแก่กระบวนการประมูลสาธารณะหรือการแข่งขันที่เป็นธรรมโดยวิธีการขอลดหรือข่มขู่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าพันเยน

บทบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่ผู้ที่ได้ร่วมการปรึกษาเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้เสื่อมไป ซึ่งราคาที่เป็นธรรมหรือทำให้ได้รับผลกำไรเกินสมควร

4. The penal code of Singapore (ประมวลกฎหมายสิงคโปร์)

มาตรา 184. ผู้ใดจงใจขัดขวางการขายทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายโดยถูกต้อง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 185. ผู้ใด ณ การขายทรัพย์สินที่จัดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมาย โดยถูกต้อง ซื้อหรือเข้าแข่งราคาสำหรับทรัพย์สินใดเพื่อบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะแก่ตัวเขาเองหรือผู้อื่นที่เขาเชื่อว่าไม่มีความสามารถตามกฎหมายที่จะซื้อทรัพย์สินนั้นในการขายนั้น ๆ หรือเข้าแข่งราคานั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือไม่เกิน 200 ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 186. ผู้ใดขัดขวางเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่า เนื่องจากสภาพปัญหาลักษณะของ ความผิดและความรุนแรงของปัญหาในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมเสนอราคาของ ต่างประเทศกับประเทศไทยมีความแตกต่างกัน การบัญญัติกฎหมายจึงมีความแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ กฎหมายต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูงและเป็นประเทศ ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ หรือประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ จะบัญญัติความผิดประเภทนี้ไว้ในประมวลอาญาและในการยกร่างกฎหมายครั้งแรก ประเทศไทยก็ได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ต่อมาจึงได้จัดทำเป็น กฎหมายพิเศษต่างหากเพื่อเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้สามารถจัดการกับความรุนแรงของปัญหาที่มีแนวโน้มว่าจะลุกลามขยายวงกว้างออกไปทุกทีเพราะสังคมไทยส่วนใหญ่ยังคงเป็น สังคมเกษตรกรรมความเป็นเจ้าขุนมูลนายยังมีอยู่สูงและมีความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์ การช่วยเหลือพวกพ้องและบริวารในทางมิชอบยังเป็นค่านิยมที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นผู้มี บารมีกว้างขวางหรือบางที่เรียกว่า “ผู้มีอิทธิพล” ยังปรากฏอยู่ทั่วไป

กฎหมายต่างประเทศที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการยกร่างและกำหนดฐานความผิดนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการรบกวนเสรีภาพการประมูลและการละเว้นการไม่เข้าประมูลเพราะได้รับประโยชน์ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการยกร่างมาตรา 4,5,6,7 และ 8 ได้เพียงบางส่วน เพราะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีจะมีการแข่งขันกันสูงไม่ค่อยจะมีการสมยอมกัน ต่างกับประเทศไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรมระบบอุปถัมภ์ยังเข้มแข็ง จึงอุดมไปด้วยการสมยอมเสนอราคา แต่ที่นำมาใช้ชัดเจน ได้แก่ การกำหนดค่าปรับแก่ผู้กระทำความผิดไว้สูงมาก ซึ่งถือว่าค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (PUNITIVE DAMAGES) สำหรับมาตรา 9 เป็นบัญญัติเอาผิดแก่ผู้แทนนิติบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการทำผิดให้ถือว่าเป็นตัวการร่วม รวมทั้ง

การกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐในมาตรา 10, 11, 12 และ 13 และวิธีพิจารณาคดีตามมาตรา 14 และ 15 คณะกรรมการร่างได้ร่วมกันคิดขึ้นมาเองโดยคำนึงถึงสภาพปัญหาในขณะนั้นที่มีการกล่าวหากันว่านักการเมืองเข้ามาสู่ตำแหน่งโดยใช้เงินมากและเมื่อได้ตำแหน่งแล้วมักจะถอนทุนคืน เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” จนเป็นข้ออ้างในการก่อการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้ง จึงทำให้กฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีความชัดเจนและครอบคลุมพฤติการณ์หรือลักษณะความผิดได้มากกว่ารวมทั้งกำหนดประเภทของผู้กระทำความผิดรวมไปถึงเอกชน หรือตัวแทนนิติบุคคล เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนกำหนดโทษผู้กระทำความผิดไว้สูงมากตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิตและมีโทษปรับร้อยละ 50 ของจำนวนที่มีการเสนอราคาอีกด้วย นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องถูกพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีศาลเดียวและเป็นที่สุด โดยมาตรา 14 วรรคสอง (1) บัญญัติเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การดำเนินงานสอบสวนคดีพิเศษ

3.1 แนวคิดในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การประกอบอาชญากรรมมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กระทำกันเป็นกระบวนการหรือองค์กร อาชญากรมีความเชี่ยวชาญ กระบวนการสอบสวนเดิมนั้นไม่สามารถพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงการสอบสวนในรูปแบบปัจจุบันไม่อาจล้วงลึกแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งหากพยานหลักฐานนั้นไม่สมบูรณ์ก็ส่งผลทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำ ความผิดได้ เนื่องจากขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินคดีกับ ผู้กระทำความผิด ระบบการสอบสวนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ใช้ บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ถึงแม้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแต่การปรับปรุงกฎหมาย ดังกล่าวก็ยังไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการประกอบอาชญากรรมที่มีการพัฒนารูปแบบใน การกระทำความผิดอยู่ตลอดเวลา สำหรับประเทศไทย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนั้น เนื่องจาก สาเหตุหลายประการ ได้แก่ พนักงานสอบสวนขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางการบริหารงาน ปัญหาขาดอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยีขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านงบประมาณกำลังคน

จากปัญหาและสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ที่ทำหน้าที่จัดการกับอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษนี้ ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อสังคมและเศรษฐกิจของ ประเทศหน่วยงานนั้นคือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ DSI (DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION) โดยอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33 และแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานต่าง ๆ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษนี้ จะมีพนักงานสอบสวน ซึ่งมีคุณสมบัติและคุณวุฒิเช่นเดียวกับพนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษา มี หน้าที่ในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ โดยมีที่ทำการอยู่ที่สถานีตำรวจและกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการอื่น ๆ ของ พนักงานสอบสวนให้เท่ากับพนักงานอัยการเป็นอย่างน้อย และเป็นหน่วยงานในการช่วยเหลือ ส่งเสริมการสอบสวนของตำรวจในคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน นอกจากนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษยังจะ เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระตลอดจนมีความเชี่ยวชาญในคดีต่าง ๆ อันมีลักษณะพิเศษและเสริม

ประสิทธิภาพของการสอบสวนให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษถือว่าเป็นความหวังของประชาชนชาวไทยว่าจะเป็นหน่วยงานที่จะผดุงความเป็นธรรมในสังคมคุ้มครองประชาชนและผลประโยชน์ของรัฐจากกระทำคามผิดอันเป็นคดีพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 บทบาทภารกิจและขอบเขตการปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษมีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวข้อกันหลายอาชีพ ได้แก่ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ทำให้สามารถมีความรู้เท่าทันผู้กระทำความผิด สถานภาพและแนวโน้มของอาชญากรรมพิเศษได้ อย่างดี นอกจากนี้ยังมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสอบสวน ทั้งนี้ โดยที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถปฏิบัติหน้าที่การสอบสวนได้อย่างต่อเนื่อง มีความก้าวหน้าในสายงานโดยไม่มีการโยกย้ายสายงาน และยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาบริหารงาน บุคคลพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีหลักประกันความมั่นคงและความเป็นอิสระในวิชาชีพ ทั้งนี้โดยมิให้มีการโยกย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีข้ออีกทั้งยังมีเงินเดือนและค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมเพื่อให้สามารถดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมได้อย่างมีเกียรติ เพื่อจะได้มีต้องใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในทางไม่สุจริต ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติภารกิจในการป้องกันและปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพที่ชัดเจน ซึ่งทำให้ปริมาณความเสียหายที่จะเกิดต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศลดลงได้ ทำให้สังคมได้รับการป้องกันให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี

โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทภารกิจและขอบเขตการปฏิบัติงานดังนี้

1. ดำเนินงานป้องกัน ปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมพิเศษ ซึ่งได้แก่ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมที่มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อ อาชญากรรมข้ามชาติ องค์การอาชญากรรมรวมทั้งอาชญากรรมอื่นที่สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในสังคมได้ทราบตระหนักและไม่หลงผิดไปกระทำความผิด การสืบสวนทั้งก่อนและหลังการกระทำความผิด เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดและการสอบสวน ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดคดีพิเศษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอันเป็นการปราบปรามการกระทำความผิด

2. พัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และมาตรการในการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมพิเศษ โดยการแก้ไขปรับปรุงแบบและวิธีการปฏิบัติงานให้เท่าทันกับสถานภาพและแนวโน้มของอาชญากรรมพิเศษ ด้วยการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการป้องกัน ตรวจสอบและตรวจ

พิสูจน์การกระทำผิด มีการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน เช่น ข้อมูลบุคคล แผนประทุษกรรม สถิติคดี และมูลค่าความเสียหาย หมายอาญา จำนวนการสอบสวน เป็นต้น

3. พัฒนาบุคลากรในการเสริมสร้างศักยภาพในด้านความรู้ ความสามารถ และขวัญ กำลังใจ โดยการพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรให้เท่าทันกับสถานการณ์และแนวโน้มของการกระทำผิดที่มีการพัฒนารูปแบบวิธีการอยู่ตลอดเวลา ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงานและขวัญกำลังใจในการทำงาน ด้วยการฝึกอบรมในด้านการสืบสวนคดีพิเศษ จรรยาบรรณในวิชาชีพ การส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัย การให้ค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

4. ประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมพิเศษจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทั้งภายในและต่างประเทศ โดยการประสานความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้อมูลข่าวสารและช่วยติดตามจับกุมตัวผู้กระทำผิด การประสานความร่วมมือตำรวจสากล FBI และหน่วยงานต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้อมูลข่าวสาร การติดตามจับกุมตัวของผู้กระทำผิด การโอนตัวนักโทษ และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การประชาสัมพันธ์ ภารกิจและผลงานปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนและแสดงความคิดเห็นจากประชาชน และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการแจ้งข่าวคดีพิเศษจากประชาชน

จะเห็นได้ว่ากองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติภารกิจเพียงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของอาชญากรรมพิเศษเท่านั้น นอกจากนี้ในการดำเนินคดีความผิดบางประเภทยังรับผิดชอบเฉพาะคดีที่เกิดในพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น หากแต่บทบาทภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้นนอกจากจะต้องดำเนินการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านเพิ่มขึ้น ได้แก่ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ และคดีความผิดอาญาอื่นที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังประเทศ หรือที่มีลักษณะเป็นการกระทำผิดข้ามชาติ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบทั่วราชอาณาจักร

5. รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดย กคพ. และคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารงานบุคคลพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

6. ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ

7. ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

8. ออกระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และข้าราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

3.3 อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามและควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันและปราบปรามขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีอำนาจดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ป้องกัน ปราบปราม สืบสวน และสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษประกาศกำหนดหรือตามมติของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

3. ศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

4. จัดให้มีการศึกษา อบรม พัฒนาระบบงานการสอบสวนและสอบสวน พัฒนาคำความรู้ และการประเมินสมรรถภาพการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และข้าราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ

5. ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายอาญาวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ

6. ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.4 ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมอันเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

ประการแรก คือ การปรับปรุงระบบการสอบสวนให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านดำเนินการสอบสวน โดยให้อัยการหรือผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้เนื่องจากอาชญากรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย บางครั้งอาชญากรมีความเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเข้ามาประกอบอาชญากรรม ขณะเดียวกันต้องยอมรับว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายเดียวไม่สามารถรอบรู้ได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับอาชญากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การค้นหาความจริงจึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษเข้ามาร่วมมือกันทำการสอบสวน แสวงหาพยานหลักฐานให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นในส่วนนี้ จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความบกพร่องในการแสวงหาพยานหลักฐานในทางคดี

ประการที่สอง การกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นที่ปรึกษาในการสอบสวน เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานและมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีในศาล ทำให้พนักงานอัยการรู้วาทพยานหลักฐานที่ได้มานั้นเพียงพอให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดได้หรือไม่ อีกประการหนึ่งเมื่อพนักงานอัยการเข้าร่วมตั้งแต่ต้นคดี จะทำให้ทราบข้อเท็จจริง ประกอบกับได้มีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานในคดี จึงเป็นลักษณะการทำงานที่มีความต่อเนื่อง

ประการที่สาม พนักงานสอบสวนสืบสวนคดีพิเศษมีขอบเขตการใช้อำนาจตามกฎหมายเหนือกว่าเจ้าพนักงานที่หน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องด้วยความเป็นคดีพิเศษเริ่มตั้งแต่การสืบสวน การตรวจค้น การตรวจยึดทรัพย์สินหรือของกลาง การดักฟังการติดต่อสื่อสาร การจับกุม ตลอดจนการใช้อาวุธ ซึ่งอำนาจบางประการเป็นข้อยกเว้นของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้นโดยไม่ต้องมีหมายศาล และการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารจากการติดต่อสื่อสาร

ประการที่สี่ การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารงานบุคคลพนักงานสืบสวนคดีพิเศษเป็นหลักประกันความมั่นคงและความเป็นอิสระในวิชาชีพ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการโยกย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้โดยมิชอบ ตลอดจนการมีเงินเดือนและค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมได้อย่างมีเกียรติ เพื่อที่จะมีต้องใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในทางไม่สุจริต

3.5 ลักษณะของคดียุติธรรมที่อยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ปัจจุบันผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายของคำว่า “คดียุติธรรม” ไว้ดังนี้

1. คดียุติธรรม คือ คดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือ คดีข้อโกงประชาชน หรือคดีที่มีการร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม
2. คดียุติธรรมเป็นคดีที่มีลักษณะการกระทำความผิดเป็นพิเศษแตกต่างจากการกระทำ ความผิดอาญาทั่วไปที่มีผลต่อสังคมมากและต้องนำมาตราการพิเศษในการดำเนินคดี อาทิเช่น อาชญากรรมทางการเมือง อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมที่กระทำในรูปขององค์กร อาชญากรรม นอกจากนี้ยังรวมถึงคดีที่มีวิธีการดำเนินคดีพิเศษกว่าคดีทั่วไป เช่น คดีวิสามัญฆาตกรรม การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2473 การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา พ.ศ. 2535 เป็นต้น
3. คดียุติธรรมเป็นคดีที่อาศัยการประสานงานความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะคดีที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างรุนแรง คดีอาชญากรรมข้ามชาติ คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม คดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
4. คดียุติธรรมเป็นคดีที่มีความผิดทางอาญาบางประเภท เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติทุจริตมิชอบ คดีที่ต้องประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คดีอาญาเกี่ยวกับนักการเมืองงานสอบสวนคดีที่อัยการต้องมีหน้าที่ยื่นคำร้องขอต่าง ๆ เช่น คดีขอให้ริบทรัพย์สินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กฎหมายฟอกเงิน การไต่สวนการตายกรณีวิสามัญฆาตกรรม คดีอาญาที่มีการร้องเรียนต่ออัยการสูงสุดว่าการสอบสวนไม่เป็นธรรม คดีความผิดที่เกี่ยวกับต่างประเทศหรือคดีที่อัยการสูงสุดเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เป็นต้น
5. คดียุติธรรมเป็นคดีที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก ซึ่งบางครั้งผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางเทคนิคเฉพาะทาง ได้มีการคิดวางแผนในการกระทำ ความผิดไว้เป็นอย่างดี หรือคดีที่อาจจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน การข้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการปั่นหุ้น ความผิดเกี่ยวกับธนาคารและสถาบันทางการเงินต่าง ๆ ความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากร การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา
6. อาชญากรรมซึ่งมีลักษณะพิเศษ หมายถึง อาชญากรรมที่มีลักษณะแตกต่างไปจาก อาชญากรรมพื้นฐานทั่ว ๆ ไปอย่างเช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและพาณิชย์ อาชญากรรมก่อการร้าย เป็นต้น อาชญากรรมเหล่านี้มีความละเอียด ซับซ้อน ซึ่งยากแก่การควบคุม กระบวนการมักไม่สามารถดำเนินการจัดการแก้ไขได้เพียงลำพัง ต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังมีมาตรการที่พิเศษอื่น ๆ ทางกฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดให้ได้ผล

เนื่องจากการกระทำความผิดประเภทนี้มีความลึกซึ้งซับซ้อน ผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีอิทธิพล มีความรู้ มีอำนาจหรืออิทธิพลในสังคม ยากที่จะสืบสวนสอบสวนเอาผิดได้เช่นการกระทำผิดทั่ว ๆ ไป ดังนั้น ขั้นตอนการสืบสวนคดีความผิดประเภทนี้ก็จะใช้กระบวนการทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปจากการดำเนินคดีกับคดีทั่ว ๆ ไป

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งมีลักษณะพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตและลักษณะของคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนและเพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนนั้น ๆ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

มาตรา 3 บัญญัติว่า

“คดีพิเศษ” หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21

มาตรา 21 “คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ คดีความผิดทางอาญา ดังต่อไปนี้

1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมึลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมหรือ

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

ทั้งนี้ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำ ความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการ โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจ สืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่น หรือเรื่องอื่นด้วยและให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการ กระทำความผิดด้วย”

การกำหนดนิยามความหมายของคดีพิเศษมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก ทำให้ทราบว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีนั้น เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานผู้รับผิดชอบแบ่งหน้าที่ได้อย่างชัดเจนและช่วยลดปัญหาในการทำงานซ้ำซ้อนกัน คดีพิเศษ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตามความหมายของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ. 2547 สามารถแยกลักษณะคดีพิเศษได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

3.5.1 ลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ข้อ (ก) ถึงข้อ (ง)

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) นั้น หมายถึง คดีความผิดทางอาญาตาม กฎหมายที่ได้ถูกกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และ คดีอาญาดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วยจึงจะถือว่าเป็นคดีพิเศษตาม ความหมายของมาตรานี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน

สภาพของสังคมในปัจจุบันได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ เทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้การติดต่อสื่อสารรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเอื้อประโยชน์ และความสะดวกสบายให้แก่มนุษย์ทั้งสิ้น การพัฒนาดังกล่าวนั้นยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบ เทคนิค และวิธีการในการประกอบอาชญากรรมเช่นเดียวกัน มีการพัฒนาไปสู่อาชญากรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีการติดต่อและร่วมมือระหว่างองค์กรที่กระทำความผิดกฎหมายหลายองค์กรจน กลายเป็นองค์กรอาชญากรรมมีการปฏิบัติงานที่เป็นเครือข่ายอยู่ทั่วโลก ทำให้การปราบปรามมี

ความยากลำบากมากยิ่งขึ้นไม่สามารถที่กระทำเพียงรัฐเดียวหรือประเทศเดียวได้ แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายรัฐเข้าด้วยกัน

เนื่องจากการประกอบอาชญากรรมได้มีการนำเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามาเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด และมีเทคนิคขั้นสูงในการทำลายหลักฐานในการกระทำความผิด จนไม่เหลือร่องรอยทำให้ยากต่อการปราบปราม นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว อาจมีสาเหตุอื่นคือ การที่ยังไม่มีกฎหมายใดที่มีประสิทธิภาพมาบังคับใช้เพื่อปราบปรามอาชญากรรมเหล่านั้น หรือมีแล้วแต่กฎหมายดังกล่าวอาจยังไม่ทันสมัยไม่ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดให้บรรลุผลอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการนำมาตรการพิเศษมาใช้กับการกระทำความผิดที่มีลักษณะซับซ้อน เช่นนี้ เช่น การเข้าถึงข้อมูลหรือหลักฐาน การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าไปแฝงตัวในองค์กรต่าง ๆ ได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติการเพื่อหาข้อมูลหรือพยานหลักฐานการกระทำความผิดมาได้ก่อนที่พยานหลักฐานนั้นจะถูกทำลายไป และพยานหลักฐานนั้นถือว่าเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

อาชญากรรมในปัจจุบันนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อเหยื่ออาชญากรรมเท่านั้น มีอาชญากรรมหลายประเภทที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ การคลังของประเทศ ได้แก่ ขบวนการก่อการร้าย อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อาชญากรรมเหล่านี้ถือเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง อาจมีความรุนแรงต่อชีวิต ทรัพย์สิน ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชนทั่วไป เนื่องจากประชาชนหวาดกลัวว่าจะได้รับอันตราย ประเทศไทยนั้นก็กำลังประสบปัญหาดังกล่าวนั้นคือการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ขณะนี้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงกับประเทศชาติอย่างมากไม่ว่าจะเป็นชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์ ชีวิตของเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานตามหน้าที่ รวมถึงเงินเงินจำนวนมหาศาลที่นำไปใช้ซื้ออาวุธต่าง ๆ เช่น ปืนหรือเสื้อเกราะเพื่อนำมาป้องกันและปราบปรามเหล่าบรรดาผู้ก่อการร้ายดังกล่าว โดยรัฐยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แต่หากเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้นจะเป็นการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงไม่ใช้กำลัง ส่วนใหญ่จะกระทำต่อทรัพย์สินของผู้เสียหายโดยตรงซึ่งมีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการฉ้อโกง หลอกหลวง ต้มตุ๋น การปลอมแปลง ปกปิด ซ่อนเร้น มักจะร่วมกันกระทำความผิดด้วยวิธีที่ได้ศึกษา

และวางแผนกันมาก่อนเป็นอย่างดี จุดมุ่งหมายในการกระทำคามผิดนั้นก็คือผลประโยชน์รายได้มหาศาล ซึ่งก่อความเสียหายมากกว่าอาชญากรรมธรรมดาทั่วไป ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นในอดีตได้แก่ คดีเชอร์แมนม็อย คดีบีบีซี โดยส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก รวมถึงภาพพจน์ในทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทำให้ผู้ประกอบการต่างประเทศไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมเข้ามาลงทุนในประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางอาชญากรรมหรืออาชญากรรมข้ามชาติ

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง องค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นจำนวนมากสมคบกันเพื่อกระทำการและปฏิบัติการที่ผิดกฎหมายเพื่อให้บรรลุและได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากการกระทำดังกล่าว โดยการเข้าร่วมนั้นมีลักษณะการดำเนินงานที่มีระบบและขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรดังกล่าวจะประกอบกิจกรรมที่ผิดต่อกฎหมาย มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น โดยสมาชิกขององค์กรจะต้องมีความจงรักภักดี ซื่อสัตย์ และรักษาความลับขององค์กรเป็นอย่างดี มีการใช้สัญลักษณ์ในการติดต่อและประสานงานกันระหว่างสมาชิกขององค์กร

บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าอาจเป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง มีสถานภาพทางสังคมสูง และมีการดึงข้าราชการการเมืองเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรด้วย หรืออาจจัดหาเงินทุนที่จะให้ผลประโยชน์และการดูแลแก่ข้าราชการและนักการเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนให้องค์กรได้ทำงานสะดวก รวมถึงการใช้บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้าร่วมทำงานด้วย องค์กรจะมีการจัดสรรเงินพิเศษในการดูแลเหล่าสมาชิกและบริวารรวมถึงครอบครัวให้อยู่อย่างสุขสบายด้วย และมีการหมุนเวียนทางการเงินค่อนข้างสูง เนื่องจากองค์กรมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาก เช่น ค่าจัดหาเครื่องมือ ค่าจ้างสมุนมือปืนรับจ้าง และค่าสินบนแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล นักการเมือง ทหารและทนายความ โดยใช้จ่ายเงินในการวิ่งเต้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น องค์กรอาชญากรรมจึงมีความสามารถหลีกเลี่ยงในการถูกดำเนินคดี (Immunity From Prosecution) เนื่องจากมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเรื่องการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถให้ผลประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ทำให้การถูกจับกุมดำเนินคดีได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐกลุ่มดังกล่าว

องค์กรอาชญากรรมมีการพัฒนารูปแบบอย่างมากมาย เนื่องจากความเป็นโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีการสื่อสารที่ไร้ขีดจำกัด ทำให้โลกของเราเล็กลงเอื้อประโยชน์ให้อาชญากรรมประเภทนี้มีการขยายเครือข่ายไปทั่วโลก จึงเกิดรูปแบบอาชญากรรมใหม่ นั่นคือ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational – Organized Crime) มีลักษณะการดำเนินงานเป็นกลุ่มองค์กร มีการขยายกิจกรรมการกระทำผิดไปยังประเทศอื่น ๆ หรือเป็นอาชญากรรมที่ไร้พรมแดน รูปแบบของอาชญากรรมเหล่านี้ เช่น การค้ายาเสพติดข้ามชาติ การค้าผู้หญิงและเด็กข้ามชาติ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การก่อการร้ายข้ามชาติ ลักษณะของอาชญากรรมประเภทนี้มีลักษณะพิเศษที่เป็นเครือข่าย และอาจจะนำไปสู่การสร้างอิทธิพลได้ด้วย

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ องค์กรสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า ต้องเป็นลักษณะของอาชญากรรมที่มีการลงมือกระทำความผิด ความผิดเกิด และหรือมีผลของการกระทำความผิดทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งประเทศ จากคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดไม่ว่าจะขั้นตอนใด เช่น ขั้นตอนเตรียมการ ลงมือ กระทำความผิดสำเร็จ มีการกระทำในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือทุกขั้นตอนในดินแดนมากกว่าหนึ่งประเทศ ก็สามารถเรียกได้ว่า เป็นอาชญากรรมข้ามชาติได้แล้ว ดังนั้น อาชญากรรมข้ามชาติจึงไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาระดับโลก ส่งผลให้แต่ละประเทศและองค์การระหว่างประเทศตื่นตัว และมีการร่วมมือที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

ดังนั้น อาจสรุปสภาพองค์การอาชญากรรมข้ามชาติตามที่องค์การสหประชาชาติแบ่งเป็น 10 ลักษณะดังนี้

1. การลักลอบค้ายาเสพติด (Illicit Trafficking in Drug)
2. การลักลอบคนเข้าเมือง (Smuggling of illegal Migrants)
3. การค้าอาวุธ (Arm Trafficking)
4. การลักลอบค้าอาวุธนิวเคลียร์ (Trafficking in Nuclear Material)
5. องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย (Transnational Criminal Organized and Terrorism)
6. การค้าหญิงและเด็ก (Trafficking in Woman and Children)
7. การลักลอบค้าชิ้นส่วนอวัยวะมนุษย์ (Trafficking in Body Parts)
8. การโจรกรรมและการลักลอบค้ายานพาหนะ (Theft and Smuggling of Vehicles)
9. การฟอกเงิน (Money Laundering)

10. ความผิดอื่น ๆ (Others Activities) เช่น อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การโจรกรรมศิลปวัตถุ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ การฉ้อโกงประกันภัยทางทะเล อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันในประเทศไทยประสบปัญหาหลายประการซึ่งเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ ปัญหาหลักประการหนึ่งก็คือ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีการปฏิบัติงานอยู่ในประเทศไทยอย่างแพร่หลายและดำเนินการเป็นเครือข่ายมากมายอยู่ในรูปองค์กรอาชญากรรมทั้งในและต่างประเทศ ในธุรกิจที่ผิดกฎหมายหลายประเภท ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การค้ายาเสพติด การค้าผู้หญิงและเด็ก การลักลอบนำแรงงานเถื่อนเข้าและออกประเทศ การค่าน้ำมันเถื่อน การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การพนันและอาชญากรรมที่ต่อเนื่องจากการพนัน เช่น การติดตามทวงหนี้ด้วยวิธีการโหดร้าย การเรียกเก็บค่าคุ้มครอง การฟอกเงิน การรับจ้างฆ่าคน การให้สินบนทุจริตคอร์รัปชันกับเจ้าพนักงาน เป็นต้น

(ง) คดีความผิดที่กระทำโดยผู้ทรงอิทธิพลเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุน

ผู้ทรงอิทธิพล คือ บุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในโครงสร้างขององค์กร เป็นผู้ออกคำสั่งในกิจกรรมต่าง ๆ และคอยรับรายได้และผลประโยชน์จากการกระทำขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือถูกกฎหมาย ดังนั้น ผู้ทรงอิทธิพล จึงหมายถึงบุคคลซึ่งมีความเห็นอกว่าบุคคลอื่นในด้านอำนาจ เกียรติยศ ชื่อเสียงและความมั่นคง อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสามประการรวมกัน และให้ความหมายรวมถึงความสามารถในการใช้อำนาจนอกระบบบงการให้ผู้อื่นกระทำหรือไม่กระทำในทางที่ไม่ชอบธรรมหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแสวงหารายได้หรือผลประโยชน์

ปัจจุบันนี้ผู้ทรงอิทธิพลได้มีการพัฒนาและวิวัฒนาการอำนาจและอิทธิพลของตนเข้าไปสู่ระบบการเมือง ทั้งในภาคราชการ และส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและในระดับประเทศ มีการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อควบคุมอำนาจในท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจ นอกจากนั้น ยังได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจัดส่งบุคคลที่เป็นญาติหรือบุคคลที่ไว้วางใจได้ลงสมัครรับเลือกตั้งแทนตน ซึ่งถ้ากลุ่มบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของผู้ทรงอิทธิพลได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรประกอบกับเลือกตั้งให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของประเทศ ย่อมส่งผลทำให้อิทธิพลและบารมีของบุคคลดังกล่าวเพิ่มประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งในสังคมไทยได้เรียกบุคคลดังกล่าวว่า “เจ้าพ่อ” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า God Father และมีผู้ให้ความเห็นว่าเจ้าพ่อมีความหมายใกล้เคียงกับมาเฟีย (Mafia) มาก คำว่า

เจ้าพ่อในประเทศไทยนั้นมันขึ้นครั้งแรกในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ซึ่งหมายถึง เจ้าถิ่น ผู้คุ้มครองถิ่น โดยระบุว่า เป็นแสลงจึงทำให้คำว่า เจ้าพ่อมีความหมายไปในเชิงอันตรายและเกี่ยวข้องกับการทำผิดกฎหมาย

เนื่องจากผู้ทรงอิทธิพลเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนอยู่ด้วยการกระทำตนเอง หรือใช้ หรือจ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย โดยผลของการกระทำนั้นจึงเป็นบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม กลุ่มผู้มีอิทธิพลนี้จึงเป็นขบวนการที่ผิดกฎหมาย ที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายประกอบด้วยตัวการหรือแกนนำ กองกำลัง หรือเครื่องมือ เช่น มือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ แนวร่วมหรือผู้สนับสนุน เช่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง ซึ่งมีพฤติกรรมที่สำคัญ ได้แก่ แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การฮั้วการประมูลและขัดขวางการเสนอการแข่งขันทราคาในการประมูลงานของทางราชการ การเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานประกอบการต่าง ๆ คิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย การลักลอบขนสินค้าหนีภาษาน้ำมันเถื่อน บุหรี่ ลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน ลักลอบค้าอาวุธ บุกรุกที่ดินสาธารณะ หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยวการรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง การหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ การลักลอบนำคนเข้า-ออก และอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

การกระทำความผิดโดยผู้ที่มีชื่อเสียง อิทธิพลและมีอำนาจ บางครั้งอาจไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่เป็นผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนให้บุคคลอื่นกระทำความผิดแทน โดยใช้อำนาจหรือตำแหน่งของตนเป็นเครื่องป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปล่อยตัวไป อันเนื่องมาจากความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของบุคคลนั้น จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหการแก้ไขปัญหการจับกุม แสวงหาหลักฐาน เพื่อนำมาดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลกระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันได้มีการนำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วทั้งในนโยบายและระดับปฏิบัติ ได้แก่ มีการศึกษารูปแบบ ลักษณะ ผู้มีอิทธิพลอย่างจริงจัง รวมถึงการนำเสนอวิธีการป้องกันและปราบปราม รวมถึงรัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษขึ้นมาแล้วนั่นคือ กรมสืบสวนคดีพิเศษ หรือ DSI นั่นเอง และได้มีการพัฒนามาตรฐานกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล และขยายขอบเขตการประสานงานระหว่างหน่วยงานของต่างประเทศด้วย ขณะเดียวกันก็เร่งพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้วย

ปัจจุบันมีคดีที่เข้าลักษณะพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และคดีความผิดทางอาญาอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีทั้งสิ้น 27 คดีความผิด นอกจากนี้ยังรวมถึงคดีอาญาอื่น ๆ ที่เกินขีดความสามารถของหน่วยงานราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือคดีที่ร่วมปฏิบัติแล้วเกิดผลดีต่อทางราชการ หรือเป็นคดีอาญาพิเศษที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงเศรษฐกิจ และสังคม แต่ไม่ว่าจะจะเป็นความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือคดีอาญาอื่น ก็ต้องมีลักษณะและรายละเอียดของการกระทำผิดเบื้องต้นอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) อีกทั้งจะต้องเป็นไปตามลักษณะของการกระทำที่ กคพ. กำหนดด้วย กฎหมายที่ถูกระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้ง 27 คดีความผิดนั้นได้มีการกำหนดรายละเอียดลักษณะของการกระทำผิดตามประกาศของ กคพ. ดังนี้

(1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 15/1 และมาตรา 15/2 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่มีหรือมีมูลน่าจะเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป

(2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 51 ทั้งนี้ ไม่รวมการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

(3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 40 และมาตรา 46 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

(4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 71 มาตรา 75 วรรคสอง มาตรา 75 ทวิ มาตรา 75 ตริ มาตรา 75 จัตวา มาตรา 75 เบญจ มาตรา 75 ฉ มาตรา 75 สัตต มาตรา 75 อัฐ มาตรา 75 นว มาตรา 75 ทศ มาตรา 75 เอกาทศ และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

(5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ที่มีหรือมีมูลน่าจะเชื่อว่ามีนายวงแชร์ หรือมีผู้

จัดให้มีการเล่นแชร์ โดยมีสมาชิกวงแชร์ร่วมกันทุกวงตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป หรือมีทุนกองกลางต่อหนึ่งวงรวมกันทุกวงเป็นมูลค่าตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป

(6) คดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีราคาหรือมีมูลค่าเป็นเงินต่างประเทศตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

(7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อถือว่ามีกรกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีวงเงินหรือมูลค่าตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป

(8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม

คดีพิเศษที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. 2543 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีกรกระทำในลักษณะเป็นแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย หรือได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีสิ่งหรือสินค้าไว้ในครอบครองเพื่อจะทำการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิด อันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป

(9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีสินค้าหรือราคาตามท้องตลาดตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป คดีความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีผู้เสียหายตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ทั้งนี้ไม่รวมถึงการฝ่าฝืน มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

(10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 108 มาตรา 109 มาตรา 110 และมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีกรกระทำในลักษณะเป็นแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย สถานที่รับซื้อ สถานที่เก็บสินค้า หรือได้นำเข้ามา

(17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

คดีความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 69 มาตรา 70 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2534 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีกระทำความผิดในลักษณะเป็นสถานที่ผลิตแหล่งจำหน่าย สถานที่เก็บสินค้า หรือได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีสิ่งของหรือสินค้าไว้ในครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิดอันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป

(18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เฉพาะในกรณีที่ทำในเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ขึ้นไป และคดีความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 85 มาตรา 86 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีกระทำความผิดในลักษณะเป็นแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย สถานที่เก็บสินค้า หรือได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีสิ่งของหรือสินค้าไว้ในครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิดอันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป

(20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 278 มาตรา 288 มาตรา 289 มาตรา 296 มาตรา 297 มาตรา 301 มาตรา 306 ถึงมาตรา 315 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ข้อสังเกตในประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดลักษณะการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และบัญชีท้ายประกาศ กคพ. ออกตามความในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้จะเห็นได้ว่ามีรายละเอียดการกระทำความผิดตามกฎหมายเพียง 20 ฉบับเท่านั้น แต่กำหนดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีทั้งสิ้น 22 ฉบับ เนื่องจากคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินและคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่มีบท

กำหนดโทษทางอาญานั้นเอง แต่ทั้งนี้ก็ยังคงอยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ต่อมาได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547^{*} ซึ่งกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังต่อไปนี้ที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นคดีพิเศษเพิ่มเติมจากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และมีรายละเอียดของการกระทำ ความผิด^{**} ดังนี้

(1) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 37 มาตรา 90/4 มาตรา 90/5 และมาตรา 91/21 (7) แห่งประมวลรัษฎากรไม่ว่าจะเป็นความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรม ต่างกัน ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่าเป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้เป็นเงินภาษีอากรรวมเบียดปรับและเงินเพิ่ม ตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

(2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

คดีความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 27 มาตรา 27 ทวิ มาตรา 60 มาตรา 96 และมาตรา 97 ทศ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่าจะเป็นความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกัน ที่มีมูลหรือมูลน่าเชื่อว่ามีของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วรวมเป็นเงินตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป

(3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

คดีความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 147 มาตรา 161 มาตรา 162 มาตรา 165 และมาตรา 167 แห่งพระราชบัญญัติภาษีอากรสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ไม่ว่าจะเป็นความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกัน ที่มีหรือมีมูลค่าหรือปริมาณของสินค้าหรือบริการที่คำนวณเป็นเงินตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป

(4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

คดีความผิดที่มีบทลงโทษตามมาตรา 33 มาตรา 33 ทวิ มาตรา 33 ตริ มาตรา 34 และมาตรา 34 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีปริมาณสุราตั้งแต่หนึ่งหมื่นลิตรขึ้นไป

* ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2547 หน้า 2 เล่ม 121 ตอนพิเศษ 71 ก.

** บัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำ ความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

(5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีปริมาณยาสูบหรือเส้นนำหนักตั้งแต่หนึ่งล้านกรัมขึ้นไป

3.5.2 ลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

ความผิดทางอาญาอื่นนอกจากตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่ง กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่¹ คดีพิเศษประเภทนี้จึงเป็นดุลพินิจของ กคพ. ที่จะกำหนดขึ้น นอกเหนือจากประเภทที่หนึ่งไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีการกระทำความผิดขึ้นแล้ว หรือยังไม่มีมีการกระทำความผิดก็ตาม¹ โดยบุคคลดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิร้องขอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ คือ

- (1) กรรมการคดีพิเศษ
- (2) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (3) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ**

ในการพิจารณาของ กคพ. เพื่อมีมตินั้นควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่จำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) *** และคณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจเพียงลงมติว่าคดีใดเป็นคดีพิเศษเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบด้วยมาตรา 10 (3) แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษ มีอำนาจในการเพิกถอนมติเดิมจากที่เป็นคดีพิเศษไม่ให้เป็นคดีพิเศษอีกต่อไป และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรีบกลับไปทำการสอบสวนเพิ่มเติมไม่ได้

* พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 (2)

¹ ธาริต เพ็งดิษฐ์, พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม เพลส, 2547), หน้า 78.

** ประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

*** ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

การที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้คดีพิเศษที่เกิดจากการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) นี้ ก็ด้วยความจำเป็นว่าคดีพิเศษบางเรื่องหรือบางฐานความผิดอาจไม่ได้กำหนดให้เป็นคดีพิเศษไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แต่โดยเหตุผลความจำเป็นเฉพาะรายอาจเป็นเรื่องที่รุนแรงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมหรือมีความยุ่งยาก ซับซ้อนในการสืบสวนสอบสวน หรือเหตุจำเป็นอันเหมาะสมอื่นจึงได้กำหนดให้ กคพ. สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีความผิดบางเรื่องหรือบางฐานความผิดนั้น ๆ เป็นคดีพิเศษขึ้น แต่ทั้งนี้จะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่² ซึ่งในปัจจุบัน กคพ. ได้มีมติให้คดีดังนี้เป็นคดีพิเศษ

1. คดีบริษัท ออโต้ลายแอนซ์ (ประเทศไทย) จำกัด กับพวก ถูกกล่าวหาว่าร่วมกันสำแดงเท็จหลักเลียงอากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469
2. คดีความสำนวนคดีอาญาของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเจาะไอร้อง ที่ 10/2547
3. คดีตามสำนวนคดีอาญาของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเจาะไอร้อง ที่ 21/2547^{*}
4. คดีฆาตกรรมเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตและนักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบียระหว่างปี พ.ศ. 2532 ถึง 2536
5. คดีทุจริตโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราระหว่างปี พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2543 ขององค์การสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{**}
6. คดีตามสำนวนคดีอาญาของสถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านฉางที่ 68/2545
7. คดีตามสำนวนคดีอาญาของสถานีตำรวจอำเภอบางบาลที่ 17/2546
8. คดีตามสำนวนคดีอาญาของสถานีตำรวจภูธรอำเภอสุคีริน ที่ 19/2546
9. คดีตามสำนวนคดีอาญาของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเจาะไอร้อง ที่ 2/2547
10. คดีสืบสวนสอบสวนผู้มีอิทธิพล ที่พลเอกเขาวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ได้มอบหมายและเห็นชอบให้รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานอนุกรรมการในการสอบสวน ข้อเท็จจริง กรณีกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพลในพื้นที่จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส จากการสืบสวน พบว่า ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ดังกล่าวมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับเรื่องยาเสพติด คำสินคำ หนีภาษี คำอาวุธ เป็นต้น

² ธาริต เพ็งดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

* ประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษ ในการประชุมครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2547.

** ประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษ ในการประชุมครั้งที่ 4/2547 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2547.

11. คดีตามสำนวนคดีอาญาของตำรวจน้ำภูเก็ต ที่ 13/2545*
12. คดีสังหารนายเจริญ วัตอักษร

3.5.3 คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง หมายถึง คดีที่ไม่ใช่คดีพิเศษแต่ให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษมีดังต่อไปนี้

1. คดีที่มีการกระทำความผิดเพียงกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และมีบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
2. คดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
3. บรรดาคดีที่ได้สอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

เนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญาบางอย่างนั้นเป็นการกระทำความผิดที่อาจเป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 หรืออาจเป็นความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน พยานหลักฐานชุดเดียวกันในการดำเนินคดีผู้ต้องหา เมื่อเกิดคดีมีลักษณะเช่นนี้ขึ้น หากจะให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษแต่คดีที่อยู่ในอำนาจสืบสวนสอบสวนของตนแล้ว จะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคสอง จึงบัญญัติให้คดีที่เป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท หรือความผิดหลายเรื่องต่อเนื่อง หรือเกี่ยวพันกัน และบทใดบทหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนในความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นคดีพิเศษได้ด้วย และให้ถือว่าคดีอื่นหรือเรื่องอื่นซึ่งเกี่ยวพันกันนั้นเป็นคดีพิเศษและให้ถือว่าคดีซึ่งได้สอบสวนเสร็จแล้ว โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นเป็นการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตัวอย่างเช่น นาย ก. กับพวกชักชวนผู้เสียหายจำนวนหกสิบคนและบุคคลอื่นให้นำเงินมาลงทุนกับบริษัท ข. เพื่อประกอบกิจการสั่งซื้อสินค้าล่วงหน้าเพื่อแก้งำไรทั้งการกระทำของนาย ก.กับพวกจึงเป็นการหลอกลวงผู้เสียหายทั้งหกสิบคนและบุคคลทั่ว ๆ ไป ไม่จำกัดความเป็นใคร อันเป็นการหลอกลวงประชาชนด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกโดยเจตนาทุจริต ทำให้

* ประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษ ในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2547.

ผู้เสียหายทั้งหกสิบคนหลงเชื่อจึงมอบเงินให้แก่ นาย ก. กับพวกไป นาย ก. กับพวกจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 วรรคแรก และการกระทำของนาย ก. กับพวกดังกล่าวเป็นการกู้ยืมเงินตามพระราชกำหนดการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2547 มาตรา 3 และโดยที่ นาย ก. หรือบริษัท อ. ไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะนำมาจ่ายดอกเบี้ยตามสัญญาได้เป็นเหตุให้นาย ก. กับพวก หรือบริษัท อ. จึงมีความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวอีกบทหนึ่ง

จากตัวอย่างข้างต้น นาย ก. มีความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (1) ถือว่าเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากผู้เสียหายตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป จึงอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และการกระทำของนาย ก. ยังเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 343 ซึ่งเป็นคดีธรรมดาที่อยู่ในอำนาจการสอบสวนของพนักงานทั่วไป เมื่อการกระทำผิดนี้เป็นการกระทำผิดครั้งเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 ด้วย และถือว่าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นคดีพิเศษตามความหมายของมาตรา 21 วรรคสอง

จากการศึกษาถึงลักษณะของคดีพิเศษ และคดีพิเศษที่อยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษจะเห็นได้ว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดซึ่งมีลักษณะพิเศษ ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ การคลัง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจัยหลักในการกระทำผิดก็คือเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งเงินและทรัพย์สินนี้ มักถูกนำไปผ่านกระบวนการทำให้ดูเหมือนเป็นเงินที่สะอาดหรือเรียกกันว่า “การฟอกเงิน” แล้วนำเงินที่ผ่านการฟอกเงินแล้วกลับมาใช้ เพื่อขยายเครือข่ายอาชญากรรม รวมถึงคุ้มครองความมั่นคงให้กับองค์กรอาชญากรรมต่อไป ทำให้องค์กรอาชญากรรมมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ซึ่งยากแก่การป้องกันและปราบปราม และเป็นการยากที่สาวไปถึงตัวผู้บงการที่แท้จริงได้ นอกจากนี้ การฟอกเงินมักจะเกี่ยวเนื่องกับอาชญากรรมร้ายแรงและมักจะกระทำความผิดในรูปของกลุ่มและองค์กรและมีลักษณะข้ามเขต ข้ามพรมแดนประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรงและยากแก่การปราบปราม

* ประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

ปัจจุบันทั่วโลกจึงถือว่าการฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับประเทศไทยยังเป็นเรื่องใหม่ อีกทั้งลักษณะของอาชญากรรมประเภทนี้ก็มีความซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำผิด นอกจากนี้ วิวัฒนาการของเทคโนโลยีก็ยังเปิดโอกาสให้การฟอกเงินเป็นไปได้สะดวกยิ่งขึ้น จากเหตุผลข้างต้น เพื่อให้การปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดความผิดตามกฎหมายการฟอกเงินไว้ในท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีผลให้การฟอกเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด คือ ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกง หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์ หรือกระทำการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน หรือความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร จะต้องดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งจะเห็นได้ว่ามิใช่คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งหมดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่เฉพาะคดีความผิดฐานมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เข้าลักษณะมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เท่านั้นที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเข้าไปดำเนินการได้

3.6. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ข้อ (7) ได้ระบุความผิดที่อยู่ภายในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ คือ คดีความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ดังได้กล่าวถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับคดีที่จะเข้ามาสู่ความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 มาแล้ว อย่างไรก็ตามคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ยังมีลักษณะเฉพาะบางประการที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เช่น

ก. เป็นความผิดอาญาที่มีความแตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไปและลักษณะเฉพาะ เช่นนี้ ย่อมนำไปสู่ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

ข. เป็นความผิดที่ยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐาน และการคุ้มครองให้ความสำคัญพลอดภัยแก่พยานบุคคล

ค. เป็นความผิดที่ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงและนักการเมือง จึงมักจะถูกอำนาจจากบุคคลเหล่านี้แทรกแซงได้ง่าย ในขณะที่เดียวกันความผิดประเภทนี้จะมีบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องจำนวนมาก การวางมาตรการที่ดีในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจะเป็นผลดีต่อตัวเจ้าพนักงานด้วย

ง. ลักษณะของความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นความผิดที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายหลายองค์กร เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง แต่ที่สำคัญที่สุดคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีประสานงานกันอย่างเป็นระบบ

ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเข้าตามเงื่อนไขตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งอยู่บัญญัติท้าย พ.ร.บ. กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้มาตรการพิเศษ เช่น มาตรการเข้าถึงเอกสารและข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 25 มาตรการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลตามมาตรา 27 ได้

มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารอื่นใด ซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือ จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล หรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผล และความจำเป็นดังต่อไปนี้

1. มีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามีกระทำความผิด หรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ
2. มีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว
3. ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสม หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่งดังกล่าว จะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุ หรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวนหรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด

มาตรา 27 ในกรณีจำเป็น และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสาร หรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ

จากการกล่าวถึงมาตรการพิเศษ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อรัฐ ดังที่ปรากฏในมาตรา 25 และมาตรา 27 นั้น จะนำไปสู่ปัญหาจากการบังคับใช้ นั่นก็คือ ลักษณะประการสำคัญของความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ก็คือ อิทธิพลของผู้กระทำความผิด ซึ่งมีอยู่ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคการเมือง ซึ่งอาจทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เกิดความเกรงกลัวในผลที่จะตามมาภายหลัง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้มาตรการพิเศษ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมาย รวมถึงการใช้อำนาจครอบงำหรือแทรกแซงเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงาน การที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ความคุ้มครองต่อเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานอย่างยิ่ง

1. ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นความผิดที่ยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐาน และคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่พยานบุคคล เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญในข้อนี้ให้มากขึ้น ขอย้อนกลับไปกล่าวถึงลักษณะ และความหมายของการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ในข้อเขียนของ ดร.ประสิทธิ์ ดำรงชัย อดีตกรรมการ ป.ป.ช. และอดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้อธิบายถึงลักษณะและความร้ายแรงของการฮั้วโดยวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ว่า เป็นกฎหมายพิเศษที่เอาผิดกับการกระทำที่เป็นการยินยอมพร้อมใจของบุคคลทุกฝ่าย ในยุคสมัยที่การฮั้วมีความรุนแรงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่สงบเรียบร้อย และก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมากมายมหาศาล จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อปราบปราม โดยได้มีการกำหนดโทษไว้ในกฎหมายอย่างรุนแรงมาก มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ รวมทั้งบทบังคับให้มีการชดเชยค่าเสียหายไว้ด้วย บางกรณีโทษจำคุกรุนแรงถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิต โทษดังกล่าวครอบคลุมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย คือ ฝ่ายการค้า เอกชน ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงจะเห็นได้ว่าการฮั้วเป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อรัฐ ทั้งในด้านงบประมาณ ค่าเสียหายจำนวนมหาศาล รวมถึงความเชื่อมั่นของประเทศในสายตาของชาวต่างชาติ ในเรื่องของการดำเนินคดีการกระทำผิดความผิด ในเรื่องนี้ได้สร้างปัญหาอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิสูจน์ความผิด เพราะ

1. เป็นความผิดที่ยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐาน เพราะมีการตัดตอน หรือสาวไปไม่ถึง
2. การคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่พยานบุคคลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะส่วนใหญ่ของคดีนี้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ทรงอิทธิพล

การแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการแสวงหาพยานหลักฐาน และการให้ความคุ้มครองแก่พยานบุคคล จะเป็นสิ่งสำคัญมากที่ทำให้กรมสอบสวนคดีพิเศษประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย กับความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือที่เรียกว่าการฮั้ว ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นความผิดที่มีลักษณะเฉพาะ บางประการที่แตกต่างจากความผิดประเภทอื่น ๆ คือ

1. เป็นความผิดที่กระทำลงระหว่างรัฐ กับเอกชน
2. เป็นความผิดที่ยากต่อการพิสูจน์ เพราะบางครั้งเริ่มตั้งแต่คอร์รัปชันเชิงนโยบาย
3. ผู้กระทำความผิดมักจะประกอบด้วยนายทุนทางธุรกิจ เจ้าพนักงานตำแหน่งสูง และนักการเมืองทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ซึ่งมากด้วยอิทธิพล

4. เจ้าหน้าที่งานในกระบวนการยุติธรรมที่ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย มักจะถูกแทรกแซง ฟ้องร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง จนทำให้หมด ศักยภาพในการทำงาน และอาจถูกโยกย้ายในที่สุด

5. เป็นความผิดที่ให้ผลตอบแทนอย่างมหาศาล และบางครั้งเป็นการกระทำ ความผิดข้ามชาติ

จากลักษณะเฉพาะของการกระทำความผิด โดยเฉพาะลักษณะเฉพาะข้อที่ 4 จึงสมควร อย่างยิ่งที่จะสร้างมาตรการป้องกันตนเองไว้ล่วงหน้าด้วยการวางหลักเกณฑ์คุ้มครองสิทธิบุคคลที่ จะต้องถูกบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเป็นการตัดโอกาสที่จะถูกฟ้องคดี โดยถูกกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเจ้าหน้าที่งานไว้ชั้นหนึ่งก่อน

นอกจากนั้นลักษณะของความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเป็น ความผิดที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายหลายองค์กร เช่น สำนักงานอัยการ สูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง แต่ที่สำคัญที่สุดคือองค์กรที่มี หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงก็คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการ กันอย่างเป็นระบบ

เนื่องจากคดีพิเศษเป็นคดีซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องมีการร่วมมือกัน ใน ลักษณะสหวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความชำนาญ ซึ่งเป็นมืออาชีพในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้อง กับคดี โดยให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการในคดีพิเศษ เช่น งานด้านภาษี การเงินและการธนาคาร งานการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความ ชำนาญในด้านต่าง ๆ นั้น อาจมาจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษได้ มีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษว่า การมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ของรัฐหลายหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา โดยแต่ละหน่วยงาน มีกฎหมายเอกเทศของตนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบคดีอาญา อำนาจหน้าที่รวมทั้ง วิธีการในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเป็นการเฉพาะ โดยไม่มีองค์กรกลางใดมาเป็น ผู้กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบคดีอาญา ขอบเขตความรับผิดชอบ หรือวิธีการในการร่วมมือ เพื่อให้มีการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดี ทำให้เป็นปัญหาข้อขัดข้องใน การบริหารกระบวนการยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากในขณะนี้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย

ระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งออกตามมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ใช้บังคับทั้งกับข้าราชการตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง แต่ในปัจจุบันให้ใช้บังคับทั้งกับข้าราชการตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง แต่ในปัจจุบันข้าราชการตำรวจไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป จึงเกิดปัญหาการประสานการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้ง 2 แห่ง ซึ่งหากมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานอื่นแยกออกไปอีก การประสานงานก็จะยังมีปัญหามากขึ้น³

เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังนี้

“มาตรา 22 เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้ กคพ. มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. วิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ, การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีพิเศษ และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

2. ขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผลกระทบของการกระทำความผิด และประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง ในการนี้อาจกำหนดให้กรณีใดต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

3. การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ

4. การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ..... ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ..... (สภาผู้แทนราษฎร ลงมติเห็นชอบแล้ว), สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 16.

เมื่อมีข้อบังคับตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดนั้น ถ้าข้อบังคับดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการดำเนินการของผู้อำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง สำหรับคดีพิเศษในเรื่องใด ให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะตกลงกัน เว้นแต่ กคพ. จะมีมติเป็นอย่างอื่น”

ถึงแม้จะมีบทบัญญัติในการประสานงานกับองค์กรภายนอกในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แต่สำหรับองค์กรผู้ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายกับความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาของรัฐโดยตรงคือ สำนักงาน ป.ป.ช. กลับยังไม่มีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกันการทำงานร่วมกันขององค์กรต่าง ๆ ก็ยังไม่มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนของการร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ นั้น ปัจจุบันมีแนวความคิดว่าการปราบปรามอาชญากรรมไม่สามารถกระทำ โดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงลำพังเท่านั้น แต่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญจากหลาย ๆ องค์กร เพื่อความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้มีการดำเนินการมาแล้วระหว่างองค์กรของรัฐ 5 องค์กรในการร่วมมือกันเพื่อปราบปรามการกระทำ ความผิดประเภทแชร์ลูกโซ่ องค์กรต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกระทรวงการคลัง ดังตัวอย่างของบันทึกความร่วมมือที่ขอยกมาเป็นตัวอย่างดังนี้

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันในการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

ปัจจุบันได้มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันในการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2545 ทั้งสิ้น 2 ฉบับคือ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปลัด

กระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ และบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

สำหรับการดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการระดมเครือข่ายโดยมิชอบ ตามกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ปัจจุบันได้มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันในการสนับสนุน การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2550 มีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

ด้วยคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รวมทั้งติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ซึ่งจากการสอบพบว่ามีผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงบางรายกระทำการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรงหรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และการกระทำความผิดดังกล่าว มีพฤติการณ์ในลักษณะเชื่อมโยงเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ครอบคลุมความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 341 ประกอบกับมาตรา 343

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องปรามการกระทำความผิดที่จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนในลักษณะเป็นธุรกิจแชร์ลูกโซ่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงในการประชุมครั้งที่ 7/2550 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2550 สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันในการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ดังนี้

1. ในกรณีที่มีเรื่องร้องทุกข์เข้าสู่ระบบเรื่องของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเมื่อได้ทำการไต่สวนวินิจฉัยแล้วว่ามีมูลความผิดตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 19 และการกระทำผิดดังกล่าวมีพฤติการณ์ในลักษณะเชื่อมโยงเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเข้าข่ายเป็นการกระทำผิดที่ครบองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ประกอบกับมาตรา 343 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะส่งสำเนารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ผลการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายเป็นประการใด ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

2. การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง อาจขอความร่วมมือสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว แล้วส่งไปให้คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงเพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ได้

3. ในกรณีเรื่องอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง หากพบว่ามีความผิดที่เป็นหรืออาจเป็นความผิดตามกฎหมายของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงจะแจ้งพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดดังกล่าว พร้อมทั้งระบุตัวผู้กระทำความผิด และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

4. ในกรณีที่คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง และเมื่อได้ดำเนินการคดีตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 แล้ว ให้จัดส่งข้อมูลและแจ้งรายละเอียดดังกล่าวให้สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

5. ในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วพบพยานหลักฐานการกระทำความผิดและพยานหลักฐานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงในรายที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น หน่วยงานทั้งสามดังกล่าวอาจส่งสำเนารายการพยานหลักฐานให้คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงพิจารณาต่อไป

6. ข้อมูลหรือพยานหลักฐานใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ โดยขออนุมัติเป็นหลักการจากเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวแล้วแต่กรณี

7. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง ในการตรวจ ค้น ยึด อาัยัด หรือการดำเนินการใด ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแจ้งให้หน่วยงานทั้งสามดังกล่าวทราบเพื่อร่วมดำเนินการ

8. การปฏิบัติหน้าที่ตามบันทึกข้อตกลงนี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถใช้เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ตลอดจนงบประมาณร่วมกันได้เท่าที่ไม่ขัดต่อระเบียบของทางราชการ ทั้งนี้โดยได้รับอนุมัติจากหน่วยงานเจ้าของเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะและงบประมาณนั้น ๆ ก่อน

9. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะร่วมมือกันในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและบุคลากร เพื่อให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมร่วมกัน

10. ในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมลักษณะความผิดที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือมีข้อตกลงอื่นนอกเหนือบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องร่วมกันวินิจฉัยและปฏิบัติไปตามนั้น

บันทึกข้อตกลงร่วมมือ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ด้วยคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รวมทั้งติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่ามีผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรงบางราย

กระทำการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรง หรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วม เครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 อีกทั้งมีพฤติการณ์ เพื่อปกปิด หรืออำพราง ลักษณะที่แท้จริง การได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอนการได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว อันเป็นความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2545

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องปรามการกระทำความผิดที่จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน ในลักษณะเป็นธุรกิจลูกโซ่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงในการประชุมครั้งที่ 6/2550 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2550 และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันในการ สนับสนุนการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ดังนี้

1. ในกรณีที่มีเรื่องร้องทุกข์เข้าสู่ระบบเรื่องของสำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค เมื่อได้ทำการไต่สวนวินิจฉัยว่ามีมูลความผิดตามพระราชบัญญัติขายตรงและ ตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 19 และเข้าข่ายเป็นกระทำที่ครอบคลุมความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะส่งสำเนารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป ทั้งนี้ เมื่อสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้ผลเป็น ประการใด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

2. ในกรณีเรื่องอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการขายตรง และตลาดแบบตรง หากพบว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นหรืออาจเป็นความผิดตามกฎหมายของสำนักงาน ปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษคณะกรรมการขายตรงและ ตลาดแบบตรงจะแจ้งพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดดังกล่าว พร้อมทั้งระบุตัวผู้กระทำความผิด และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการต่อไป

3. ในกรณีที่คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่ามีกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง และเมื่อได้ดำเนินการ คดีตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 แล้ว ให้จัดส่งข้อมูลและแจ้งรายละเอียด

ดังกล่าวให้สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป

4. ข้อมูลหรือพยานหลักฐานใดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ โดยขออนุมัติเป็นหลักการจากเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้วแต่กรณี

5. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วย ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยขายตรงและตลาดแบบตรง ในการตรวจ ค้น ยึดอายัด หรือการดำเนินการใด ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตาม บันทึกรายชื่อบริษัทนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินทราบเพื่อร่วมดำเนินการ

6. การปฏิบัติหน้าที่ตามบัญชีชื่อบริษัทนี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สามารถใช้เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ตลอดจนงบประมาณร่วมกันได้เท่าที่ไม่ขัดต่อระเบียบของทางราชการ ทั้งนี้ โดยได้รับ อนุมัติจากหน่วยงานเจ้าของเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะและงบประมาณนั้น ๆ ก่อน

7. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินจะร่วมมือกันในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและบุคลากร เพื่อให้การ สนับสนุนการปฏิบัติงานของทั้ง 2 หน่วยงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป โดยอาจกำหนดเป็นแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมร่วมกัน

8. ในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมลักษณะความผิดที่จะนำเข้าสู่ การพิจารณาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือมีข้อตกลงอื่นนอกเหนือบันทึก ข้อตกลงฉบับนี้ ให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินร่วมกันวินิจฉัยและปฏิบัติไปตามนั้น

บทที่ 4

การบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษกับความผิดเกี่ยวกับการ การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาของรัฐไว้ในบัญชีท้ายของพระราชบัญญัติซึ่งการบังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักคดีอาญาพิเศษ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักคดีอาญาพิเศษนั้น เป็นหน่วยงานระดับสำนักมีหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม สืบสวนและสอบสวน คดีความผิดอาญาที่มี หรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศหรือการกระทำความผิดของกลุ่มคนในลักษณะขององค์กรอาชญากรรม หรือเป็นการก่ออาชญากรรมของผู้กระทำความผิดที่ใช้อิทธิพลหรือมีอิทธิพล และซึ่งจะต้องรับผิดชอบในคดีที่เป็นนโยบายของรัฐที่จะต้องป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐ เช่น คดีการใช้อิทธิพลกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ดังตัวอย่างคดีที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 กรณีประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการติดตั้งอุปกรณ์สื่อสารสัญญาณความเร็วสูง (SDH) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

โครงการติดตั้งอุปกรณ์สื่อสารสัญญาณความเร็วสูง (SDH) เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาการให้บริการโทรศัพท์ พ.ศ. 2538-2541 ในความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นกรณีก่อร่างว่าเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่มีการแสดงถึงการสมยอมกันระหว่างเอกชนผู้เข้าเสนอราคาที่ชัดเจนอีกกรณีหนึ่ง โดยเฉพาะในประเด็นที่เห็นว่าฝ่ายการเมืองซึ่งดูแลงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบในการจ้างบริษัทเอกชนผู้เข้าเสนอราคา แม้ในลักษณะที่เห็นได้ชัดว่ามีการสมยอมกัน ในระหว่างผู้เสนอราคากันเอง

โครงการนี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2538 วงเงินลงทุน 9,000 ล้านบาท ต่อมาเนื่องจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศให้มีการขอปรับวงเงินขึ้นเป็น 10,400 ล้านบาท โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่โครงการใหญ่มีเนืองงามมาก เพื่อให้งานเสร็จตามแผนที่ได้กำหนดไว้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้แบ่งงานออกเป็น 6 โซน และเปิดให้เอกชนที่สนใจยื่นซองประกวดราคา เพื่อเข้า

รับการคัดเลือกเป็นผู้จัดการอุปกรณ์และติดตั้งโครงการเครือข่ายเคเบิลใยแก้วไปในแต่ละโซน จากกระบวนการพิจารณาข้อเสนอของบริษัทเอกชนที่เสนอราคาปรากฏว่าบริษัทเอกชนที่ผ่านการพิจารณาด้านเทคนิคแล้วแต่เสนอราคาสูงกว่าราคาประเมินที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตั้งไว้ แม้จะได้มีการต่อรองราคากันแล้ว จึงได้มีการยกเลิกการประกวดราคาและให้บริษัทที่ผ่านการคัดเลือกด้านเทคนิคเสนอราคาใหม่ แต่การเสนอราคาใหม่อีก 2 ครั้ง ก็ยังคงไม่มีการอนุมัติของ คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในการประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ได้ อนุมัติให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจัดซื้ออุปกรณ์ตามโครงการ SDH ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เสนอในวงเงินเกินกว่าหนึ่งหมื่นหนึ่งพันห้าร้อยล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นชอบให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยทำสัญญาจัดซื้ออุปกรณ์ในโครงการนี้กับ บริษัทที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต่อไปได้ แต่เพราะเหตุที่โครงการจัดซื้อจัดจ้างนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่โปร่งใสอย่างมากในที่สุดทำให้มีการยกเลิกการเสนอราคา

เหตุผลที่ทำให้เห็นว่าการดำเนินการจัดซื้อตามโครงการนี้ไม่โปร่งใสมีดังนี้

1. ก่อนที่จะมีการเปิดซองเสนอราคาได้มีการลงข่าวทางหนังสือพิมพ์เป็นการล่วงหน้าไปก่อนแล้วว่า บริษัทที่เสนอราคา บริษัทใดจะเป็นผู้ได้รับงาน และเมื่อมีการเปิดซองก็ปรากฏชื่อ บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดตามที่หนังสือพิมพ์นั้นระบุไว้จริงๆ
2. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เปิดให้มีการยื่นซองเสนอราคารวม 4 ครั้ง ผลการเปิดซองปรากฏว่าผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนทั้ง 6 โซน เป็นบริษัทกลุ่มเดียวกันกับครั้งแรก ๆ
3. ราคาที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาในแต่ละครั้ง กลับปรากฏว่าอุปกรณ์ชนิดเดียวกันกับเสนอแต่ละครั้งมีราคาแตกต่างกันมาก
4. ปรากฏหลักฐานว่าประธานคณะกรรมการเปิดซองเสนอราคากับผู้เสนอตัวเข้ารับงานมีการสมยอมกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากไม่มีการยกเลิกการเสนอราคานี้ ก็จะทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องจ่ายให้กับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

จดหมายร้องเรียนในคดี

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน กท10300

5 กรกฎาคม 2541

เรื่อง ท่านที่เคารพอย่างสูง

ด้วยประชาชนและสื่อมวลชนมีความสนใจและติดตามโครงการขยายสื่อสัญญาณความเร็วสูงระบบ SDD ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง โดยมีการตั้งข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์ว่า อภิมหาโครงการ SDH นี้ ไม่มีความโปร่งใส มีการฮั้วราคาประมูล ทำให้รัฐและประชาชนเสียผลประโยชน์ รวมทั้งความเหมาะสมของโครงการในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ระบบการเงินการคลังของประเทศมีปัญหา

จากการศึกษา พิจารณาและตรวจสอบจากข้อมูล จากบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงขอเสนอสาระสำคัญของโครงการดังต่อไปนี้

สรุปเรื่องโครงการขยายสื่อสัญญาณความเร็วสูง (SDH) ของ ทศท.

1. ความเป็นมา

1.1 ทศท. ได้ศึกษาและพิจารณาโครงการนี้ในปี พ.ศ. 2536 อันเป็นช่วงระยะเวลาภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังเฟื่องฟูสูงสุดขีด

1.2 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2538

2. สาระสำคัญของโครงการ

2.1 วัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาและขยายโครงข่ายทางไกล และโครงข่ายต่อผ่านท้องถิ่นเพื่อรองรับบริการสื่อสารโทรคมนาคมที่เพิ่มขึ้น

2.2 เพิ่มความมั่นคงของระบบสื่อสัญญาณเส้นทางหลักให้สามารถรองรับ TRAFFIC ได้ทั้งหมด รวมทั้งเพิ่มความมั่นคงกรณีระบบสื่อสัญญาณเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งเสียหาย

3. เงินลงทุน วงเงินลงทุน 9,000 ล้านบาท

3.1 การเสนอโครงการในครั้งแรก

ใช้เงินของ ทศท. 2,437.6 ล้านบาท หรือ 27.08 %

ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ 5,758 ล้านบาท หรือ 63.98 %

ใช้เงินกู้ในประเทศ 804.4 ล้านบาท หรือ 8.94 %

3.2 ต่อมา ทศท. ขอเปลี่ยนแปลงโดยใช้เงิน ทศท. 75 % และใช้เงินกู้ 25 %

3.3 การเสนอครั้งสุดท้าย ทศท. ขอใช้เงินของ ทศท. ทั้งหมด เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายห้ามไม่ให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินมาลงทุน

4. การดำเนินการเกี่ยวกับการประกวดราคา

4.1 วันที่ 22 เมษายน 2539 ทศท. ได้เสนอแนวทางดำเนินโครงการต่อคณะกรรมการ ทศท. โดยเสนอเป็น 3 แนวทาง คือ

1. ให้มีผู้ดำเนินงานเดียวทั่วประเทศ
2. ดำเนินการจัดหาโดยแบ่งตามประเภทของอุปกรณ์
3. ดำเนินการจัดหาโดยแบ่งตามพื้นที่ของการบำรุงรักษาโดยแบ่งออกเป็น 6 โซน

คณะกรรมการ ทศท. มีมติเห็นชอบการดำเนินงานโครงการโดยใช้วิธีประกวดราคาโดยแบ่งออกเป็น 6 โซน และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ชนะการประกวดราคาในโซนที่ 1 - 5 ได้ไม่เกิน 2 โซน รวมกับโซน 6 อีก 1 โซน

4.2 วันที่ 7 ตุลาคม 2539 มีผู้มายื่นข้อเสนอรวม 14 บริษัท และวันที่ 2 มิถุนายน 2540 ได้ประกาศผลบริษัทที่ผ่านด้านเทคนิคในแต่ละโซนเหลือ 9 บริษัท

บริษัทที่มายื่นข้อเสนอ 14 บริษัท แยกเสนอแต่ละ ZONE ดังนี้

ZONE 1 TOMEN , RTS , UCOM , SUMIMOTO

ERICSSON , COMLINK , MARUBENI

JASMINE

ZONE 2 TOMEN , SUMITOMO , ERICSSON

COMLINK , MARUBENI

ZONE 3 SIEMEN , UCOM , MITSUI , MARUBENI

JASMINE

ZONE 4 RST , SUMITOMO , UUSB&PT

MARUBENI , JASMINE

ZONE 5 NISSHO - IWAI , SIEMENS , MITSUI

MARUBENI

ZONE 6 SC&C , UCOM , MITSUI , ERICSSON

JASMINE , LOXLEY

บริษัทที่ผ่านการพิจารณาทางเทคนิค พร้อมที่จะยื่นข้อเสนอราคาได้ใน ZONE ต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ZONE 1 บริษัท ERICSSON , TOMEN , JASMIN , UCOM , SUMITOMO

ZONE 2 บริษัท ERICSSON , TOMEN , SUMITOMO

ZONE 3 บริษัท JASMINE , UCOM , SIEMENS , MITSUI

ZONE 4 บริษัท JASMINE , SUMITOMO

ZONE 5 บริษัท MITSUI , SIEMENS

ZONE 6 บริษัท ERICSSON , SC&C , MITSUI , JASMINE , LOXLEY , UCOM

เป็นที่น่าสังเกตว่าโซนที่ 3 มีผู้ยื่น 5 ราย แต่ถูกตัดออกโดยไม่ผ่านด้านเทคนิคเหลือเพียง 2 ราย และโซนที่ 4 ก็เช่นเดียวกันมีผู้ยื่น 5 ราย แต่ถูกตัดออกด้านเทคนิคเหลือเพียง 2 รายเท่านั้น

4.3 วันที่ 4 มิถุนายน 2540 ให้บริษัทที่ผ่านด้านเทคนิค 9 บริษัท ยื่นเสนอราคาประมูลทั้ง 6 โซน เวลา 09.30 - 13.00 นาฬิกา ผลการเปิดซองราคาทั้ง 6 โซน มีบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซน ดังนี้

ZONE 1 บริษัท ERICSSON เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,248,876,590.56 บาท

ZONE 2 บริษัท TOMEN เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,499,755,267.89 บาท

ZONE 3 บริษัท SIEMENS เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,331,932,065.73 บาท

ZONE 4 บริษัท JUSMINE เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,364,559,310.84 บาท

ZONE 5 บริษัท MITSUI เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 2,628,586,274.47 บาท

ZONE 6 บริษัท LOXLEY เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 2,626,203,825.15 บาท

ใน ZONE 6 บริษัท JASMINE ไม่ได้เสนอราคา

ผลการเปิดซองราคาทั้ง 6 โซน บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนสูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ ดังนี้

ZONE 1 บริษัท ERICSSON สูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 37.5 %

ZONE 2 บริษัท TOMEN สูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 36.34 %

ZONE 3 บริษัท SIEMENS สูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 38.34 %

ZONE 4 บริษัท JASMINE สูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 36.46 %

ZONE 5 บริษัท MITSUI สูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 40.57 %

ZONE 6 บริษัท LOXLEY สูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 90.30 %

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่ง และเป็นที่ยึดถืออย่างยิ่งที่มีหนังสือพิมพ์ได้เสนอข่าวล่วงหน้าก่อนการเปิดซองประกวดราคา ระบุว่า บริษัทใดจะเสนอราคาต่ำสุดคือชนะการประกวดราคาในทุกโซน และเมื่อถึงวันเปิดซองประกวดราคา ผลการเปิดซองราคาเป็นไปตามที่หนังสือพิมพ์เสนอข่าวล่วงหน้าทุกประการ และในรายงานของประธานคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างถึงประธานกรรมการ ทศท. ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2540 ข้อ 2.4 ระบุว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนปรากฏผลตรงกับที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ล่วงหน้า

วันที่ 11 มิถุนายน 2540 คณะกรรมการ ทศท. มีมติให้ยกเลิกการประมูล

วันที่ 27 มิถุนายน 2540 คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ 9 บริษัทเดิมยื่นเสนอราคาประมูลในแต่ละโซนใหม่ ในเวลา 09.30 - 12.00 นาฬิกา และเปิดซอง เวลา 13.00 นาฬิกา

บริษัท JASMINE ไม่ได้เสนอราคาในโซนที่ 6

ผลการเปิดซองราคาทั้ง 6 โซน แต่ละโซนเสนอราคาต่ำสุด คือ

ZONE 1 บริษัท ERICSSON เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,248,876,590.56 บาท

ZONE 2 บริษัท TOMEN เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,499,755,267.89 บาท

ZONE 3 บริษัท SIEMENS เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,331,932,065.73 บาท

ZONE 4 บริษัท JASMINE เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 1,364,559,310.84 บาท

ZONE 5 บริษัท MITSUI เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 2,628,586,274.47 บาท

ZONE 6 บริษัท LOXLEY เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 2,626,203,825.15 บาท

บริษัทที่ชนะการประมูลโดยเสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนยังเป็นบริษัทเดิมอยู่ และตรงกับหนังสือพิมพ์ที่ลงข่าวล่วงหน้า และสูงกว่าราคาประเมินมาก

วันที่ 6 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการ ทศท. มีมติให้ยกเลิกการประกวดราคาเป็นครั้งที่ 2 และให้ดำเนินการใหม่โดยวิธีพิเศษ โดยเชิญผู้เข้าประกวดราคาที่ผ่านการพิจารณาทางด้านเทคนิคทั้ง 9 รายของแต่ละโซนมาเสนอราคาใหม่

วันที่ 28 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้แจ้งให้ 9 บริษัทของแต่ละโซนมาเสนอราคาใหม่ ผลการเปิดซองผู้เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนเสนอราคามียอดวงเงินรวม 12,294,662,284.08 บาท สูงกว่างบประมาณโครงการถึง 37.4 % บริษัทที่ชนะการประกวดราคาในแต่ละโซนยังเป็นบริษัทเดิมอยู่ ยกเว้นโซน 1 และโซน 2 ได้สลับโซนกัน

วันที่ 15 กันยายน 2540 คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้เจรจาต่อรองราคากับบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซน ผลปรากฏว่าผู้เสนอราคาทั้ง 6 โซน ยอมลดราคาลงมาอย่างมาก ลดลงเหลือ 12,228,106,832.86 บาท หรือยอมลดลงเพียง 0.54 % เท่านั้น ยังสูงกว่างบประมาณถึง 36.86 %

จึงให้ยกเลิกการประกวดราคาโดยวิธีพิเศษ นับเป็นการยกเลิกการประกวดราคาเป็นครั้งที่ 3

วันที่ 26 กันยายน 2540 คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แจ้งให้ 9 บริษัท ในแต่ละโซนมาเสนอราคาใหม่เป็นครั้งที่ 4 ผลการเปิดซองของผู้เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซน ยังคงเป็นบริษัทเดิมอยู่เหมือนเดิม โดยมียอดวงเงินรวม 12,167,298,944.13 บาท ซึ่งสูงกว่างบประมาณโครงการถึง 35.2 %

คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้พิจารณาตัดเนื้องานระบบวิทยุ ไมโครเวฟในโซน 6 ออก เป็นผลให้ลดงบประมาณลงได้ 431,514,804.81 บาท และคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้พิจารณาตัดเนื้องานติดตั้งสายเคเบิลใยแก้วนำแสงขนาด 200 CORE ในโซน 5 ออก เป็นผลให้ลดงบประมาณลงได้อีก 982,922,076.41 บาท ต่อมาบริษัท MITSUI ที่ชนะการประมูลในโซน 5 ได้ยื่นความจำนงที่จะรับงานติดตั้งสายเคเบิลใยแก้วนำแสง ในราคา 544,997,300.02 บาท (ซึ่งต่ำกว่าราคางบประมาณ 782,922,076.41 บาท) คณะกรรมการจัดซื้อเห็นควรรับได้

ผลการเปิดซองในครั้งที่ 4 บริษัทที่ชนะการประกวดราคาต่ำสุดทั้ง 6 โซน ทุกโซน ยังคงเป็นบริษัทเดิมอยู่เหมือนเดิม

วันที่ 18 พฤศจิกายน 2540 คณะกรรมการ ทศท. มีมติเห็นชอบให้ 6 บริษัท ที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนเป็นผู้ดำเนินการโดยการเสนอของคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ในวงเงินดำเนินการ 11,526,660,879.57 บาท โยใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันเสนอราคา 1 US\$ = 34.32 บาท โดยใช้งบประมาณในโครงการ SDH จำนวน 8,996.5 ล้านบาท ใช้งบจากโครงการ A/D โครงการเปลี่ยนระบบบอณาโลกเป็นดิจิทัลจำนวน 1,400 ล้านบาท และงบที่ขาดอีกจำนวน 1,130,160,277.50 บาท ให้เป็นงบผูกพันงบประมาณในปี พ.ศ. 2542 และปี 2543

4.4 ข้อแตกต่างของราคาอุปกรณ์ SDH

เป็นที่น่าสังเกตที่ 6 บริษัทชนะการประมูลในแต่ละโซนได้เสนอราคาอุปกรณ์ SDH ชนิดเดียวกันและผลิตจากบริษัทเดียวกัน แต่มีราคาแตกต่างกันมากดังตัวอย่าง เช่น

อุปกรณ์ SDH ขนาด STM- 1 บริษัท SIEMENS ประมูลได้ในโซนที่ 3 เสนอราคาต่ำสุด 1,028,714 บาท ส่วนบริษัท LOXLEY ประมูลได้ในโซนที่ 6 เสนอราคาต่ำสุด 507,126 บาท ซึ่งมีราคาแตกต่างกันถึงหนึ่งเท่าตัว หรือมีราคาแตกต่างกันถึง 100 %

หรืออุปกรณ์ SDH ขนาด STM- 4 บริษัท JASMINE ประมูลได้ในโซนที่ 4 เสนอราคาต่ำสุด 2,117,663 บาท ส่วนบริษัท LOXLEY ประมูลได้ในโซนที่ 6 เสนอราคาต่ำสุด 1,389,498 บาท ซึ่งมีราคาแตกต่างกัน 52 %

หรืออุปกรณ์ SDH ขนาด STM - 16 เป็นอุปกรณ์จากอัลคาเทลชนิดเดียวกันแต่มีราคาแตกต่างกัน 100 % โดยบริษัท JASMINE ประมูลได้ในโซนที่ 6 เสนอราคาต่ำสุด 2,278,691 บาท ซึ่งมีราคาแตกต่างกัน 100 %

จากเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการ ทศท. วันที่ 8 พฤศจิกายน 2540 หน้า 00015 - 00017 เป็นรายงานของนายธงชัย ยงเจริญ ผอ.ทศท. กรณีอุปกรณ์ SDH ชนิดเดียวกันมีราคาแตกต่างกัน เนื่องจากต้นทุนและนโยบายการตลาดและปริมาณการใช้ และนายธงชัย ยงเจริญ ได้ชี้แจงต่ออนุกรรมการในเดือนเดียวกันนี้ว่า ขึ้นอยู่กับต้นทุนและนโยบายการตลาดรวมทั้งปริมาณการใช้ ถ้ามีปริมาณการใช้มากราคาก็จะถูก แต่ถ้าปริมาณการใช้น้อยราคาก็สูง และถ้าเสนอราคา SDH ถูกก็จะเสนอราคาโยกเว้นนำแสงสูง แต่การพิจารณายึดหลักเกณฑ์ราคารวมบริษัทเสนอราคาต่ำสุดก็เป็นผู้ชนะการประมูล

ประธานอนุกรรมการได้ตรวจสอบข้อมูลในเอกสารพบว่า

อุปกรณ์ SDH ขนาด STM - 1 บริษัท ERICSSON ประมูลได้ในโซนที่ 1 เสนอราคา 656,343 บาท มีปริมาณการใช้ 23 ชุด แต่บริษัท SIEMENS ประมูลได้ในโซนที่ 3 เสนอราคา 1,028,714 บาท มีปริมาณการใช้ 61 ชุด มีปริมาณการใช้มากกว่าบริษัท ERICSSON และมีราคาสูงกว่า

อุปกรณ์ SDH ขนาด STM - 4 บริษัท ERICSSON เสนอราคา 1,818,982 บาท มีปริมาณการใช้ 2 ชุด ส่วนบริษัท JASMINE เสนอราคา 2,117,663 บาท มีปริมาณการใช้ 20 ชุด และบริษัท MITSUI เสนอราคา 1,888,067 บาท มีปริมาณการใช้ 300 ชุด

อุปกรณ์ SDH ขนาด STM - 16 บริษัท ERICSSON เสนอราคา 2,528,680 บาท มีปริมาณการใช้เพียง 38 ชุด แต่บริษัท MITSUI เสนอราคา 4,538,775 บาท มีปริมาณการใช้ 232 ชุด จะเห็นได้ชัดเลยว่าบริษัท MITSUI มีปริมาณการใช้มากถึง 232 ชุด แต่เสนอราคาสูงกว่าบริษัท ERICSSON ซึ่งปริมาณการใช้เพียง 38 ชุด ราคาสูงกว่ากันชุดละ 2,010,085 บาท เฉพาะรายการนี้รายการเดียวมีราคาสูงกว่ากันเป็นเงิน 446,339,720 บาท

วันที่ 25 พฤษภาคม 2541 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมลงนามให้ความเห็นชอบอนุมัติให้ ทศท. ทำสัญญาว่าจ้างโครงการนี้ได้

5. รายได้ กำไรสุทธิ และหนี้สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

5.1 ทศท. มีรายได้อยู่ 3 ส่วน คือ

5.1.1 รายได้จากเครือข่ายที่ ทศท. ดำเนินการเอง 2,300,000 เลขหมายรวมทั้งรายได้จากค่าเช่าวงจร

5.1.2 รายได้จากการสัมปทาน TA และ T.T&T

5.1.3 รายได้จากสัมปทานอีก 16 สัมปทาน รวมทั้ง AIS (เมื่อถือคลื่น 900)

รายได้จากข้อ 5.1.1 คิดเป็นสัดส่วน 70 % ของรายได้ทั้งหมด และอีก 25 % เป็นรายได้จากข้อ 5.1.2 และ 5.1.3

5.2 รายได้จากผลการดำเนินงานประจำปี 2540 ที่เกิดขึ้นจริง

ทศท. มีรายได้	46,839.2	ล้านบาท
มีรายจ่าย	24,670.8	ล้านบาท
มีกำไรสุทธิ	22,168.4	ล้านบาท

รายได้กำไรสุทธิ 22,168.4 ล้านบาท ของ ทศท. ในปี 2540 นี้จะนำมาแบ่งให้รัฐบาลเป็นรายรับในปีงบประมาณรายจ่ายปี 2541 ซึ่งเดิม กรม. มีมติให้ ทศท. แบ่งกำไรให้รัฐบาล 50 % ของกำไรสุทธิ แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจประเทศตกต่ำรายรับไม่พอจ่ายในปี 2541 จึงให้ ทศท. แบ่งกำไรให้รัฐ 85 % เพื่อเป็นรายได้ของรัฐนำไปพัฒนาประเทศเป็นเงิน 18,843 ล้านบาท

5.3 ประมาณการผลดำเนินการประจำปี 2541 ทศท. มีรายได้ลดลงจากปี 2540 เนื่องจากรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากในปี 2540 ทศท. มีเงินฝากอยู่ 20,000 ล้านบาทเศษ แต่ในปี 2541 ทศท. มีเงินฝากอยู่ 1,000 ล้านบาทเศษ ในปี 2541 รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากจึงลดลง รวมทั้งรายได้จากผู้ใช้โทรศัพท์ที่มีปริมาณลดลง จึงทำให้รายได้ในปี 2541 มีรายได้ลดลง

มีรายได้ประมาณ	40,000	ล้านบาท
มีรายจ่ายประมาณ	26,000	ล้านบาท
มีกำไรสุทธิประมาณ	14,000	ล้านบาท

รายได้กำไรสุทธิ 14,000 ล้านบาท ของ ทศท. ในปี 2541 นี้ ทศท. จะขอแบ่งให้รัฐบาล 50 % เพื่อเป็นรายรับของรัฐบาลในปี 2542 เป็นเงิน 7,000 ล้านบาท ส่วนในปี 2540 ทศท. แบ่งกำไรให้รัฐบาล 85 % เพื่อเป็นรายรับของรัฐบาลในปี 2541 เป็นเงิน 18,843 ล้านบาท

ในปี 2542 รัฐบาลจะมีรายได้จาก ทศท. ประมาณ 7,000 ล้านบาท เท่านั้น และ ทศท. จะมีเงินลงทุน 7,000 ล้านบาท ในขณะที่ ทศท. มีงบลงทุนในปี 2542 จำนวน 35,181,766 ล้านบาท

เป็นงบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ 12,181,600 ล้านบาท

เป็นงบลงทุนที่ทำโครงการ 22,270,160 ล้านบาท

ในปี 2542 ทศท. มีงบลงทุน 35,181,766 ล้านบาท แต่มีเงินลงทุนเพียง 7,000 ล้านบาท ยังขาดเงินลงทุนอยู่ 28,181,766 ล้านบาท ทศท. จึงจำเป็นต้องนำเงินฝากสะสมที่ฝากธนาคารไว้ประมาณ 10,000 ล้านบาท นำมาใช้เป็นเงินลงทุนในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งก็ยังไม่พอ และในปี 2542 ทศท. จะไม่มีเงินสะสมฝากในธนาคารเหมือนปี 2540 ซึ่งมีเงินฝาก 20,000 กว่าล้านบาท ในปี 2541 มีเงินฝากลดลงเหลือประมาณ 10,000 ล้านบาท และในปี 2542 จะไม่มีเงินฝากธนาคาร

5.4 หนี้สินของ ทศท.

เป็นหนี้เงินกู้ต่างประเทศประมาณ 36,000 ล้านบาท

เป็นหนี้การค้าระยะสั้นในประเทศประมาณ 5,000 ล้านบาท

เป็นหนี้ในประเทศเป็นพันธบัตรของ ทศท. 400 ล้านบาท

เงินกู้จาก ADB (ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย) ที่ยังไม่ได้เบิกจำนวน 100 ล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นเงินประมาณ 4,000 ล้านบาทเศษ

6. การใช้จ่ายลงทุนของ ทศท. ในปี 2541

งบลงทุนของ ทศท. ในปี 2541 ภายใต้งบที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดกรอบการลงทุนอยู่ในวงเงิน 12,000 ล้านบาท

ถึงสิ้นเดือนพฤษภาคม 2541 ทศท. ได้ดำเนินการจ่ายเงินงบลงทุนมีดังนี้

1. จ่ายไปแล้ว 10,600 ล้านบาท เป็นการจ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ตามสัญญาที่ผูกพันไว้ที่ส่งมอบงานแล้ว

2. โครงการที่ทำงานเสร็จตามขั้นตอนแล้ว ส่งฎีกางานเพื่อรอการเบิกเงินประมาณ 900 ล้านบาท

3. หลังเดือนพฤษภาคมถึงสิ้นปีงบประมาณ 30 กันยายน 2541 มีโครงการต่าง ๆ ตามสัญญาที่จะทำงานเสร็จ และส่งงานเพื่อขอเบิกเงินเป็นเงินประมาณ 1,500 ล้านบาท

รวมงบประมาณที่จำเป็นต้องจ่ายในปีงบประมาณ 2541 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 13,000 ล้านบาท เกินกรอบการลงทุนที่ สศช. กำหนดอยู่ 1,000 ล้านบาท จะทำให้ ทศท. ไม่สามารถรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ ถ้ารัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เอาเป็นตัวอย่างเช่นนี้บ้าง รัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมรักษาวินัยการเงินการคลัง อันเป็นหัวใจสำคัญของประเทศได้

ในโครงการ SDH ที่คณะกรรมการ ทศท. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้ความเห็นชอบอนุมัติให้ ทศท. ทำสัญญาว่าจ้างโครงการนี้ได้ ถ้ามีการลงนามสัญญาว่าจ้างก่อน 30 กันยายน 2541 ทศท. จะต้องจ่ายเงิน (PAYMENT) ล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง 20 % ของมูลค่าโครงการ ซึ่งจะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้างเป็นเงินประมาณ 2,600 ล้านบาท ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้จะเป็นไปตามมติคณะกรรมการ ทศท.? ให้ใช้งบของโครงการ SDH ในปี 2541 ส่วนงบประมาณที่ขาดอีกจำนวนหนึ่งให้เป็นงบผูกพันปีงบประมาณปี 2542 และในปี 2543

งบลงทุนในปี 2541 ของ ทศท. จะยิ่งบานปลายเป็น 15,600 ล้านบาท เกินกรอบงบลงทุนถึง 3,600 ล้านบาท

7. จุดคุ้มทุนของโครงการ sdh หรืออัตราส่วนรายได้ต่อต้นทุน (b/c ratio >1.00)

เดิม ทศท. ได้คิดจุดคุ้มทุนที่วงเงินลงทุน 9,000 ล้านบาท และคาดการณ์ผู้ใช้โทรศัพท์ในขณะภาวะเศรษฐกิจกำลังเฟื่องฟูสุดขีดคาดว่าจะมีรายได้จากผู้ให้บริการสูง และคาดการณ์ว่าจะมีผู้ใช้โทรศัพท์เพิ่มขึ้นถึงปีละ 1,100,000 เลขหมาย ผลการคำนวณจุดคุ้มทุนเพื่อเป็นเหตุสำคัญในการเสนอโครงการ เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและจากคณะรัฐมนตรี มีจุดคุ้มทุนที่ 1.22 อันหมายความว่า ถ้าลงทุน 100 บาท จะได้เงินคืนกลับมา 122 บาท ถ้าลงทุน 9,000 ล้านบาท จะได้เงินจากการลงทุนนี้คืนมาถึง 10,980 ล้านบาท จะได้ทุนคืนและยังได้กำไรอีก 1,890 ล้านบาท ภายในระยะเวลา 4-5 ปี จึงเป็นโครงการที่น่าลงทุนโครงการหนึ่งในขณะนั้น คือในปี พ.ศ. 2536 ที่ ทศท. เริ่มศึกษาโครงการนี้

ถึง ณ วันนี้ประเทศกำลังประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจตกต่ำ มีปัญหาด้านการเงินการคลัง มีหนี้สินล้นพ้นตัว มีรายได้ไม่พอเป็นรายจ่ายต้องกู้เงินมาใช้เป็นเงินรายจ่ายของแผ่นดิน ประชาชนยากจนกันทั่วหน้าประชาชนที่หิวโหยยื่นเข้าแถวเพื่อขออาหารจากโรงงาน ทศท. ได้เดินหน้าโครงการนี้โดยไม่ได้คำนวณจุดคุ้มทุนใหม่

คณะอนุกรรมการจึงมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญคำนวณหาจุดคุ้มทุนใหม่จากฐานข้อมูลใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป จากอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2541 คิดเป็นเงิน

ลงทุนที่ 6 บริษัท ในแต่ละโซนเสนอราคาต่ำสุด เป็นวงเงินสูงถึง 13,137,664,135 บาท ในขณะที่ รายได้จากผู้ใช้โทรศัพท์ลดลงประมาณ 15 % ส่วนที่คาดการณ์ไว้ว่าจะมีผู้ใช้โทรศัพท์เพิ่มขึ้นถึง ปีละ 1,100,000 เลขหมาย ก็ลดลงเหลือเพียงปีละ 4,000 เลขหมาย และมีผู้ขอคืนเลขหมายเฉพาะ ของ ทศท. ประมาณเดือนละ 7,000 เลขหมาย จากวงเงินลงทุนที่สูงขึ้นน้อยลงกว่าที่สูงขึ้นถึง 13,137.6 ล้านบาท และมีรายได้ลดลงประกอบกับมีผู้ใช้โทรศัพท์เพิ่มขึ้นน้อยลงกว่าเดิมถึง 50 % ทำให้จุดคุ้มทุนอยู่ที่ 0.71 กล่าวคือ ถ้าลงทุน 100 บาท จะได้เงินคืนกลับมาเพียง 71 บาท เท่านั้น ถ้าลงทุน 13,137.6 ล้านบาท จะได้เงินคืนกลับมาเพียง 9,096 ล้านบาท จะขาดทุน 4,041.6 ล้านบาท ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี จึงเป็นโครงการที่ไม่คุ้มทุน นอกจากไม่คุ้มทุนแล้วยังเป็น โครงการที่ขาดทุนมหาศาล

ในบางโครงการแม้จะขาดทุน รัฐก็จำเป็นต้องลงทุน ถ้าโครงการนั้นสามารถพิสูจน์ ข้อมูลได้ชัดเจนว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อประชาชน และเป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ขณะนี้ ทศท. ได้ลงทุนมีหมายเลขโทรศัพท์จำนวน 3.4 ล้านหมายเลข ขอใช้แล้ว 2.4 ล้านหมายเลข ยังเหลืออยู่ 1 ล้านหมายเลข

TA ได้ลงทุนมีเลขหมายโทรศัพท์จำนวน 2.6 ล้านหมายเลข ขอใช้แล้ว 1.3 ล้าน หมายเลข ยังเหลืออยู่ 1.3 ล้านหมายเลข

จะเห็นได้ชัดเจนว่ายังมีหมายเลขโทรศัพท์เหลืออยู่พร้อมให้บริการแก่ประชาชนได้ จำนวน 2.7 ล้านเลขหมาย

8. ข้อสรุป

การดำเนินการเกี่ยวกับการประมูล

- 8.1 การประมูลแบ่งออกเป็น 6 โซน โดยวันที่ 7 ตุลาคม 2539 มีผู้มายื่นข้อเสนอ ในแต่ละโซน รวม 14 บริษัท เพื่อคัดเลือกด้านเทคนิค การยื่นข้อเสนอนี้ให้ยื่นเฉพาะด้านคุณสมบัติ ไม่ต้องยื่นราคาประมูล ผลการพิจารณาด้านเทคนิคถูกตัดออก 5 บริษัท เหลือที่ผ่านด้านเทคนิค ในแต่ละโซน 9 บริษัท ในโซน 4 และโซน 5 มีโซนละ 2 บริษัทเท่านั้นที่ผ่านการพิจารณาด้านเทคนิค
- 8.2 เปิดซองประมูลเป็นครั้งแรกในวันที่ 4 มิถุนายน 2540 ผลการเปิดซองราคาทั้ง 6 โซน บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนสูงกว่าราคาประเมินจากงบประมาณ 36.46 ถึง 90.30

% และ 6 บริษัทที่ชนะการประมูลในแต่ละโซนตรงกับที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ที่ได้เสนอข่าวล่วงหน้าก่อนการเปิดซองราคา จึงให้ยกเลิกการประมูล

8.3 เปิดซองประมูลครั้งที่ 2 ในวันที่ 27 มิถุนายน 2540 ผลการเปิดซองทั้ง 6 โซน บริษัทที่ชนะการประมูลในแต่ละโซนยังคงเป็นบริษัทเดิมอยู่และสูงกว่างบประมาณโครงการถึง 37.5 % คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษมีนายธงชัย ยงเจริญ เป็นประธาน ได้เชิญบริษัทที่ชนะการประมูลมาต่อรองราคาแต่ไม่ได้ผล จึงให้ยกเลิกการประมูลเป็นครั้งที่ 2

8.4 เปิดซองประมูลครั้งที่ 3 โดยวิธีพิเศษ ในวันที่ 28 สิงหาคม 2540 ผลการเปิดซองทั้ง 6 โซน บริษัทที่ชนะการประมูลในแต่ละโซนยังคงเป็นบริษัทเดิมอยู่และสูงกว่างบประมาณโครงการถึง 37.4 % คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษมีนายธงชัย ยงเจริญ เป็นประธาน ได้เชิญบริษัทที่ชนะการประมูลมาต่อรองราคาแต่ไม่ได้ผล จึงให้ยกเลิกการประมูลเป็นครั้งที่ 3

8.5 เปิดซองประมูลครั้งที่ 4 โดยวิธีพิเศษในวันที่ 26 กันยายน 2540 ผลการเปิดซองทั้ง 6 โซน บริษัทที่ชนะการประมูลในแต่ละโซนยังคงเป็นบริษัทเดิมอยู่

8.6 ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2540 คณะกรรมการ ทศท. มีมติเห็นชอบให้ 6 บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนเป็นผู้ดำเนินการโดยการเสนอของคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

8.7 วันที่ 25 พฤษภาคม 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมลงนามให้ความเห็นชอบอนุมัติให้ ทศท. ทำสัญญาว่าจ้างโครงการนี้

8.8 คณะอนุกรรมการพิจารณาแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ศึกษาและพิจารณาการประมูลโครงการ SDH นี้ แล้วเห็นว่ามีการฮั้วราคาประมูลกันเปิดซองประมูลถึง 4 ครั้งใน 6 โซน ผู้ชนะการประมูลในแต่ละโซนก็เป็นบริษัทเดียวกันทั้ง 4 ครั้งตรงกับที่หนังสือพิมพ์ลงข่าวไว้ล่วงหน้า และมีราคาสูงกว่าวงเงินงบประมาณมาก อุปกรณ์ SDH ชนิดเดียวกันแต่มีราคาต่างกันถึง 100 % ตามรายละเอียดข้อ 4.4

9. ข้อเสนอ

9.1 เพื่อมิให้รัฐและประชาชนเสียผลประโยชน์ ควรมีการประมูลใหม่และไม่ควรแบ่งงานเป็น 6 โซน การแบ่งงานเป็น 6 โซน เป็นการเปิดโอกาสให้มีการฮั้วงานกันสะดวกขึ้น เสมือนเป็นการแบ่งเค้กกันได้ทั่วถึง ไม่มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินงานโครงการ เพราะภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนไป เพื่อป้องกันการฮั้วงานควรให้ผู้ดำเนินงานเดียวทั่วประเทศตามข้อเสนอของ ทศท. ลงวันที่ 22 เมษายน 2539 จะทำให้บริษัทต่าง ๆ เกิดการแข่งขันแย่งงานกัน และการมีรายเดียวจะทำให้ปริมาณการซื้อวัสดุและอุปกรณ์ต่าง ๆ มีปริมาณมากจะได้ราคาที่ถูกลง รวมทั้งบริษัทผู้ผลิตวัสดุและอุปกรณ์ก็จะแข่งขันแย่งเสนอราคาตัวเอง เพื่อให้ได้งานนี้การมีรายเดียวเวลาดำเนินการสามารถดำเนินการให้

สอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้ TRAFFIC ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยชะลอการดำเนินงานวางเครือข่ายในพื้นที่ ซึ่งมีความจำเป็นในอันดับรองลงมาออกไป เพื่อยืดระยะเวลาโครงการและไม่สร้างภาวะการถดถอยลงทุนในช่วงเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ไม่สร้างภาวะการถดถอยลงทุนแก่ ทศท. มากจนเกินความจำเป็น จนทำให้เกิดต้นทุนจม (SUNK COST) ต่อโครงการ

9.2 คุณสมบัติด้านเทคนิค ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์อันอาจเป็นการกีดกันบริษัทต่าง ๆ มิให้มีโอกาสร่วมประมูลงานนี้ได้ อันเป็นอุปสรรคของการป้องกันการฮั้วประมูลควรเปิดกว้าง เพราะการดำเนินงานติดตั้งระบบ SDH ไม่ใช่เป็นของใหม่บริษัทต่าง ๆ มากมาย สามารถเข้ามาดำเนินงานติดตั้งได้เป็นจำนวนมากอันจะทำให้มีการแข่งขันราคาประมูลกันจริง ๆ ซึ่งรัฐและประชาชนจะได้ประโยชน์

9.3 การกำหนดเงื่อนไขจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่บริษัทที่ประมูลได้ ควรเป็น 10 % ของมูลค่าที่ประมูลได้ ซึ่งเป็นมาตรฐานทั่วไป ไม่ควรเป็น 20 % ตามเงื่อนไขเดิม

9.4 จากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปโดยโครงการ SDH นี้ ทศท. ได้เริ่มพิจารณาโครงการในปี พ.ศ. 2536 เศรษฐกิจของประเทศกำลังเฟื่องฟูสุดขีด คาดการณ์จะมีรายได้จากผู้ใช้โทรศัพท์เพิ่มขึ้น โดยคาดการณ์ว่าจะมีผู้ใช้โทรศัพท์เพิ่มขึ้นถึงปีละ 1,100,000 เลขหมาย แต่ปัจจุบัน สภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำส่งผลกระทบต่อรายได้ของ ทศท. มีรายได้จากผู้ใช้โทรศัพท์ลดลง 15 % จาก PROMOTION โทรศัพท์มือถือคิดค่าบริการเพียง 10 % จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของ ทศท. มากขึ้นอีก เนื่องจากประชาชนจะหันมาใช้บริการนี้แทน รวมทั้งผู้ขอใช้โทรศัพท์รายใหม่ก็ลดลงเหลือเพียงปีละ 400,000 เลขหมาย และยังมีคืนเลขหมายอีกเฉพาะ ทศท. เดือนละ 7,000 เลขหมาย ด้วยเหตุนี้ ทศท. ควรทบทวนการลงทุนโครงการนี้ให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยคำนึงถึงนโยบายและเศรษฐกิจพอตัว อันจะส่งผลดีและประหยัดเงินตราเพื่อซื้อวัสดุและอุปกรณ์จากต่างประเทศเป็นเงินถึงหนึ่งหมื่นล้านบาท รวมทั้งยึดหลักเกณฑ์จุดคุ้มทุน และจุดคืนทุนของโครงการ

ทวิ ไกรคุปต์

(นาย ทวิ ไกรคุปต์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี

ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณา

แผนแม่บทพัฒนากิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

กรรมการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร

4.2 กรณีตัวอย่างความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

4.2.1 กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานสากลแห่งใหม่ จำกัด ว่าทุจริตเกี่ยวกับการประกวดราคาจ้างเหมาปรับปรุง Ground Improvement For Airside Pavement

จากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2539 นายประมวล หุตะสิงห์ ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคา ได้รายงานการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างเหมาปรับปรุง Ground Improvement For Airside Pavement ของบริษัทท่าอากาศยานสากลแห่งใหม่ ได้เสนอผลการพิจารณาต่อกรรมการผู้จัดการใหญ่ โดยได้พิจารณาผู้เสนอราคาต่ำสุดใน option 1 ซึ่งเสนอราคา 11,900,000,000 บาท สูงกว่าราคากลางที่บริษัทที่ปรึกษากำหนดไว้คิดเป็น 9.58 เปอร์เซ็นต์ และเห็นสมควรจัดจ้างบริษัทผู้เสนอราคารายดังกล่าว เพราะราคาที่เสนอนั้นสูงกว่าวงเงินไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์ของราคากลาง เมื่อมีการเสนอบันทึกดังกล่าว กรรมการผู้จัดการใหญ่ได้สั่งการให้นายประมวล หุตะสิงห์ รองผู้จัดการใหญ่และรองผู้จัดการใหญ่อีก 2 คน ทำการต่อรองราคาซึ่งผลการต่อรองราคาปรากฏ ได้ดังนี้

ผู้เสนอราคาได้ตัดค่าใช้จ่ายรายการเงินค่าอำนาจการออก 108 ล้านบาท คงเหลือราคา 11,650,000,000 บาท กรรมการผู้จัดการใหญ่จึงสั่งให้มีการเสนอที่ประชุม คณะกรรมการบริษัทพิจารณา ในระหว่างที่จัดเตรียมเอกสารเพื่อนำส่งไปให้กรรมการบริษัทพิจารณาได้มีการแก้ไขเอกสารบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2539 โดยลบข้อความเกี่ยวกับราคากลางที่ระบุไว้ 10,860,743,889.38 บาท แล้วแก้ไขเป็น 12,200,000,000 บาท และยังได้แก้ไขรายละเอียดในวาระการประชุมให้สอดคล้องกับบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดในเรื่องราคากลางให้สอดคล้องกัน โดยนายเพิ่มศักดิ์ พัฒนพงษ์ ผู้ดำเนินการให้มีการแก้ไขเอกสารแล้วเสนอให้คณะกรรมการบริษัทพิจารณา และในการพิจารณาอนุมัติให้จ้างบริษัทผู้เสนอราคาต่ำสุดในราคา 11,650,000,000 บาท ซึ่งสูงกว่าราคากลางอยู่ 550,000,000 บาท แต่เมื่อมีการแก้ไขราคากลางเป็น 12,000,000,000 บาท ทำให้เข้าใจว่าเป็นการเสนอราคาต่ำกว่าราคากลาง อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการบริษัทพิจารณาอนุมัติให้บริษัทฯ ที่เสนอราคาต่ำสุดได้รับการคัดเลือกไปทำให้ราชการได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่า

1. นายประมวล หุตะสิงห์ รองผู้จัดการใหญ่ เป็นผู้ลงชื่อในเอกสารบันทึกรายงานการพิจารณาผลการประกวดราคา ที่มีการแก้ไขราคากลางใหม่ และเป็นผู้ชี้แจงเรื่องราคากลางให้

คณะกรรมการบริษัทพิจารณา มีความผิดทางวินัย และมีความผิดทางอาญฐานเป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำจัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตอันเป็นการเสียหายต่อบริษัทและฐานเป็นพนักงานปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 และมาตรา 11

2. นายเพิ่มศักดิ์ พัฒนพงษ์ มีมูลความผิดทางวินัย

จะเห็นแล้วได้ว่า กรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเป็นอันมาก

4.3 กรณีกล่าวหานายจिरายู จรัสเสถียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกับพวก ว่าทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

จากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในงบประมาณ 2541 โดยกระทรวงสาธารณสุขได้รับจัดสรรเป็นเงิน 2,704.23 ล้านบาท ในจำนวนนี้มีเงินงบประมาณ 1,400 ล้านบาท เป็นเงินที่จัดสรรในหมวดเงินอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงคอยช่วยเหลือเกื้อกูล โดยได้มีการจัดสรรแยกเป็น 2 ส่วน คือ ให้แก่โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป จำนวน 560 ล้านบาท และจัดสรรให้แก่โรงพยาบาลชุมชนจำนวน 840 ล้านบาท ต่อมาได้มีการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพิ่มเติมเป็นเงิน 17,167,000 บาท ให้แก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นเงิน 19,521,000 บาท และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นเงิน 16,199 ล้านบาท

ต่อมาคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขพร้อมคณะได้เดินทางไปตรวจราชการที่จังหวัดสงขลา นายจिरายู จรัสเสถียร ได้เชิญนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลาไปที่ห้องพักแล้วพูดขอให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทพรรคพวกจากเงินงบประมาณที่ได้จัดสรรเพิ่มเติม ส่วนนายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี ได้พูดกับนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่าเงินงบประมาณที่ได้รับจำนวน 16 ล้านบาทเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้แปรญัตติกลับมาให้กระทรวงสาธารณสุขและพูดขอเงินสวัสดิการให้กับผู้ใหญ่อายุ 15 ของเงินงบประมาณ นายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี จึงได้เสนอให้จัดซื้อยาเวชภัณฑ์จากบริษัทหนึ่ง ซึ่งทางบริษัทจะหักเป็นเปอร์เซ็นต์ในส่วนที่จ่ายให้กับผู้ใหญ่ว่างเอง ในวันเดียวกันนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราชกับพวกได้พบนายจिरายู จรัสเสถียร และนายจिरายู จรัสเสถียร ได้แจ้งว่าเงินงบประมาณที่ได้รับเป็นเงินงบประมาณที่รัฐมนตรีไปต่อสู้อากลับคืนมาขอความร่วมมือให้จัดซื้อยาเวชภัณฑ์จากบริษัทในเครืออีกด้วย

หลังจากนั้น ได้มีตัวแทนบริษัทไปพบนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลาและมอบบัญชีราคาขายของบริษัทเพื่อให้จัดซื้อ หัวหน้าเภสัชกรรมประจำสาธารณสุขจังหวัดสงขลาได้รับไปดำเนินการ แต่เห็นว่ายามีราคาแพงเกินไป จึงไม่จัดซื้อและได้มีตัวแทนของบริษัทไปพบนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมกับมอบบัญชีรายการยาของบริษัทให้เช่นเดียวกัน ในส่วนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีการแจ้งเรื่องที่ถูกนายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรีเรียกเงินและมีการหารือกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนในสังกัด โดยตกลงกันว่าให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนต่าง ๆ รวบรวมเงินงบประมาณ 10.2 เปอร์เซ็นต์ของเงินงบประมาณ เพื่อนำไปจ่ายให้ตามที่ถูกเรียกร้อง แต่จะไม่จัดซื้อยาจากบริษัทที่กำหนดมาให้ หลังจากนั้น ได้มีการรวบรวมเงินได้บางส่วนเป็นเงิน 516,500 บาท และกำลังจะนำส่ง แต่ปรากฏว่ามีข่าวทางสื่อมวลชนเรื่องการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข จึงมีการโอนเงินจำนวนดังกล่าวคืน

คณะกรรมการ ป.ป. ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า

1. การกระทำของนายจิรายุ จรัสเสถียร ได้ร่วมกันกับนายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกระทำการจูงใจ เพื่อให้ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น มีความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 และมาตรา 157

2. การกระทำของนายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี ที่ได้ร่วมกันกับนายจิรายุ จรัสเสถียร มิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือข้าราชการการเมือง จึงมีความผิดทางอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 และมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86

ซึ่งจากข้อเท็จจริงคดีดังกล่าว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545 ลงวันที่ 24 เมษายน 2545 ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ กับนายจิรายุ จรัสเสถียร และนายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี จำเลยที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ เรื่อง ความผิดต่อเจ้าหน้าที่ราชการ โดยมีคำพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ให้ลงโทษจำคุก 6 ปี และยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 2

4.4 กรณีกล่าวหานายมัน สุวรรณสุข สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลศรีจุฬา อำเภอนครนายก จังหวัดนครนายก กระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหานายมัน สุวรรณสุข สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลท่าช้าง ว่าให้ขอลือหรือรับว่าจะให้เงินแก่ผู้อื่นเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอ ราคา และกระทำโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมใน การยื่นซองเสนอราคาโครงการก่อสร้างขยายถนนเดินสายบางเฒ่า หมู่ที่ 6 ตำบลศรีจุฬา อำเภอ เมือง จังหวัดนครนายก และกล่าวหานายไวยพจน์ สาระกุล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลศรีจุฬา ว่ารู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้งว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนี้มี การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่กลับละเว้นไม่ดำเนินการยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และได้สวนข้อเท็จจริงตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า

เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2543 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการยื่นซองเสนอราคาโครงการก่อสร้าง เสริมขยายถนนเดินสายบางเฒ่า หมู่ที่ 6 ตำบลท่าช้าง นายมัน สุวรรณสุข ได้ทำการกีดกันยื่นซองประตุ ทางเข้ามิให้ผู้อื่นเข้าร่วมเสนอราคารายอื่นเข้าทำการยื่นซองเสนอราคาโครงการดังกล่าว โดยเสนอ ให้เงินกับผู้เสนอราคา จำนวน 1,500 ล้านบาท เพื่อมิให้ยื่นซองเสนอราคาในครั้งนี เมื่อผู้เสนอ ราคารายนั้นไม่ยินยอมรับเงิน ได้ทำการแย่งซองเสนอราคา แล้วนำซองเสนอราคาไปทิ้งจนเป็นเหตุ ให้ผู้นั้นยื่นซองเสนอราคาไม่ทันภายในกำหนดเวลา ผู้ยื่นซองเสนอราคารายนี้จึงได้แจ้งให้ เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลศรีจุฬา ผู้มีหน้าที่รับซองเสนอราคาทราบ เจ้าหน้าที่ได้ทำ บันทึกรายงานเสนอให้นายไวยพจน์ สาระกุล ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณา หรือดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อมิให้ยื่นซองเสนอราคาแล้วกลับละเว้นไม่ ดำเนินการให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบราคาโครงการดังกล่าว โดยมีพฤติการณ์ ช่วยเหลือให้นายมัน สุวรรณสุข เป็นผู้ชนะการสอบราคา

หลังจากนั้นได้มีการร้องเรียนไปยังนายอำเภอนครนายก จึงได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง และพบว่ามีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จึงได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลศรีจุฬา ดำเนินการยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว ในที่สุดเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลศรีจุฬา จึงได้ประกาศยกเลิกการสอบราคาโครงการนี้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า

1. การกระทำของนายมัน สุวรรณสุข เป็นความผิดฐานให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้เงินแก่ผู้อื่นนั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอดถอนการเสนอราคา ฐานะกระทำการกระทำโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม และฐานเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 มาตรา 7 และมาตรา 13

2. การกระทำของนายไวพจน์ สาระกุล เป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา รู้หรือพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้งว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนี้มี การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนี้นั้นฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ การกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา รายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐ และฐานเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และมาตรา 10 มาตรา 12 และมาตรา 13

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แก่นายไวพจน์ สาระกุล และไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องนายมัน สุวรรณสุข และนายไวพจน์ สาระกุล เป็นคดีอาญาต่อไป

4.5 กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนกาญจนภิเษก ด้านใต้ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางพลี

สืบเนื่องมาจากกรมทางหลวง ได้ทำสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม และสำรวจและออกแบบโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหลวงสายวง

แหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านใต้ ตามสัญญาเลขที่ สบ 5/2539 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2539 ซึ่งสัญญาดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ให้บริษัทที่ปรึกษาจัดทำประกาศเชิญชวนและขอบเขตการทำงาน เพื่อให้เอกชนลงทุนโดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของรัฐ พ.ศ. 2535

ต่อมากรมทางหลวงได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการโครงการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนกาญจนาภิเษก ด้านใต้ช่วงสุขสวัสดิ์- บางพลี โดยวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey) วงเงินค่าก่อสร้าง 16,900 ล้านบาท ค่าเวนคืนที่ดิน 10,600 ล้านบาท โดยจัดค่าธรรมเนียมที่ดินใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ ส่วนค่าก่อสร้างผู้รับจ้างเป็นฝ่ายกู้เงินจากสถาบันการเงินหรือธนาคารมาดำเนินการ โดยกรมทางหลวงจะจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและจ่ายคืนค่าก่อสร้างให้ผู้รับจ้างเป็นงวดภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติตามที่เสนอ

กรมทางหลวงได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างข้อกำหนดเพื่อจัดหาผู้รับจ้างดำเนินการโครงการ และจัดทำข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้มีผลงานก่อสร้างเกินกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินค่าก่อสร้าง 16,900 บาท โดยได้กำหนดผลงานก่อสร้างถนนและสะพานซึ่งในรอบ 10 ปี รวมกันมูลค่าอย่างน้อย 23,000 ล้านบาท และกำหนดมูลค่าหลักประกันของจำนวน 85,000,000 บาท และจัดทำประกาศเชิญชวนผู้สนใจทำข้อเสนอเพื่อคัดเลือกผู้รับจ้าง

กรมทางหลวงประกาศเชิญชวนผู้สนใจทำข้อเสนอเพื่อคัดเลือกผู้รับจ้างดำเนินโครงการ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2543 ยื่นข้อเสนอ 11 กรกฎาคม 2543 ถึงกำหนดมีผู้ยื่นเสนอ 4 ราย คณะกรรมการพิจารณาแล้วมีผู้ผ่านเกณฑ์พิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค 2 ราย จึงพิจารณาข้อเสนอทางการเงินของทั้งสองราย และได้ผู้ที่ยื่นข้อเสนอด้านการเงินที่ดีที่สุด คือ TGRR จึงรับข้อเสนอ และแต่งตั้งอนุกรรมการประเมินราคา เพื่อประเมินราคาก่อสร้างตามแบบเบื้องต้น โดยประเมินแล้วเป็นเงิน 16,355,525,778 บาท คณะกรรมการได้ต่อรองราคาและพิจารณาเงื่อนไขการลดราคากลางลง 10% ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว และมีมติว่าโครงการนี้ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และเห็นควรรับกลุ่ม TGRR เป็นผู้ดำเนินโครงการในราคาค่าก่อสร้าง 16,340,108,506 บาท เมื่อรวมดอกเบี้ยระหว่างก่อสร้างแล้วผ่านชำระคืนแล้วมูลค่าโครงการรวมเป็นเงิน 30,832,541,758 บาท

กรมทางหลวงขออนุมัติจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ โครงการนี้ตามที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอ แต่มีความเห็นกรณีปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างภาครัฐลง 10% คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้รายงานอธิบดีกรมทางหลวงว่าได้เชิญกลุ่ม TGRR ต่อรองราคาและเงื่อนไขด้านการเงิน แต่กลุ่ม TGRR ยืนยันราคาเดิมไม่สามารถลดราคาและค่าธรรมเนียมได้อีก ส่วนอัตราดอกเบี้ยระหว่างการก่อสร้างและผ่อนชำระคืนจะลดลงได้ หากกรมทางหลวงเพิ่มความมั่นใจให้แหล่งเงินทุน โดยมีแนวทาง 3 กรณี คือ ให้กระทรวงการคลังออกหนังสือ Letter of Comfort, Letter of Guarantee หรือให้ออกพันธบัตรรัฐบาล คณะกรรมการจึงเห็นสมควรรับกลุ่ม TGRR และออกหนังสือ Letter of Comfort

หลังจากนั้นก็เสนอขออนุมัติจัดจ้างโครงการโดยเห็นสมควรรับกลุ่ม TGRR เป็นผู้ดำเนินโครงการ

หน่วยงานตรวจสอบกรณีศึกษาดังกล่าว คือ

1. สำนักตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผลการตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

1.1 กรมทางหลวงแต่งตั้งคณะทำงานร่างข้อกำหนดเพื่อคัดเลือกผู้รับจ้าง โครงการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนกาญจนาภิเษก ด้านใต้ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางพลี ทั้งที่สัญญาจ้างที่ปรึกษาได้กำหนดให้จัดทำประกาศเชิญชวนและขอบเขตการทำงานไว้เดิมแล้ว โดยคณะกรรมการได้จัดทำข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้มีผลงานก่อสร้างในรอบ 10 ปี รวมกันเป็นมูลค่าอย่างน้อย 23,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการกำหนดผลงานก่อสร้างเกินกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินก่อสร้าง 16,900 ล้านบาท ข้อกำหนดจึงขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา และเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร. (กพ.) 1204/ว 11441 และยังเป็นกรีกัดกันมิให้มีโอกาสเสนอราคาอย่างเป็นธรรมอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11

1.2 คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ต่อรองราคากับกลุ่ม TGRR ยืนยันราคาเดิม จึงได้เสนอให้มีการออกหนังสือ Letter of Comfort ให้กับผู้รับจ้างโดยมีความเห็นว่าราคาก่อสร้างโครงการในราคาเดิมเป็นราคาที่มีเหตุผล การพิจารณาดังกล่าวย่อมทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งมีถูกต้อง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่สามารถดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือสำนักงบประมาณ ก็ควรพิจารณาเสนอขอยกเลิกประกวดราคาครั้งนี้

2. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผลการตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

2.1 ในการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จของหน่วยงานของรัฐยังไม่มีระเบียบที่ใช้จัดจ้าง โดยเฉพาะ จึงต้องอนุโลมใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีจุดอ่อนในการปฏิบัติเกิดขึ้นได้ง่าย

2.2 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินก่อสร้างทางหลวงวงแหวนกาญจนาภิเษกด้านใต้ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางพลี โดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 ในกรณีที่ได้มีการทำการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสำรวจออกแบบแล้ว โดยทั่วไปควรจะใช้วิธีการประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เลือกใช้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ด้วยเหตุผลที่มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

2.4 กำหนดคุณสมบัติ ผู้ยื่นเสนอราคาตามประกาศเชิญชวนผู้สนใจ จัดทำข้อเสนอเพื่อคัดเลือกเป็นผู้รับจ้างดำเนินโครงการ

2.4.1 การกำหนดคุณสมบัติ ผู้ยื่นเสนอราคา ต้องเป็นบริษัทนิติบุคคลที่กำหนดให้มีนายทุนจดทะเบียนโดย

- ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนตามกฎหมายไทยรายเดียว จะต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 2,000 ล้านบาท โดยชำระเต็มมูลค่าก่อนวันประกาศ

- ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนตามกฎหมายไทยหลายราย รวมกันดำเนินกิจการร่วมค้า จะต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท โดยนิติบุคคลแต่ละรายต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 350 ล้านบาท โดยชำระเต็มมูลค่าก่อนวันประกาศ

- ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนตามกฎหมายไทยรายเดียวกันหรือหลายรายรวมกัน โดยดำเนินกิจการร่วมค้ากับนิติบุคคลต่างประเทศจะต้องมีทุนจดทะเบียนรวมกันไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท โดยนิติบุคคลจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและนิติบุคคลต่างประเทศต้องมีทุนชำระเต็มจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 2,000 ล้านบาทก่อนวันประกาศ

การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว เป็นการกีดกันบริษัทรายย่อย ทำให้บริษัทที่มีคุณสมบัติตามประกาศเพียงไม่กี่ราย เป็นการกีดกันบริษัทอื่นๆ อย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ราชการไม่ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันประกวดราคา

2.4.2 กำหนดผลงานของผู้ยื่นเสนอราคาตามประกาศต้องมีผลงาน ซึ่งมีผลงานรวมตามที่กำหนดของกรมทางหลวงรวมทั้งสิ้น 23,000 ล้านบาท การกำหนดผลงานรวมดังกล่าวมีนัยที่ขัดกับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2536 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนอ 8 มาตรการ โดยมาตรการที่ 4 ของข้อเสนอดังกล่าว กำหนดเงินผลงานขั้นต่ำของงานจ้างก่อสร้างได้เท่าที่จำเป็น และกำหนดได้ไม่เกินร้อยละ 50

ของวงเงินที่จะจ้างในครั้งนั้น ซึ่งตามโครงการก่อสร้างครั้งผลงานก่อสร้างรวมที่กำหนดไม่ควรจะเกิน 8,450 ล้านบาท จากมูลค่างานก่อสร้าง 16,900 ล้านบาท

2.5 การกำหนดเงื่อนไขเวลาตามประกาศเชิญชวนของกรมทางหลวงเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2543

- ผู้สนใจที่จะยื่นเอกสารข้อกำหนดคุณสมบัติตามประกาศของกรมทางหลวง ภายในวันที่ 9 พฤษภาคม 2543 เพื่อพิจารณาตรวจสอบก่อนการขอซื้อเอกสาร

- กำหนดการยื่นเอกสารข้อกำหนดภายในวันที่ 11 กรกฎาคม 2543

การกำหนดเงื่อนไข เวลา ทำให้ผู้ยื่นข้อเสนอโครงการมีเวลาเตรียมเอกสาร ประกอบการยื่นข้อเสนอ ดังนี้

2.5.1 ระยะเวลาในการจัดเตรียมข้อมูลจัดทำเอกสารและรายละเอียดต่างๆ เพื่อให้ถูกต้องครบคุณสมบัติ ใช้เวลาไม่เกิน 34 วัน (5 เมษายน 2543 – 9 พฤษภาคม 2543)

2.5.2 กรมทางหลวงพิจารณาและตรวจสอบคุณสมบัติก่อนขายเอกสาร ข้อกำหนดใช้เวลา 3-36 วัน หากผู้ยื่นข้อเสนอวันที่ 6 เมษายน 2543 กรมทางหลวงมีเวลาตรวจสอบความถูกต้องไม่เกิน 36 วัน แต่ถ้าผู้เสนอยื่นข้อเสนอในวันที่ 9 พฤษภาคม 2543 กรมทางหลวงมีเวลาตรวจสอบความถูกต้องเพียง 3 วัน

2.5.3 เมื่อผู้ยื่นข้อเสนอได้รับพิจารณาให้ซื้อเอกสารข้อกำหนดได้ ผู้ยื่นข้อเสนอต้องจัดทำเอกสารด้านเทคนิค ด้านการเงิน รวมทั้งแบบรายละเอียดการก่อสร้าง ต้องใช้เวลาในการจัดเตรียมเอกสารดังกล่าว 60-80 วัน (ถ้าซื้อเอกสารข้อกำหนดในวันที่ 21 เมษายน 2543 จะมีเวลาในการดำเนินการ 80 วัน แต่ถ้าซื้อเอกสารข้อกำหนดในวันที่ 12 พฤษภาคม 2543 จะมีเวลาดำเนินการ ถึงวันที่ 11 กรกฎาคม 2543 เพียง 60 วัน)

2.6 เนื่องจากการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ บริษัทผู้รับจ้างจะดำเนินการออกแบบรายละเอียดด้านวิศวกรรมไปพร้อมกับการก่อสร้าง ซึ่งจะต้องมีช่วงเวลาในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ต้องใช้เวลาและอาจจะมีปัญหาในการดำเนินการทำให้โครงการหยุดชะงักได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุความไม่พร้อมของโครงการ เป็นช่องโหว่ทำให้เกิดเงื่อนไขเรียกร้องความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังหลาย ๆ กรณีที่กำลังเป็นคดีความอยู่ในปัจจุบัน

2.7 เนื่องจากกรมทางหลวงได้ดำเนินการว่าจ้างให้มีการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสำรวจออกแบบโครงการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าวไปแล้ว 152 ล้านบาท ในกรณีที่ผู้รับจ้างโครงการ turnkey ได้ใช้ประโยชน์จากรายละเอียดของแบบก่อสร้างที่ได้จัดทำไว้แล้วก็น่าจะได้มีการลดค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าว

2.8 การดำเนินการโครงการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนดังกล่าว ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการขออนุมัติโครงการจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการร่างสัญญาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ในกรณีที่มีการร่างสัญญาขาดความรัดกุม

คดีบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อให้มีกำไรหลอกหลวงประชาชนในการซื้อขายหุ้น คดีหลอกหลวงแรงงานไปทำงานต่างประเทศ คดีข่มขู่ประชาชน คดีเกี่ยวข้องกับการเรียกค่าคุ้มครอง คดีฟอกเงินจากเงินใต้โต๊ะได้มาจากการกระทำความผิด คดีที่มีนัยการเมืองในระดับต่างๆ เข้าไปเกี่ยวข้องหรืออยู่เบื้องหลัง เป็นต้น รวมตลอดไปถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียน ข้อมูล และสถิติในส่วนของงานที่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานในสังกัดของสำนักคดีอาญาพิเศษ มีการจัดแบ่งดังนี้

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป
2. ส่วนคดีอาญาพิเศษ 1
3. ส่วนคดีอาญาพิเศษ 2
4. ส่วนคดีอาญาพิเศษ 3

วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ก. ในประเด็นที่ว่า ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นความผิดอาญาที่มีความแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป และในลักษณะเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย หมายความว่า เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการพิเศษต่างๆ เช่น ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 25 และมาตรา 27 เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี และพยานหลักฐาน การดำเนินการตามมาตราเหล่านี้มักจะเสี่ยงต่อการกระทบถึงสิทธิ และเสรีภาพของผู้ที่ถูกดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการตามมาตรการพิเศษเหล่านี้ก็เสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการกระทบกระทั่งต่อสิทธิของผู้อื่น ทำให้เจ้าพนักงานเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ ถึงแม้จะมีบทบัญญัติบางมาตราที่เขียนรับรองการกระทำไว้ แต่ก็ยังไม่ชัดเจน อาจนำไปสู่การตีความหรือแปลความหมายได้ เช่น

มาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ตามวรรคหนึ่ง **ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ**

ประโยคที่ว่า ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ น่าจะฟังไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้ต้องแปลความหรือขยายความออกไปอีก เช่น แค่นั้นจึงเป็นการกระทำโดยชอบ จะถือว่าเป็นการกระทำทั้งหมดเป็นการกระทำโดยชอบ หรือในส่วนของกรกระทำที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ถูกดำเนินการเป็นการกระทำโดยชอบ และขอบเขตของความหมายนี้จะรวมไปถึงบุคคลภายนอกที่อาจถูกกระทบด้วยหรือไม่

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การคุ้มครองเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ควรมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัด เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดียาเสพติด พ.ศ. 2550 ซึ่งได้แก่

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า การรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 ซึ่งผู้รายงานกระทำโดยสุจริต หากเกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ผู้รายงานไม่ต้องรับผิดชอบ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดียาเสพติด พ.ศ. 2550 มาตรา 9 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานขอให้บุคคลใดซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เฉพาะในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้บุคคลนั้นไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัวในบรรดาความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการ

ดังนั้น จากกฎหมายสองฉบับที่ยกขึ้นมาจะเห็นได้ว่าควรจะเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาคุ้มครองการกระทำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2542 ไว้อย่างชัดเจนด้วย

ข. ในประเด็นที่ว่า ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นความผิดยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐาน และการคุ้มครองความปลอดภัยแก่พยานบุคคลนั้น จะเห็นได้ว่า หลังจากพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน

ของรัฐจะเห็นได้ว่า ความผิดประเภทนี้มีปัจจัยบางประการที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการแสวงหา พยานหลักฐาน และการคุ้มครองความปลอดภัยแก่พยานบุคคล ปัจจัยดังกล่าวได้แก่

1. อิทธิพลของผู้กระทำความผิดซึ่งมีอยู่ทั้งในภาคเอกชน ภาครัฐ และ ภาคการเมือง
2. เงินได้จำนวนมากจากการกระทำความผิด ซึ่งจะนำไปสู่การขัดขวาง และแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย
3. เนื่องจากคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐมีความซับซ้อน มีผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาก จึงมักจะทำให้ระยะเวลายาวนานในการ ดำเนินคดี ซึ่งเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อพยานในคดี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนขอแยกกรณีพิจารณาเพื่อใช้เป็นมาตรการที่เสนอแนะ คือ

1. มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea- Bargaining)

ศาสตราจารย์ Albert W. Alchuler ให้ความหมายไว้ว่า

“การต่อรองคำรับสารภาพ” คือการแลกเปลี่ยนระหว่างความยินยอมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการทำการตัดสินใจลงโทษตนเองของจำเลย เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจยินยอมในเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่ฟ้องหรือปัจจัยแวดล้อมอื่นอีกหลายอย่างในคดีซึ่งอาจเป็นไป โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย (explicit or implicit) ในกระบวนการ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วน หนึ่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่จำนวนมาก ประโยชน์ที่จำเลยเสนอได้แก่ การยื่นคำให้การรับสารภาพ ความหมายนี้ไม่รวมถึงการกระทำฝ่ายเดียวของพนักงานอัยการหรือศาลในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดี หรือการลดข้อกล่าวหาและไม่รวมถึงการแลกเปลี่ยนระหว่างความยินยอมของเจ้าหน้าที่รัฐกับ การกระทำอื่นนอกจากการให้จำเลยยื่นคำให้การรับสารภาพ เช่น การเสนอการเยียวยาผู้เสียหาย การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือพยานหลักฐานในคดีอื่น หรือการลาออกจางานในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่า ปฏิบัติงานโดยมิชอบ

ข้อความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ประการหนึ่งก็คือ ผู้ที่รู้ข้อเท็จจริงที่สุดก็คือ ผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมักจะรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ กระทำความผิดในภายหลัง แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยกลับห้าม รับฟังคำขัดท้อของผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน ดังนั้น แนวความคิดที่จะนำเอาการต่อรองคำรับ สารภาพมาใช้ในความผิดที่ยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐานในประเทศไทย เช่น ความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรม และ อาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ น่าจะเป็นเรื่องดี

ตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาเหตุผลในการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพอาจจะมีหลายประการ แต่ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือเรื่องของพยานหลักฐานในกรณีที่ต้องหาพยานหลักฐานที่สำคัญ ซึ่งสามารถยืนยันความผิดของผู้กระทำผิดความผิดร้ายใหญ่ หรือผู้บงการการกระทำผิดได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จะมีการประชุมกันของ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายทนายจำเลย ฝ่ายอัยการ และฝ่ายศาล ถ้ามั่นใจว่าพยานหลักฐานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพก็จะเกิดขึ้น อัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาหรือจำเลยในข้อหาที่เบากว่า ในขณะที่มาตรการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมแล้ว และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งถ้ามีการนำมาใช้ในกฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิเศษที่ยากในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นคดีที่มักจะมีการใช้อิทธิพลของผู้กระทำผิดมาเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพยานในคดี ดังนั้นการใช้การต่อรองคำรับสารภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานจากผู้ร่วมกระทำผิดด้วยกันจะทำให้สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำให้แจ่มชัดมากยิ่งขึ้น สำหรับแนวความคิดในการใช้การกันไว้เป็นพยานมาเพื่อประโยชน์แห่งคดีนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกันไว้เป็นพยานจะมีข้อเสียตรงที่ว่า ผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยานจะมีความรู้สึกว่าตนไม่ต้องถูกดำเนินคดี ดังนั้น จึงมักจะไม่ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันไว้แต่แรก

2. มาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่พยาน

ในการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ตระหนักถึงความปลอดภัยของพยาน ดังนั้น จึงมีระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีพิเศษ พ.ศ. 2547”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“**รัฐมนตรี**” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

“**อธิบดี**” หมายความว่า อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

“หน่วยงานคุ้มครองพยาน” หมายความว่า หน่วยงานในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่พยาน และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษขอความร่วมมือหรือมอบหมายให้ดำเนินการคุ้มครองพยานด้วย

“ผู้ร้องขอ” หมายความว่า บุคคลที่ร้องขอให้มีการให้ความคุ้มครองแก่พยาน ได้แก่

- 1) พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ศาล สำนักงานคุ้มครองพยานหรือหน่วยงานคุ้มครองพยาน
- 2) พยาน
- 3) บุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้อง

“ผู้รับการคุ้มครอง” หมายความว่า บุคคลที่อยู่ในความคุ้มครองของหน่วยงานคุ้มครองพยาน ได้แก่

- 1) พยาน
- 2) สามี ภรรยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน ซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยและพยานได้ร้องขอ

ข้อ 4 ให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

หมวด 1 บททั่วไป

ข้อ 5 โดยที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเพิ่มความคุ้มครองพยานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นพยานในคดีอาญาให้ได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองพยาน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ เคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญ และพึงตระหนักว่า บุคคลที่เป็นพยานในคดีอาญาเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการผดุงความยุติธรรม ควรได้รับการยกย่องเชิดชูพยานในฐานะพลเมืองดี นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงมาตรการอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย เช่น การสืบพยานก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสืบสวนสอบสวนรวมถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล

ข้อ 6 ในการร้องขอให้มีการให้ความคุ้มครองแก่พยาน จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับการคุ้มครองด้วย เว้นแต่บุคคลดังกล่าวมิอาจให้ความยินยอมได้ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ให้ความยินยอม

- 1) บิดา มารดา กรณีผู้รับการคุ้มครองเป็นผู้เยาว์ เว้นแต่ไม่มีบิดา มารดา หรือบิดามารดาไม่อาจให้ความยินยอมได้ จึงให้ผู้แทนโดยชอบธรรมเป็นผู้ให้ความยินยอม
- 2) ผู้อนุบาล ในกรณีผู้รับการคุ้มครองเป็นผู้ไร้ความสามารถ
- 3) ผู้พิทักษ์ ในกรณีผู้รับการคุ้มครองเป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถ

ข้อ 7 ในการถามปากคำพยานทั้งก่อนและในระหว่างการให้ความคุ้มครองแก่พยานให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการถามปากคำดังกล่าว ซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยานหลักฐานด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ก็ให้บันทึกเหตุอันไว้ในสำนวนการสอบสวน

หมวด 2 การแจ้งให้คุ้มครองพยาน

ข้อ 8 การร้องขอให้คุ้มครองพยานจะทำเป็นหนังสือหรือร้องด้วยวาจา หรือด้วยวิธีอื่นใดก็ได้

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้วให้รีบบันทึกปากคำผู้ร้องขอ แล้วรายงานให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทราบ เพื่อสืบสวนข้อเท็จจริงและความจำเป็นที่ต้องทำการคุ้มครองพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษรายงานพร้อมความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เพื่อพิจารณาอนุมัติใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อการคุ้มครองพยาน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษอาจขออนุมัติด้วยวาจาต่ออธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เพื่ออนุมัติใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานไปพลางก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเพื่อขออนุมัติในโอกาสแรก

ข้อ 9 การอนุมัติใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน ให้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) วิธีการให้ความคุ้มครอง
- 2) ระยะเวลาในการให้ความคุ้มครอง

3) กำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับการคุ้มครองปฏิบัติระหว่างอยู่ในความคุ้มครอง และหากฝ่าฝืนเงื่อนไขอาจเป็นเหตุให้การคุ้มครองนั้นสิ้นสุดลง

4) หน่วยงานหรือบุคคลที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยาน และสถานที่ในการคุ้มครองพยาน

5) อาวุธยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ

6) งบประมาณและค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน

ข้อ 10 กรณีอธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายไม่อนุมัติให้ใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานหรือให้เปลี่ยนแปลงวิธีการคุ้มครอง หรือสั่งให้การคุ้มครองพยานสิ้นสุดลง ให้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง

ข้อ 11 เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอนุมัติให้ใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่รับคำสั่งรีบแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบโดยเร็ว

การแจ้งคำสั่งให้ทำเป็นหนังสือเอกสารลับ ใส่ของ 2 ชั้น ปิดผนึก และส่งมอบให้แก่ผู้รับโดยตรง หรือจัดส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่หากจำเป็นและเร่งด่วนอาจแจ้งทางโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น

หมวด 3 วิธีการคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไป

ข้อ 12 วิธีการให้ความคุ้มครองตามมาตรการทั่วไป ให้ปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1) จัดเจ้าหน้าที่ให้ความคุ้มครองพยาน ณ ที่พักอาศัย หรือสถานที่ที่พยานร้องขอ

2) จัดให้อยู่ในสถานที่คุ้มครองพยานซึ่งหน่วยงานคุ้มครองพยานจัดไว้

3) ปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อ ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวได้

4) ประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อขอความร่วมมือหรือมอบหมายให้ดำเนินการคุ้มครองพยาน

5) จัดให้มีการติดต่อ สอบถามความเป็นอยู่หรือตรวจสถานที่พักอาศัยอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้พยานได้รับการติดต่อจากญาติและบุคคลที่ต้องการ ทั้งนี้ ภายใต้วิธีการที่พนักงานคุ้มครองพยานกำหนด

6) จัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการคุ้มครองตามความเหมาะสม

7) วิธีการอื่นใดที่อธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเห็นว่าเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของผู้รับการคุ้มครอง

ข้อ 13 ในกรณีที่พยานถูกดำเนินคดีหรือถูกฟ้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา อันเนื่องมาจากการเป็นพยาน ให้จัดหาทนายความหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายตามสมควร เว้นแต่มีเหตุควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นได้กระทำการโดยมิชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่คดี

ข้อ 14 ในกรณีที่พยานเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจไม่ได้รับความปลอดภัย จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองตามระเบียบนี้และผู้นั้นได้ให้ความยินยอม ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษรายงานอธิบดี เพื่อขอให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายประสานไปยังต้นสังกัดของพยาน เพื่อขอความร่วมมือให้พยานไปอยู่ในความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยาน และลักษณะงานของแต่ละองค์กร

ข้อ 15 ระหว่างที่ผู้รับการคุ้มครองอยู่ในความคุ้มครอง หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการยุ่งเหยิงกับพยานไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการคุ้มครองพยานรายงานเหตุให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทราบเพื่อหาแนวทางแก้ไข

หากมีการกระทำความผิดอาญาต่อบุคคลใดเพราะเหตุที่บุคคลนั้น สามี ภริยา ผู้บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้น ซึ่งจะมา หรือได้มาเป็นพยาน ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งพนักงานสอบสวนท้องที่ที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นหรือพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร เพื่อขอเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดอาญาดังกล่าว ตามมาตรา 23 แห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ข้อ 16 กรณีผู้รับการคุ้มครองหลบหนีไปในระหว่างการคุ้มครองพยาน ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองพยานสืบสวนหาสาเหตุแห่งการหลบหนี รวมทั้งสภาพความเป็นอยู่ของพยาน และรายงานให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษทราบ

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รายงานอธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เพื่อพิจารณาสั่งการ และให้นำรายงานดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

หมวด 4 การสิ้นสุดการให้ความคุ้มครอง

ข้อ 17 การคุ้มครองพยานอาจสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) ผู้รับการคุ้มครองตาย
- 2) ผู้รับการคุ้มครองขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้ยุติการคุ้มครอง
- 3) ผู้รับการคุ้มครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามคำสั่งที่รัฐมนตรีหรืออธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีหรืออธิบดีกำหนด โดยไม่มีเหตุสมควร
- 4) ผู้รับการคุ้มครองหรือผู้ให้ความยินยอมแทนผู้รับการคุ้มครองเพิกถอนการให้ความยินยอม
- 5) พฤติการณ์หรือสถานการณ์ของผู้รับการคุ้มครองเปลี่ยนแปลงไป และไม่มีเจตจำนงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองหรือมิอาจให้ความคุ้มครองได้อีกต่อไป เช่น ผู้ถูกกล่าวหาผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งพยานต้องไปให้ถ้อยคำ ถึงแก่ความตายหรือมีการสืบพยานในชั้นศาลเสร็จสิ้นแล้ว เป็นต้น
- 6) พยานไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมให้การเป็นพยานโดยไม่มีเหตุอันควร
- 7) ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีที่ผู้นั้นเป็นพยาน
- 8) เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้รับแจ้งจากผู้ร้องขอว่า ประสงค์จะให้การคุ้มครองพยานสิ้นสุดลง

ข้อ 18 เมื่อปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ 17 ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือหัวหน้าหน่วยงานคุ้มครองพยานทำหนังสือรายงานพร้อมความเห็นเสนออธิบดี หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเพื่อขอให้มีการคุ้มครองพยานตามมาตราการทั่วไป สิ้นสุดลงโดยเร็ว

ข้อ 19 หนังสือสั่งให้การคุ้มครองสิ้นสุดลงตามข้อ 18 อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อ ชื่อสกุล ของผู้ร้องและผู้รับการคุ้มครอง
- 2) วัน เดือน ปีที่มีคำสั่ง และวัน เดือน ปีที่คำสั่งมีผลบังคับ
- 3) เหตุผลที่มีคำสั่ง

- 4) เงื่อนไขการปฏิบัติตามคำสั่ง
- 5) สิทธิและเงื่อนไขการอุทธรณ์คำสั่ง

ข้อ 20 เมื่อรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย หรืออธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณีสั่งให้การคุ้มครองสิ้นสุดลง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องขอผู้รับการคุ้มครอง และหน่วยงานคุ้มครองพยานทราบเพื่อยกเลิกการให้ความคุ้มครองทันที การแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามวรรคหนึ่งให้นำความในข้อ 11 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด 5 การรายงานขอใช้มาตรการพิเศษ

ข้อ 21 ในกรณีผู้ร้องขอหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเห็นสมควรให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเพื่อขอให้พิจารณาสั่งให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน

ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อการคุ้มครองพยานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามข้อ 12 ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

การใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย

ข้อ 22 เมื่อรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย มีคำสั่งให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่รับคำร้อง รีบแจ้งคำสั่งให้ผู้ร้องขอทราบโดยเร็ว และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานคุ้มครองพยานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีโดยตรง

การแจ้งคำสั่งให้ผู้ร้องขอทราบให้ถือปฏิบัติตามข้อ 11 วรรคสอง โดยอนุโลม

ข้อ 23 เมื่อปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้การคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษสิ้นสุดลง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือหัวหน้าหน่วยงานคุ้มครองพยานทำ

หนังสือรายงานพร้อมความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จนถึงรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อมีคำสั่งให้การคุ้มครองพยานตามมาตราพิเศษสิ้นสุดลงโดยเร็ว

หมวด 6 ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน

ข้อ 24 บรรดาค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับการคุ้มครองให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ให้หน่วยงานคุ้มครองพยานมีหน้าที่ในการจัดทำคำของบประมาณเกี่ยวกับค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 25 หากปรากฏในภายหลังว่าพยานไม่มา ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่เบิกความเป็นพยานโดยไม่มีเหตุสมควร หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ ในคดีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษประสานงานกับสำนักงานคุ้มครองพยานเพื่อเรียกให้บุคคลนั้นคืนหรือชดใช้ค่าตอบแทนตามมาตรา 15 หรือมาตรา 17 หรือคืนหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานและบุคคลอื่นตามมาตรา 18 แห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาแล้วแต่กรณี

ข้อ 26 นอกจากค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายตามข้อ 24 แล้ว ให้หน่วยงานคุ้มครองพยานพิจารณาจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องมือ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการคุ้มครองพยาน รวมทั้งการฝึกอบรม พัฒนา และปรับปรุงยุทธวิธีในการให้ความคุ้มครองพยาน รวมทั้งการจัดทำคำของบประมาณเพื่อการดำเนินการดังกล่าวด้วย

ประกาศ ณ วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

พลตำรวจเอกสมบัติ อมรวิวัฒน์

อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

วิธีปฏิบัติในการคุ้มครองพยานของกรมสอบสวนคดีพิเศษก็คือ สำนักงานคุ้มครองพยาน กระทรวงยุติธรรม จะโอนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานมาให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการในการคุ้มครองพยานในคดีพิเศษเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ

1. งบประมาณที่ใช้ในการคุ้มครองพยานในคดีพิเศษไม่เพียงพอ เพราะคดีพิเศษล้วนแล้วแต่เป็นคดีสำคัญทั้งสิ้น และมักจะต้องเกี่ยวข้องกับพยานจำนวนมาก เช่น

1.1 คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

1.2 คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

1.3 คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ

1.4 คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

เมื่องบประมาณที่ใช้ในการคุ้มครองพยานไม่เพียงพอ ประสิทธิภาพในการคุ้มครองพยานจึงยากที่จะเกิดขึ้น เมื่อพยานไม่ได้รับความคุ้มครอง ก็ทำให้บุคคลหลีกเลี่ยงที่จะเข้ามาเป็นพยาน หรือในบางครั้งพยานอาจเสียชีวิต ยิ่งส่งผลร้ายต่อครอบครัวของพยานอย่างยิ่ง ทำให้คดีสำคัญๆ ไม่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย

2. ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่จะให้ความคุ้มครองพยาน ซึ่งเหตุผลนี้ก็เป็นเหตุผลเดียวกับสำนักงานคุ้มครองพยานของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งขาดแคลนเจ้าหน้าที่เช่นกัน

มาตรการที่ควรนำมาแก้ไข เพื่อลดความเสี่ยงภัยของพยานลงก็คือ การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 237 ทวิ หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 101 เรื่อง การสืบพยานล่วงหน้ามาใช้

ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นความผิดที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งหน้าที่สูง นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลในวงการธุรกิจเอกชน จึงมักจะถูกอำนาจจากบุคคลเหล่านั้นเข้าแทรกแซงหรือกระทบกระทั่งได้ง่าย ในขณะเดียวกันความผิดประเภทนี้มักจะมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ดังนั้น การวางมาตรการที่ดีในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน จะเป็นผลดีต่อเจ้าพนักงานมิให้ถูกฟ้องร้อง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่สัมฤทธิ์ผล ถึงแม้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะวางมาตรการในการคุ้มครองประชาชนไว้แล้ว แต่ก็ต้องมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้ถูกตราขึ้น โดยมีบทบัญญัติให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้ให้อำนาจที่มีความเป็นพิเศษแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้คล้ายคลึงกับเจ้าพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 และ เจ้าพนักงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ด้วยจุดประสงค์เดียวกันคือ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของยาเสพติด การฟอกเงิน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เราจะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสามฉบับเอนเอียงไปทางลัทธิตฤษฎี The Crime Control Model หรือทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการขอความเป็นพิเศษไปจากประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาใหญ่ซึ่งประเทศชาติกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งต้องยอมรับว่าประชาชนอาจต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบ้าง แต่เพื่อความสงบสุขของสังคม บางครั้งก็ต้องยอมให้มีการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบ้าง

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็มีได้มีแต่บทบัญญัติที่เน้นเฉพาะประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพียงอย่างเดียว โดยมองข้ามหลักในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปเสียทั้งหมด กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย โดยกำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีความเป็นพิเศษไว้ด้วย เช่น อำนาจในเรื่องการค้นโดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายศาล ก็มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนว่า ผู้ค้นต้องแสดงความบริสุทธิ์ ก่อนเข้าค้น รายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นให้ไว้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ก็ให้ส่งมอบสำเนาแก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่ทำได้ นอกจากนี้มาตรการในการตรวจสอบในกรณีค้นโดยไม่ต้องมีหมายหรือคำสั่งของศาล ที่กฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดฯ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ไม่มีคือ การให้ผู้เป็นหัวหน้าในการค้น ส่งสำเนาบันทึก เหตุสงสัยตามสมควร และเหตุอันควรเชื่อ รวมทั้งสำเนาบันทึกการตรวจค้น และบัญชีทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดต่อศาล ภายใน 48 ชั่วโมง เพื่อเป็นหลักฐาน และเพื่อให้ศาลซึ่งเป็นหน่วยงานกลางได้ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง หลักการดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้คล่องตัว แต่ก็มี การตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ด้วย ส่วนอำนาจในการได้มาซึ่งข้อมูลตามมาตรา 25 การปฏิบัติการก็มีการตรวจสอบ

จากหน่วยงานกลางคือ ศาลเช่นกัน โดยศาลจะต้องพิจารณาว่า มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกรกระทำผิดหรือ จะมีการกระทำผิดที่เป็นคดีพิเศษ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว และไม่อาจใช้วิธีการใดที่เหมาะสม หรือมี ประสิทธิภาพมากกว่าได้ ศาลต้องพิจารณาประกอบกันทั้งหมดจึงสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต นอกจากนี้ เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนข้อบังคับและกฎหมายอาจต้องถูกลงโทษถึงสามเท่า จึง เป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง ส่วนการใช้วิธีการสอบสวน ในลักษณะสายลับ ตามมาตรา 27 ก็มีการควบคุมโดยคณะกรรมการคดีพิเศษที่มีหน้าที่ติดตามและ ประเมินผลตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบกับเจ้าพนักงาน ซึ่งทำนอกเหนือวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหา ประโยชน์อันมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นนอกจากไม่ได้รับความคุ้มครองแล้ว ยังอาจต้องรับโทษเป็น สองเท่าของความผิด หากการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาด้วย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ได้รับการ คุ้มครองในระดับหนึ่งจากมาตรการเหล่านี้เช่นกัน

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีหลักการซึ่งเป็นหลักการที่ดี ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน และช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนได้ด้วย คือ หลักการในมาตรา 32 ที่กำหนดให้มีอัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวน หรือมาปฏิบัติหน้าที่กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจ สอบพยานหลักฐาน ตั้งแต่เริ่มการสอบสวน เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำผิดที่เป็นคดีพิเศษ หลักการนี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับคดีที่มีความซับซ้อนมากในทุกคดีไม่จำกัดเฉพาะกฎหมายบางฉบับ เพราะเป็น สิ่งที่ทำให้การปราบปรามการกระทำผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการรวบรวมพยานหลักฐานได้ อย่างชัดเจน และในทางกลับกันก็จะเป็นหลักประกันให้กับผู้ต้องหาที่จะได้รับการตรวจสอบว่ากระทำ ผิดหรือไม่ ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา เพื่อยับยั้งการสอบสวนอันมิชอบ ของพนักงานสอบสวนที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการสอบสวน นอกจากนี้ยังทำให้การทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ ฟ้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คดีไม่ต้องขึ้นไปสู่ชั้นศาลโดยไม่จำเป็น และคดีซึ่งขึ้นสู่ศาลก็จะมี สถิติในการถูกยกฟ้องน้อยลงด้วย อันเป็นผลดีแก่ทุกฝ่าย

หลักการอีกประการหนึ่ง ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็น หลักการที่ดี คือ หลักในมาตรา 30 เรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาคดีพิเศษ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลง ระบบการทำงานให้เป็นบูรณาการมากขึ้นโดยทำให้มีหลายหน่วยงานมาร่วมทำงานกันในลักษณะ บูรณาการ บุคคลจากหลายหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญต่างๆ กัน ตลอดจนนักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน บุคคลเหล่านี้มีความรู้และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์แก่การสืบสวน สอบสวน หากแต่งตั้งมาเป็นที่ปรึกษาก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการเพิ่มขึ้น นอกจากนี้

การแต่งตั้งที่ปรึกษาที่มาจากหน่วยงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชน ก็จะช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ส่วนหนึ่งด้วย

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หลักการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และความสัมฤทธิ์ผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงควรนำหลักการนี้ไปใช้กับการทำงานของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่ลักษณะการดำเนินการใกล้เคียงกัน เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) รวมทั้งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในคดีที่สำคัญ และซับซ้อนมาก ไม่ควรจำกัดอยู่แค่การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี แม้หลักการจะดีอย่างไร แต่ถ้ากลไกที่สำคัญยิ่งในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ คือ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมทั้งไม่มีมาตรฐานทางจริยธรรม และคุณธรรมแล้ว แม้ระบบจะดีอย่างไร ถ้าผู้ปฏิบัติไม่ดี ความสัมฤทธิ์ผลทั้งทางป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมกับความสัมฤทธิ์ผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคงจะเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตลอดจนการคัดสรรบุคลากร ต้องเข้มงวดโปร่งใส การติดตามและการประเมินความรู้ ความสามารถ และการปฏิบัติงานต้องเข้มงวด นอกจากนี้การปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษอย่างเคร่งครัด จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลดการทุจริต และประพฤติมิชอบ และปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และหากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน และข้อสั่งต่อนักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่อง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วปัญหาการใช้มาตรการฟ้องร้องตัวเจ้าพนักงาน เพื่อลดทอนประสิทธิภาพการทำงานก็จะไม่เกิดขึ้น

ลักษณะของความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเป็นความผิดที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายหลายองค์กร เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง แต่ที่สำคัญที่สุด คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีประสานงานระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างเป็นระบบ

ในเรื่องการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ บรรลุเป้าหมาย ดังจะเห็นได้จากการบังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับการเงิน และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอแนวทางการบังคับใช้กฎหมายแบบบูรณาการ หรือแบบสหสาขาวิชาชีพ (Task Force) ซึ่งเลือกผู้แทนที่มีความเชี่ยวชาญหน่วยงานละ 1 คนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์ ตำรวจเศรษฐกิจ อัยการเศรษฐกิจ และกรมสอบสวนคดีพิเศษเข้าทำงานเป็นทีม เพื่อบังคับใช้กฎหมายต่อความผิดทางการเงิน และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ

ได้กล่าวมาแล้วถึงการทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นในการบังคับใช้กฎหมาย แต่สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการกับความผิดในเรื่องนี้โดยตรง ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

ในเรื่องการประสานงานกับองค์กรที่รับผิดชอบต่อความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรได้มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษ กับสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อสัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้กฎหมาย เหมือนอย่างเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทำบันทึกข้อตกลงกับสำนักงาน ป.ป.ช. มาแล้ว ดังแนวทางที่นำมาแสดงคือ

บันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

หมวดที่ 1 บททั่วไป

ข้อ 1 สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอนุมัติของนายกรัฐมนตรี ได้ตกลงกันให้ข้าราชการตำรวจมาช่วยราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม และไม่เป็นการเสียหายต่อราชการตามปกติโดยให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเรื่องตามที่ได้รับมอบหมายจนเสร็จการ

ข้อ 2 ข้าราชการตำรวจที่มาช่วยราชการตามข้อ 1 คือ พนักงานสอบสวน ผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือ พนักงานสอบสวนผู้รับมอบสำนวนการสอบสวนดังกล่าวและพนักงานสอบสวนที่หัวหน้าพนักงานสอบสวนระดับผู้บังคับการขึ้นไปของสถานีตำรวจหรือหน่วยงานรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเสนอชื่อไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ 5

ข้อ 3 ข้อตกลงฉบับนี้ ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงนามในบันทึกข้อตกลง

หมวดที่ 2 การประสานงานและการปฏิบัติงาน

ข้อ 4 การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ตามมาตรา 84 โดยให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแห่งคดีและให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และเมื่อพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อำนาจของพนักงานสอบสวนย่อมสิ้นสุดลง ดังนั้น อำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือสัญญาประกันกรณีที่มีการปล่อยตัวชั่วคราวย่อมสิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน และให้ปล่อยตัวหรือขอให้ศาลปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไปในทันที

ในกรณีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งไม่ว่าจะร่วมเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ให้พนักงานสอบสวนรวมเป็นสำนวนเดียวกันแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อำนาจของพนักงานสอบสวนย่อมสิ้นสุดลงและให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับวรรคหนึ่ง

ข้อ 5 การส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ 4 ให้หัวหน้าสถานีตำรวจหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นผู้ส่ง ส่วนการเสนอชื่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนตามมาตรา 4 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนระดับผู้บังคับการขึ้นไปของสถานี

ตำรวจหรือหน่วยงานที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นผู้เสนอชื่อพนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือผู้รับมอบสำนวนการสอบสวนดังกล่าว จำนวน 1 คน และพนักงานสอบสวนอื่นที่เหมาะสมอีกไม่เกิน 2 คน เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 6 เมื่อคดีอยู่ระหว่างการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะต้องมีการนำตัวผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหา พยานบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหามาทำการสอบปากคำ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนในคดีนั้น เป็นผู้ติดตามและนำตัวบุคคลดังกล่าวมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบปากคำหรือดำเนินการอื่น ๆ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนแล้ว ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นนอกเขตพื้นที่ และไม่เป็นการสะดวกที่จะเป็นผู้ติดตามตัวบุคคลดังกล่าวมาเพื่อสอบปากคำให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนท้องถิ่นที่ส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยให้ถือว่ากรรมการไต่สวนนั้นเป็นหน้าที่ราชการตามปกติของพนักงานสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้วางแนวทางปฏิบัติไว้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ หรือได้รับข้อต่อศาลให้ออกหมายเรียกพยานเอกสารหรือพยานบุคคลแล้ว การส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกดังกล่าว ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอันจำเป็นอื่น และเป็นการสมควรจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกนั้นให้กับพนักงานสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนในคดีนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่ส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ ในการส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกต้องกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติไว้พอสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน

กรณีพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจตามวรรคสอง พบว่าบุคคลที่มีชื่อระบุในหนังสือเรียกหรือหมายเรียกมีภูมิลำเนาหรือสถานที่พักอาศัยจริงอยู่นอกเขตอำนาจของตน ให้พนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกนั้นไปยังสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนา หรือสถานที่พักอาศัยอยู่จริงเป็นผู้ดำเนินการส่ง เมื่อได้ดำเนินการจัดส่งแล้วให้รายงานผลการส่งพร้อมใบตอบรับการรับหนังสือเรียกหรือหมายเรียกคืนมายังบุคคลตามวรรคสองภายใน 48 ชั่วโมง และให้ผู้ได้รับมอบหมายการส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกตามวรรคสองรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 24 ชั่วโมง

การส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกตามวรรคสองและวรรคสาม จะต้องส่งให้กับบุคคลที่มีชื่อระบุไว้ในหนังสือเรียกหรือหมายเรียกนั้นเป็นผู้รับ หากบุคคลดังกล่าวไม่อยู่หรือไม่สามารถรับหนังสือเรียกหรือหมายเรียกได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะส่งให้กับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นญาติของบุคคลที่มีชื่อระบุไว้เป็นผู้รับแทนก็ได้ แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่พักอาศัยอยู่ในบ้านของบุคคลที่มีชื่อระบุไว้ในหนังสือเรียกหรือหมายเรียกนั้น หรือจะส่งให้กับบุคคลใด ๆ ซึ่งทำงานอยู่ในสำนักงานเดียวกันกับบุคคลที่มีชื่อระบุไว้ และมีอายุเกินกว่า 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นผู้รับแทนก็ได้ ในการรับแทนจะต้องแจ้งให้บุคคลที่เป็นผู้รับแทนนำส่งให้กับบุคคลที่มีชื่อระบุไว้ภายในกำหนดเวลา โดยให้บันทึกไว้ในใบตอบรับการรับหนังสือเรียกหรือหมายเรียกด้วย และให้บุคคลผู้รับแทนลงชื่อรับรองไว้ กรณีบุคคลที่มีชื่อระบุไว้หรือญาติหรือบุคคลที่ทำงานอยู่ในสำนักงานเดียวกันกับบุคคลดังกล่าวไม่ยอมรับหนังสือเรียกหรือหมายเรียก ให้ผู้ส่งทำการวางหนังสือเรียกหรือหมายเรียกนั้นไว้ ณ ที่บ้าน หรือสำนักงานของบุคคลผู้นั้น แต่ต้องระบุเหตุขัดข้องไว้ในใบตอบรับหนังสือเรียกหรือหมายเรียก และให้ลงประจำวันไว้เป็นหลักฐานที่สถานีตำรวจนั้นด้วย

เมื่อบุคคลผู้ส่งหนังสือเรียกหรือหมายเรียกตามวรรคสอง ได้ดำเนินการส่งให้กับบุคคลที่มีชื่อระบุไว้หรือบุคคลผู้รับแทนแล้ว ให้รายงานผลพร้อมส่งใบตอบรับการรับหนังสือเรียกหรือหมายเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 24 ชั่วโมง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า กรณีมีมูลความผิดอาญาและได้ส่งรายงานเอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาแล้ว การนำตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานบุคคลไปส่งให้อัยการสูงสุด หรือการนำตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานบุคคลไปเบิกความเป็นพยานต่อศาล ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอันจำเป็นอื่นและเห็นเป็นการสมควร ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลตามวรรคหนึ่ง

เมื่อศาลได้ออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานที่ขัดขืนหมายเรียก การดำเนินการติดตามจับกุมบุคคลดังกล่าวให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวดที่ 3 ค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน

ข้อ 7 เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ 4 แล้ว ให้ผู้มาช่วยราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุกรรมการไต่สวนและผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 6 มีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เว้นแต่การเดินทางโดยเครื่องบินจะเบิกได้เฉพาะในกรณีเร่งด่วน เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานอนุกรรมการไต่สวน หรือ เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน

2) ค่าตอบแทนอนุกรรมการ (เบี้ยประชุม)

3) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

การขอเบิกจ่ายตาม (1) และ (3) ให้ยื่นหลักฐานของเบิกจ่ายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ผู้บังคับบัญชาของผู้เบิกเป็นผู้รับรองการเบิกก่อน

ข้อ 8 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามข้อ 6 ให้เบิกจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยยื่นหลักฐานขอเบิกจ่ายซึ่งผู้บังคับบัญชาของผู้เบิก หรืออนุกรรมการไต่สวนในเรื่องดังกล่าว เป็นผู้รับรองการเบิกต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ทำขึ้นเมื่อวันที่ 25 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2545 ระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(นายก้านรงค์ จันทิก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พลตำรวจเอก (สันต์ ศรีदानนท์)

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

บันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับกรมการปกครองเรื่อง ให้ข้าราชการฝ่ายปกครองช่วยราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สำนักงาน ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรมการปกครอง จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กรมการปกครองอนุมัติเป็นหลักการให้ข้าราชการฝ่ายปกครองในสังกัดกรมการปกครองไปช่วยราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม และให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเรื่องตามที่ได้รับมอบหมายจนเสร็จสิ้น

ข้อ 2 ข้าราชการฝ่ายปกครองที่กรมการปกครองอนุมัติให้ไปช่วยราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามข้อ 1 ได้แก่

- 1) นายอำเภอ
- 2) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
- 3) อำเภอจังหวัด
- 4) ป้องกันจังหวัด
- 5) ปลัดอำเภอ
- 6) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากลุ่ม ผู้อำนวยการส่วน และผู้อำนวยการสำนัก

ข้อ 3 เมื่อมีผู้เสียหายร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในเขตจังหวัดใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งข้าราชการตามข้อ 2 ตามความเหมาะสมและสมควรเป็นอนุกรรมการไต่สวนตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแจ้งให้จังหวัดที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ทราบ

ข้อ 4 นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งข้าราชการตามข้อ 2 เป็นอนุกรรมการไต่สวนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ข้อ 5 กรณีข้าราชการตามข้อ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนตามข้อ 3 และหรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 4 ต้องพ้นจากราชการหรือโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดอื่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งแทนหรือผู้รักษาการแทนจะปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

อนุกรรมการที่ถูกคัดค้านให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ข้อ 6 การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 หรือระเบียบอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช กำหนด

ข้อ 7 ให้ผู้ไปช่วยราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนหรือได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนและเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานจากสำนักงาน ป.ป.ช ดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เว้นแต่การเดินทาง โดยเครื่องบิน จะเบิกได้เฉพาะในกรณีเร่งด่วน เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานอนุกรรมการไต่สวนหรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช ก่อน

2) ค่าตอบแทนอนุกรรมการ (เบี้ยประชุม)

3) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช กำหนด

ข้อ 8 การขอเบิกจ่ายตามข้อ 7 (1) และ (3) ให้ยื่นหลักฐานขอเบิกจ่ายต่อสำนักงาน ป.ป.ช โดยให้ผู้บังคับบัญชาของผู้เบิกเป็นผู้รับรองการเบิกก่อน

ข้อ 9 ให้ข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช และอธิบดีกรมการปกครองลงนามในข้อตกลง

บันทึกข้อตกลงฉบับทำขึ้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2546

(นายก้านรงค์ จันทิก)
เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(นายสุจิตต์ ปัจฉิมนันท์)
อธิบดีกรมการปกครอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันปัญหาการใช้อิทธิพล หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการในการกระทำความผิด การร่วมมือกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ บริษัท หรือหน่วยงานต่างๆของภาคเอกชน และ บรรดานักการเมือง ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายทำให้ “ปัญหาฮั้ว” กลายเป็นปัญหาสำคัญ ของประเทศไทย สร้างความเสียหายทั้งต่อรัฐ และเอกชนเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องเสีย งบประมาณสูงกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก แต่กลับได้ผลงานที่ไม่มีคุณภาพไม่มีความมั่นคงแข็งแรง เพียงพอ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. เกิดจากหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของทางราชการที่ไม่รัดกุมเพียงพอ
2. เกิดจากผู้เสนอราคาพร้อมตกลงกันทำการซื้อของของรัฐ
3. เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหย่อนยานไม่จริงจังในการปฏิบัติงานและมีเจตนา ทุจริต โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานไม่เข้มงวดกวดขันหรือมีส่วนร่วมในการ กระทำผิดเสียเองในฐานะตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน
4. เกิดจากนักการเมืองทุกระดับเข้าแทรกแซง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

ซึ่งคดีฮั้วเป็นคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตาม มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แต่คดีความผิดดังกล่าวยังมี ลักษณะพิเศษที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมาย

1. ลักษณะความผิดไม่ปรากฏชัดเจนทันทีเพราะเป็นการกระทำความผิดภายในสำนักงาน หรือที่รโหฐานโดยปิดบังซุกซ่อนข้อเท็จจริงไว้เป็นความลับ จึงต้องใช้เวลามากกว่าที่ความผิดจะ ปรากฏ ทั้งยังมีผู้บังคับบัญชาคอยปิดบังมิให้มีการร้องเรียนหรือบิดเบือนหักเหการร้องเรียนออกไป จากระบบยุติธรรม
2. ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งหน้าที่สูง นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล มีฐานะ ทางสังคมที่ดีมีการศึกษาสูง กระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากตำแหน่งหน้าที่การงานที่รับผิดชอบและ ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากสังคม บางกรณีเป็นการใช้ดุลพินิจบิดเบือนและพยายามหา ช่องว่างของระเบียบข้อบังคับ กฎหมายใช้อำนาจทางการเมือง หรือที่เรียกว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย”

3. มีวิธีการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อน พยานหลักฐานต่าง ๆ อยู่กับตัวผู้กระทำความผิด ทั้งยังเป็นคดีที่ไม่มีผู้เสียหาย เป็นการสมประโยชน์ทุกฝ่ายมีแต่เพียงรัฐเท่านั้นที่เสียประโยชน์ ทำให้ไม่มีพยานบุคคล หรือหาผู้เสียหายที่จะมาร้องเรียน หรือเข้ามาเป็นพยานในคดีดังกล่าวได้ยาก

นอกจากนั้นประชาชนทั่วไปยังไม่ให้ความสนใจ ที่จะให้ความร่วมมือเพราะคิดว่าเป็นเรื่องปกติที่มีโช้อาชญากรรมที่ร้ายแรง หรือไม่กล้าให้ความร่วมมือ เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของข้าราชการหรือนักการเมือง

4. ในปัจจุบันการฮั้วมีการพัฒนาการกระทำความผิดในรูปแบบ “องค์กร” หรือ “เครือข่าย” โยงใยกันทั้งเจ้าหน้าที่ทั้งในหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือผู้ประกอบการและนักการเมืองทุกระดับ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นแกนกลาง

นอกจากนั้น ยังมีลักษณะของการกระทำความผิดข้ามชาติเข้ามาาร่วมด้วย

5. เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดเสียเองหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีการใช้อำนาจทางการเมือง หรือผู้บังคับบัญชา คอยช่วยเหลือพรรคพวกของตนให้พ้นผิดมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ที่มีค่านิยมแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ หรือปกป้องสีเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจในกระบวนการยุติธรรมจะถูกแทรกแซงหากมีการฟ้องร้องหรือร้องเรียนโดยเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่คนนั้นอาจโดนกลั่นแกล้งหรือโยกย้ายในที่สุด

6. เป็นความผิดที่เกี่ยวกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายหลายองค์กร เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ก็ยังไม่มีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบและการทำงานร่วมกันขององค์กรต่าง ๆ ยังไม่มีการร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ทั้งผู้เขียนยังขอเสนอแนะถึงแนวทางในการป้องกันหรือแนวทางที่จะตัดโอกาสในการกระทำความผิดดังกล่าวอีกด้วย

1. เพื่อลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา รัฐจึงมีมาตรการป้องกันและแก้ไขสาเหตุที่เป็นช่องว่างให้เกิดการฉ้อโกงรัฐ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1) กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการคำนวณราคาอย่างเป็นกลางอย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งให้มีการเปิดเผยราคากลางให้รู้กันทั่วไปและสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้ การบังคับให้ปกปิดราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลางไว้เป็น

ความลับเป็นเรื่องที่ไม่มีควมจำเป็น เพราะผู้เสนอราคาก็มีวิธีการที่สามารถรู้ได้อยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันกลับทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐควยโอกาสในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นอุปสรรคที่ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน ฯลฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2541 เห็นชอบให้ส่วนข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต้องมีการเปิดเผยราคากลางโดยระบุไว้ในประกาศประกวดราคาหรือสอบราคาทุกครั้ง

1.2) ห้ามกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาที่มีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เช่น กำหนดผลงานก่อสร้างไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินที่จะจ้าง และผลงานสัญญาเดียว ต้องมีหนังสือรับรองจากธนาคารว่าจะสนับสนุนในการก่อสร้างไม่ต่ำกว่าร้อยละบาท ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า.....บาท ผู้เสนอราคาต้องมีผลประกอบการกิจการกำไรที่ผ่านมามีไม่ต่ำกว่า.....บาท ผลงานที่นำมาแสดงต้องเป็นผลงานที่ได้ดำเนินการมาแล้วไม่เกิน.....ปี นับแต่วันที่ยื่นซองต้องเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ ต้องมีแหล่งวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง (หินลูกรัง) ภายในเขตจังหวัดที่ท้องถิ่นตั้งอยู่ ฯลฯ

1.3) ห้ามกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือไม่เป็นไปตามตัวอย่างประกาศหรือเอกสารประกวดราคากระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อให้มีการแข่งขันมากมายและทางราชการได้ประโยชน์สูงสุด เช่น ระบุยี่ห้อ หรือกำหนดคุณลักษณะเอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ผู้ที่เคยซื้อเอกสารประกวดราคาแล้วไม่มายื่นซองไม่มีสิทธิซื้อเอกสารโครงการอื่น ๆ เจ้าของห้าง/บริษัทต้องมาซื้อเอกสารด้วยตนเอง ต้องแสดงหนังสือรับรองผลงานการก่อสร้าง ต้องแสดงหลักฐานการครอบครองหรือมีสิทธิในเครื่องมือเครื่องจักร ฯลฯ

1.4) กำหนดหลักเกณฑ์และกำกับดูแลการเผยแพร่ข่าวสารการประกวดราคาให้กว้างมากยิ่งขึ้น โดยต้องส่งประกาศให้หน่วยงานต่าง ๆ เช่น สถานีวิทยุกระจายเสียงกรมประชาสัมพันธ์ อ.ส.ม.ท. ศูนย์รวมข่าวประกวดราคา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานจังหวัดและอำเภอ โดยนำส่งบริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) แบบตอบรับ พร้อมทั้งปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้ส่งหลักฐานการนำส่งเอกสารดังกล่าวให้จังหวัด (กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด) ตรวจสอบอีกด้วย

ซึ่งในมาตรการเดียวกันนี้ ได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ 0001/ว86 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2543 ชักข้อมวาระสำคัญของแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลเผยแพร่ข่าวสารประกวดราคา ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว193 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2542 ย่อมแสดงถึงความมุ่งมั่นของรัฐในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการปิดกั้นหรือปกปิดข่าวสารการประกวดราคาหรือสอบราคาของทางราชการทุกวิธีการ

1.5) กำหนดสถานที่กลางในการรับและเปิดซองประกวดราคาหรือสอบราคาโดยเทศบาลเมือง/นคร/อบจ. ให้ดำเนินการที่จังหวัดและเทศบาล ตำบล/อบต. ให้ดำเนินการที่อำเภอ/กิ่งอำเภอ

1.6) กำหนดให้ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคในช่วงต้นปีงบประมาณก่อนที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง

1.7) ใช้มาตรการทางปกครองลงโทษอย่างจริงจังและรุนแรง เพราะสาเหตุแห่งการร้องของความผิดในลักษณะนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบละเลยย่อหย่อนไม่จริงจังและมีเจตนาทุจริต รวมทั้งให้มีโทษปรับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 9 , 37 , 38 , 40 , 41 และ 41 ด้วย ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนากระทำโดยทุจริตเป็นเหตุให้องค์การส่วนท้องถิ่นเสียหายให้ดำเนินการทางแพ่ง อาญา และวินัย โดยให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

1.8) ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นที่เข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพลขัดขวาง ช่มชู้หรือประทุษร้ายในการยื่นซองหรือกระทำผิดในการสมยอมเสนอราคาให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง และให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวนั้นนำมา ซึ่งความเสียหายแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนให้ดำเนินการเพื่อพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่หากยังไม่มีหลักฐานเพียงพอให้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าวไว้เป็นข้อมูล แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตรวจสอบพฤติกรรมหรือติดตามโดยใกล้ชิดต่อไป

2. การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นการใช้อำนาจในลักษณะ CRIME CONTROL จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 วรรค 2 จากเดิมที่ได้บัญญัติว่า “ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ” เปลี่ยนไปเป็น “หากการกระทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ” เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่

3. ควรมีการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้มีการประชุมร่วมกันระหว่าง ทนายจำเลย อัยการ ศาล หากจำเลยให้ข้อมูลหรือนำพยานที่ใช้พิสูจน์ความผิดของผู้บงการอยู่เบื้องหลังมาให้ อัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาที่เบากว่า หรือกันไว้เป็นพยาน

4. ควรนำมาตรการการสืบพยานล่วงหน้าเข้ามาใช้โดยเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจมีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้โดยอาจ บัญญัติไว้ว่า

“ ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนอาจอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยาก แก่การนำมา หรือถ้าคู่ความฝ่ายใดในคดีเกรงว่าพยานหลักฐาน ซึ่งตนจำนงจะอ้างอิงจะเป็น การยากที่จะนำมาสืบในภายหลัง บุคคลหรือคู่ความฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอต่อศาลโดยทำเป็น คำร้องขอ หรือคำร้องให้ศาลมีคำสั่งให้สืบพยานหลักฐานไว้ทันที”

5. ในคดีความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐในคดีที่มีทุนทรัพย์สูง ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพล หรือมีการกระทำผิดข้ามชาติ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้การสืบ สอบสวนเป็นแบบ สหสาขาวิชาชีพ โดยเลือกผู้แทนที่มีความเชี่ยวชาญหน่วยงานละ 1 คนจากธนาคาร แห่งประเทศไทย ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์ ตำรวจเศรษฐกิจ อัยการเศรษฐกิจ และกรมสอบสวนคดี พิเศษเข้าทำงานเป็นทีมในลักษณะ "TASK FORCE"

6. การประสานงานของปปช. และกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีการร่างบันทึกข้อตกลง ที่ใช้ในการประสานงานโดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เข้ามาช่วยราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม และไม่เป็นการเสียหายต่อราชการตามปกติโดยให้ ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเรื่องตามที่ได้รับมอบหมายจนเสร็จการ

ข. เมื่อคดีอยู่ระหว่างการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะต้องมีการนำตัวผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหา พยานบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหามาทำการสอบปากคำ ให้ เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้สวนในคดีนั้น เป็น ผู้ติดตามและนำตัวบุคคลดังกล่าวมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบปากคำหรือดำเนินการอื่นๆ

ค. เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ 4 แล้ว ให้ผู้มาช่วยราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุกรรมการ ได้สวนและผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทน ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เว้นแต่การเดินทางโดยเครื่องบินจะ เบิกได้เฉพาะในกรณีเร่งด่วน เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานอนุกรรมการได้สวน หรือเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน

- 2) ค่าตอบแทนอนุกรรมการ (เบี้ยประชุม)
 - 3) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
- การขอเบิกจ่ายตาม (1) และ (3) ให้ยื่นหลักฐานขอเบิกจ่ายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ผู้บังคับบัญชาของผู้เบิกเป็นผู้รับรองการเบิกก่อน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากนำมาตรการดังกล่าวมาใช้อย่างสอดคล้องกันจะทำให้การกระทำผิดฐานฉ้อฉลลงและสามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความแน่นอนในการลงโทษและทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีกต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมล สกนเดชา. การทุจริตและประพฤติมิชอบในทางราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย
ในแง่ความหมาย. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ : เหนือใต้อำรับไทย. รพี 45 . กรุงเทพฯ ฯ : สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา , 2545.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง. กรุงเทพฯ ฯ : ทำเนียบรัฐบาล, 2520.
- ธาริต เพ็งดิษฐ์. มาร์จิ้นจกกฎหมาย FBI เมืองไทยหน่วยงานใหม่ที่ทุกธุรกิจไม่ควรมองข้าม.
กรุงเทพฯ ฯ:ธรรมนิติ, 2547.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. ยุทธศาสตร์ต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ ฯ :
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.
- ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์. กรมสอบสวนคดีพิเศษกับการแก้ไขความบกพร่องของพยานหลักฐานใน
คดีอาญา. มติชน . 24 กรกฎาคม 2545.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ
หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 : กฎหมายฮั่ว . กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ทฤษฎีฮั่ว. มติชนรายวัน . 5 พฤษภาคม 2546.
- เล็ก แนวมาลี. มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและกำจัดผู้มีสิทธิในท้องถิ่น.”
จากการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด 4 ภาค. กรุงเทพฯ ฯ : ม.ป.ท., 2522.
- วิรัช วิรัชฉันทวรรณ. ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาชนบท :
สาเหตุและแนวทางแก้ไข . กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2532.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) . กรุงเทพฯ ฯ :
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. กฎหมายขายตรงและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทแชร์ลูกโซ่.
กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2551.
- สุจริต พัฒนสาร. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายฮั่ว : ช่องโหว่ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ ฯ :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มปป.
- สุพัตรา เพชรมณี. ผลสืบเนื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีตที่มีต่อการคอร์รัปชันของ
ข้าราชการไทยในปัจจุบัน. กรุงเทพฯ ฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- อัศววิทย์ สุมาวงศ์. รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ
บัณฑิตยสภา, 2543.

ภาษาอังกฤษ

Alan G.Theohariros.,T.G. Parada . Susan Rosanfeld and Richard Gid .

The FBI a comprehensive reference Guide . New York: Arcode Publishing,1996

Coroles . **The Story of F.B.I.** , New York : INC ,1974.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ	นางสาวพิชญ์สินี สัตยารณโชติ
วันเดือนปีเกิด	วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2523
สถานที่เกิด	โรงพยาบาลศิริราช กรุงเทพมหานคร
บ้านเลขที่	81/9 หมู่ที่ 11 ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
สำเร็จการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2544
ปัจจุบัน	ได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2549

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย