

บทที่ 6

บทวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบของการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

6.1 คำนำ

ผลการศึกษารวบรวมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัลของไทย การวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายและระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลทั้งระบบ วิธีปฏิบัติ รวมทั้งสภาพปัญหาของการจ่ายเงินรางวัลของหน่วยงานของรัฐทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมศุลกากรแล้ว สามารถสรุปผลกระทบและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลของไทยได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. ประโยชน์ของการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล
2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากตัวบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัล
3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการการจ่ายเงินรางวัล
4. ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และ
5. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากระบบการจ่ายเงินสินบน

6.2 ประโยชน์ของการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีสิทธิได้รับเงินรางวัล และการเปรียบเทียบสถิติของผลการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ใช้เป็นกรณีศึกษา พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้มีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ว่าระบบการจ่ายเงินรางวัลส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการจ่ายเงินรางวัลยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้จนกว่าจะมีการปรับปรุงการกำหนดค่าตอบแทนภาครัฐให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาระงานที่มีความแตกต่างกันในการปฏิบัติราชการ สำหรับข้อดีของระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลสรุปได้ดังนี้

1. เสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการให้มีความกระตือรือร้นในการจับกุมผู้กระทำความผิด แทนที่จะเรียกรับเงินที่ผิดกฎหมาย

2. ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ชดเชยค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้น้อย
4. สร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่มิให้ทุจริตจากการรับเงินสินบนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นที่มิชอบ หรือสร้างความกระตือรือร้นในการจับกุมและแทนการเรียกรับเงินที่ผิดกฎหมายเพราะมีเงินรางวัลที่ใกล้เคียงกัน และมีศักดิ์ศรีมากกว่าเพราะถูกกฎหมายไม่ต้องเสี่ยงต่อการกระทำความผิด
5. ตอบแทนภาระงานที่มีลักษณะพิเศษ เช่น งานที่มีความเสี่ยงอันตราย
6. ในส่วนของเงินสินบน เป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในทางอาญามากยิ่งขึ้น

6.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล

จากการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัล วิเคราะห์ได้ว่า ปัจจุบันการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลทั้งในกรณีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะและตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ในส่วนที่คล้ายกัน เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการ เช่น การกำหนดผู้มีอำนาจหักเงินค่าปรับไว้สำหรับจ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การกำหนดอัตราการหักเงินค่าปรับ การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการภายหลังมีการหักเงินค่าปรับไว้แล้ว การกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเงินหรือการเปิดบัญชีเงินเพื่อรักษาเงินค่าปรับ การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัล เช่น กำหนดให้การจ่ายเงินสินบนรางวัลจะกระทำได้เมื่อใด การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งความนำจับและแบบการแจ้งความนำจับ และการกำหนดแบบหนังสือที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนรางวัล

แต่สำหรับส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการจ่ายเงินรางวัลซึ่งได้แก่ การกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล หรือการกำหนดอัตราหรือสัดส่วนเงินรางวัลที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ยังมีความแตกต่างกัน และจากความแตกต่างดังกล่าวนี้ เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในระบบการจ่ายเงินรางวัล ซึ่งหากพิจารณาปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติแล้ว สรุปได้ดังนี้

ระบบการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลเกิดจากแนวความคิดในการบังคับใช้กฎหมาย โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ในการสืบสวน สอบสวน จับกุม และดำเนินคดีผู้กระทำความผิด และการบังคับโทษปรับจากทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเป็นสาระสำคัญ อันเป็นที่มาของการจ่ายเงินสินบน

และเงินรางวัล ดังจะเห็นได้จากระบบการจ่ายเงินที่จำแนกตามกลุ่มกฎหมาย การจ่ายเงินรางวัลตามวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงิน รวมทั้งความเสี่ยงภัยในการปฏิบัติหน้าที่ และประการสุดท้าย การจ่ายเงินรางวัลจำแนกตามการบังคับใช้กฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดทั้งหมดมีที่มาจากการบังคับโทษที่เป็นค่าปรับ หรือการบังคับเอาจากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทั้งสิ้น

การศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการจ่ายเงินรางวัลและมาตรฐานการจ่ายเงินรางวัล รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (โปรดดูบทที่ 5) มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อเป็นแรงจูงใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับการจ่ายเงินรางวัลของประเทศไทย เพียงแต่ระบบการจ่ายเงินรางวัลของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีการประพุดิผิดทางด้านจริยธรรมและศีลธรรมของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการขัดกันของผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาคือเป็นระบบที่กำหนดการจ่ายเงินที่มีจำนวนแน่นอนและเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แม้ว่าจะเป็นการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษจากอัตราเงินเดือนขั้นพื้นฐาน แต่ระบบนี้ได้อิงกับการบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนขั้น (ความดีความชอบและการเกษียณอายุราชการ) การจ่ายเงินรางวัลในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจมีความไม่เสมอภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน มีความเสี่ยงและอันตรายใกล้เคียงกัน แต่ค่าตอบแทนต่างกัน เนื่องจากมีข้อแตกต่างระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในภายหลังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่มีมาก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม ข้อดีของระบบการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (LEO) ไม่ว่าจะปฏิบัติงานในส่วนราชการใด ในระดับใด เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีคุณสมบัติและภารกิจในการบังคับใช้กฎหมาย หรืออาจมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน (สืบสวน สอบสวน และจับกุมผู้กระทำความผิด) ดังนั้น จึงสามารถเปรียบเทียบค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ทุกระดับ กล่าวโดยสรุป การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาคือเป็นการจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวแล้ว มิได้จัดสรรมาจากเงินหรือรายได้ที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดจากการกระทำความผิดหรือผู้กระทำความผิด

1. การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในระบบราชการ

เนื่องจากในข้อ 4 ของข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังฯ ได้ให้ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” ไว้ในความหมายอย่างกว้าง และในพระราชบัญญัติ

ที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลก็มีได้กำหนดความหมายของผู้จับซึ่งเป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของแต่ละหน่วยงานที่จะไปกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดบ้างที่มีสิทธิรับเงินรางวัล จากการตรวจสอบระเบียบหรือประกาศของหน่วยงานต่างๆ พบว่า การกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลมีความแตกต่างกันมาก บางหน่วยงานกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้มีหน้าที่โดยตรงในการจับกุม เช่น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดีอาชญาคดี พ.ศ. 2537 กำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล ได้แก่ เจ้าพนักงานผู้สืบสวนหรือจับกุมการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับอาชญาคดี แต่บางหน่วยงานกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลในความหมายอย่างกว้างโดยรวมเจ้าหน้าที่ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมในการจับและอาจขยายความถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจับแต่เป็นเพียงแต่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลได้ด้วย เช่น ในข้อ 13 แห่งระเบียบกระทรวงพาณิชย์ฯ กำหนดกลุ่มผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้จับกุม ผู้ร่วมในการจับกุม พนักงานเจ้าหน้าที่ นายตรวจซึ่งตรวจวัดที่ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งค่าปรับ (2) ผู้สั่งการ วางแผนให้จับกุม ผู้ทำการเปรียบเทียบและปล่อยชั่วคราว และ (3) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งค่าปรับ และในข้อ 10 แห่งระเบียบกรมการค้าภายในฯ ยังได้ขยายความให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น หมายถึงข้าราชการและลูกจ้างประจำทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลด้วย

จากความแตกต่างกันของการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลข้างต้นได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในระบบของการปฏิบัติราชการ 3 ประการ คือ

1.1 เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งกำหนดให้มีเงินรางวัลจะมีสิทธิรับเงินรางวัลเป็นค่าตอบแทนพิเศษจากการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่หน่วยงานบางแห่งซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในลักษณะคล้ายคลึงกันแต่ในกฎหมายมิได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัล เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะไม่มีสิทธิรับเงินรางวัล

1.2 เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ต่างกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่กำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลอย่างกว้างจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจับ เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการทั่วไป มีสิทธิรับเงินรางวัล ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เดียวกันแต่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานอื่นที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการจับเป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีสิทธิรับเงินรางวัล

1.3 เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน โดยในกรณีที่มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้จับ

ในความหมายอย่างแคบ แต่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจับนั้นยังมีเจ้าหน้าที่อื่นร่วมดำเนินการด้วยแต่ไม่ได้กำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล ทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการร่วมกันเพื่อให้มีการจับในหน่วยงานเดียวกันมีทั้งที่มีสิทธิรับเงินรางวัลและไม่มีสิทธิรับเงินรางวัล

2. การกำหนดอัตราการจ่ายเงินรางวัลยังขาดเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน

ปัจจุบันการกำหนดอัตราเงินรางวัลแบ่งได้หลายลักษณะ ได้แก่ (1) กำหนดอัตราเงินรางวัลไว้แน่นอนในกฎหมาย เช่น การกำหนดอัตราการหักเงินค่าปรับตามข้อ 7 และการกำหนดอัตราเงินรางวัลตามข้อ 9 แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังฯ หรือการกำหนดอัตราการจ่ายเงินรางวัลในกฎหมายเฉพาะ เช่น ให้จ่ายเงินรางวัลในอัตราร้อยละยี่สิบห้า หรือร้อยละสามสิบของเงินค่าปรับ (2) กำหนดอัตราในลักษณะไม่เกินอัตราที่กำหนด เช่น ให้จ่ายเงินรางวัลในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบ หรือ (3) กำหนดอัตราเงินรางวัลไว้แน่นอนและกำหนดเพดานสูงสุดของจำนวนเงินรางวัลไว้ด้วย เช่น ในประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง การกำหนดประเภทและอัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง (ฉบับที่ 4)

จากความแตกต่างดังกล่าวทำให้เห็นว่า การกำหนดอัตราของเงินรางวัลในระบบกฎหมายไทยมีความหลากหลายมาก แต่ในความหลากหลายดังกล่าวยังไม่สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดในกฎหมายฉบับหนึ่งกำหนดอัตราเงินรางวัลไว้ในอัตราร้อยละยี่สิบห้า ขณะที่อีกฉบับกำหนดไว้ในอัตราร้อยละสามสิบ การที่อัตราของเงินรางวัลต่างกันร้อยละห้า นั้น มีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์พิเศษอย่างไรในมุมมองของระบบกฎหมาย หรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราของเงินรางวัลไว้ในลักษณะไม่เกินอัตราที่กำหนด เหตุใดในกฎหมายฉบับนี้จึงไม่กำหนดอัตราเงินรางวัลให้ชัดเจนในกฎหมายเช่นที่กฎหมายอื่นกำหนด แต่กลับให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะกำหนดอัตราเงินรางวัลได้เอง นอกจากนั้น ในกรณีการกำหนดเพดานของอัตราเงินรางวัลทั้งในพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลและตามข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ ก็ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนว่า กฎหมายฉบับใดบ้างใน 132 ฉบับ ที่ายประกาศกระทรวงการคลังฯ ที่สมควรหรือไม่สมควรกำหนดเพดานอัตราของเงินรางวัล ด้วยเหตุข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดอัตราเงินรางวัลตามกฎหมายไทยยังขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน

3. การกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ

ปัจจุบันการกำหนดสัดส่วนของการจ่ายเงินรางวัลแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) การกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลมีสิทธิรับเงินรางวัลเท่ากันทุกคน (2) การกำหนดให้

ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในระเบียบ และ (3) การกำหนดสัดส่วนการได้รับเงินรางวัลโดยผู้มีอำนาจซึ่งจะพิจารณาจากสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง

จากความแตกต่างของการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลข้างต้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติราชการ 3 ประการ คือ

3.1 การมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจกำหนดสัดส่วนเงินรางวัล

เนื่องจากการกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลและการกำหนดสัดส่วนการได้รับเงินรางวัล กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานหรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ดังนั้น ในการกำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลในระเบียบของหลายหน่วยงานจึงมักปรากฏว่าได้มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลในฐานะ “ผู้สั่งการให้มีการจับกุม” และยังมีสิทธิรับเงินรางวัลในทุกคดีด้วย นอกจากนี้ ในการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลก็ปรากฏว่าผู้มีอำนาจได้กำหนดให้ตนเองหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานมีสิทธิรับเงินรางวัลในสัดส่วนที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการจับ การกำหนดเช่นนี้น่าจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีเงินรางวัลที่ต้องการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เพราะผู้มีอำนาจดังกล่าวจะทำหน้าที่ผู้บริหารหน่วยงานมากกว่าที่จะทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และการที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกระเบียบที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองเช่นนี้อาจเข้าข่ายการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วย

3.2 การกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลไม่สอดคล้องกับสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่

เนื่องจากในข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดให้การพิจารณาจ่ายเงินรางวัลเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการโดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องมิได้ ดังนั้น ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลไม่สอดคล้องกับสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรมีสิทธิรับเงินรางวัลในทุกคดีและในสัดส่วนที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน หรือจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานนั้นก็มิอาจคัดค้านหรือโต้แย้งได้ และกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินในภาครัฐก็มิอาจตรวจสอบและแก้ไขระเบียบที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนดให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมได้ เพราะได้กำหนดให้เป็นอำนาจเด็ดขาดของหัวหน้าส่วนราชการไปแล้ว

3.3 การกระจายสัดส่วนเงินรางวัลที่มากเกินไปทำให้การจ่ายเงินรางวัลไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

จากการตรวจสอบระเบียบของหลายหน่วยงาน พบว่า ผู้มีอำนาจได้กำหนดผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลให้ครอบคลุมถึงผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดในหน่วยงานนั้น และกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลให้กระจายไปยังเจ้าหน้าที่กลุ่มต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละกลุ่มได้รับเงินรางวัลในจำนวนน้อยจนไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความซื่อสัตย์สุจริตได้ ซึ่งนั่นย่อมทำให้การจ่ายเงินรางวัลไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

4. การกำหนดนิยาม “ส่วนราชการ” ตามข้อ 4 ของข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ทำให้หน่วยงานไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินรางวัลได้

โดยที่ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเบิกจ่ายเงินรางวัลโดยยึดโยงกับความเป็นส่วนราชการของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย โดยในข้อ 4 ของข้อบังคับฯ ได้ให้นิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ให้หมายถึง ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่เนื่องจากกฎหมายที่แนบท้ายประกาศกระทรวงการคลังบางฉบับ หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่น สภาวิชาชีพตามกฎหมายเกี่ยวกับสภาวิชาชีพจำนวน 11 ฉบับ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางในการบังคับใช้กฎหมายฉบับต่างๆ ที่กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัล ส่งผลให้หน่วยงานดังกล่าวไม่อาจเบิกจ่ายเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังฯ ได้

6.4 ผลกระทบที่เกิดขึ้นในกระบวนการการจ่ายเงินรางวัล

จากการศึกษาการจ่ายเงินรางวัลของกรณีศึกษา อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมศุลกากรแล้ว พบว่า ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ โดยแยกได้เป็น 4 ส่วน คือ (1) ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ (2) ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (3) ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ (4) ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในระบบการจ่ายเงินรางวัล สรุปได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

1.1 เกิดการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่จากการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะหากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นหรือมาตรานั้นนำมาซึ่งเงินรางวัลจำนวนมาก จะเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งบังคับใช้กฎหมายที่ได้ผลตอบแทนหรือมีผลตอบแทนสูงกว่า จนละเลยการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีเงินสินบนและรางวัลตอบแทน การเลือกปฏิบัติเช่นนี้ ทำให้ขาดความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับอย่างเสมอภาคกัน

นอกจากนั้น ในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำด้วยความสุจริต ปราศจากอคติ และใช้ดุลพินิจด้วยความเหมาะสมตามแต่ละกรณี แต่การที่มีเงินรางวัลเป็นประโยชน์ล่อใจอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่ควรกระทำ เช่น กรณีการบังคับใช้กฎหมายรถยนต์หรือกฎหมายจราจรทางบกที่มีปัญหาเรื่อง “ส่วนซ้อนรูป” จนมีผู้ประกอบการขนส่งเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดำรวจจราจรกลาง (บก.จร.) กรณีตั้งด่านจับควันดำ - เสียงดัง สร้างความเดือดร้อนให้ผู้ประกอบการ จากคำให้สัมภาษณ์ของอดีตนายตำรวจประจำ กก.5 บก.จร.¹ ระบุว่า

“การตรวจจับควันดำเป็นอำนาจตามกฎหมาย มีอัตราโทษปรับขั้นต่ำ 500 บาท สูงสุด 1,000 บาท โดยผู้ออกไปตั้งจะได้รับเงินส่วนแบ่งนำจับ 75 เปอร์เซ็นต์ จากใบสั่ง 1 ใบ 1 วัน ออกใบสั่ง 100 ใบ คิดอัตราโทษปรับต่ำสุด 500 บาท คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 5 หมื่นบาท เข้ารัฐ 12,500 บาท เข้ากระเป๋าผู้จับกุม 37,500 บาท 1 เดือนคิดเป็นเงิน 1.5 ล้านบาท เข้ารัฐ 375,000 บาท เข้ากระเป๋าผู้จับกุม 1.12 ล้านบาท” นายตำรวจคนเดิมกล่าวอีกว่า “นี่คือส่วยที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าด่านควันดำส่วนใหญ่ไม่ค่อยเรียกเก็บค่าเบี้ยรายทางเหมือนด่านจราจรอื่นๆ เนื่องจากผลประโยชน์จากค่าปรับมากมายมหาศาลอยู่แล้ว” สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ข้อมูลในทางลึกเกี่ยวกับรายได้จากยอดค่าปรับคดีควันดำ พบว่ามียอดการจับกุมประมาณเดือนละ 2,000 กว่าราย คำนวณเฉลี่ยเป็นเงินค่าปรับได้จำนวนประมาณ 2,000,000 บาท/เดือน และโดยที่เงินรางวัลคดีควันดำ ไม่มียอดเพดานเงินรางวัลในลักษณะที่กำหนดไว้เช่นกฎหมายจราจรทางบก² เมื่อได้เงินรางวัลก้อนใหญ่ จึงสามารถจัดสรรเป็นสัดส่วนในลักษณะการ “ส่งส่วย” ให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ ได้ตามจำนวนที่ปรากฏในกรณีศึกษาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

¹ หนังสือพิมพ์คมชัดลึก, ส่วยซ้อนรูป ผลประโยชน์บนข้อกฎหมาย ฉบับวันอังคารที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553

² ที่กำหนดเพดานไม่เกิน 10,000 บาท/ราย/เดือน และชั้นยศไม่เกิน พันตำรวจโท

1.2 เป็นช่องทางการทุจริตโดยการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

การจ่ายเงินรางวัลจากการบังคับใช้กฎหมายบางกรณีเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่สุจริตแสวงหารายได้หรือผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันทำให้เกิดวัฒนธรรมรอง (Sub-Culture) เข้าทำนอง “ลูกน้องดูแลนาย” หรือการมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีการแบ่งเงินรางวัลตามกฎหมายจราจรทางบกที่กำหนดเพดานเงินรางวัลไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมแต่ละคนได้รับไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน ในทางปฏิบัติ แม้จะมีการเบิกจ่ายเงินรางวัลตามระเบียบที่ราชการกำหนด แต่ก็พบช่องทางการทุจริตการเบิกจ่ายเงินรางวัลจราจรในบางหน่วยโดยอาศัยช่องว่างของระเบียบสร้างหลักฐานเท็จเพื่อเบิกเงินรางวัล โดยสถานีตำรวจที่มียอดค่าปรับที่มีเงินเหลือจากการแบ่งรางวัลให้กับเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมคนละไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน และอาสาจราจรคนละ 2,000 บาท/เดือน และจะนำมาจ่ายให้กับผู้สนับสนุนไม่เกินคนละ 10,000 บาทต่อเดือน³ แล้ว ได้มีผู้บังคับบัญชาสถานีตำรวจบางสถานีระดมเจ้าหน้าที่ตำรวจสายงานอื่นเพื่อยืมชื่อมาตั้งเบิกเงินรางวัลผู้สนับสนุน โดยมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้บังคับบัญชา⁴ เมื่อรวบรวมจากยอดที่หักแล้วจะได้เงินหลายหมื่นบาทขึ้นอยู่กับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ถูกยืมชื่อเบิก สำหรับการดำเนินการเช่นนี้ถือเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งหากการจัดสัดส่วนของเงินลงตัว ปัญหาร้องเรียนก็ไม่เกิดขึ้น

1.3 เป็นการทำลายระบบคุณธรรมในการบริหารราชการ

โดยที่การจ่ายเงินรางวัลที่ไม่มีการกำหนดเพดานการได้รับเงินต่อเดือนไว้ การจ่ายเงินรางวัลจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “จับน้อยได้น้อย จับมากได้มาก” ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะผู้บังคับใช้กฎหมายมีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่บุคคลเป็นผู้ประกอบวิชาชีพบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่สังคมได้มอบความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย จำเป็นต้องเลือกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ในวิชาชีพ ซึ่งทำให้ตัดสินใจยากในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติได้ ทำให้เกิดปัญหาการเลือกบังคับใช้กฎหมาย (Selective Justice) เกิดสองมาตรฐาน

³ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ แบบ หรือวิธีปฏิบัติในการจ่ายเงินรางวัลเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมจราจร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2547

⁴ จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ทราบว่า จะมีเบิกประมาณรายละ 7,000 - 8,000 บาท/เดือน แล้วนำมาส่งคืนให้กับผู้บังคับบัญชารายละ 1,000 บาท เพื่อเป็นการรวบรวมเงินไว้เป็นเงินกองกลางสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของผู้บังคับบัญชา

เกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทน เกิดระบบกินตามน้ำ เกิดระบบช่วยกินเมือง และเอื้อประโยชน์ให้กับผู้บังคับบัญชาในการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการทำงานมากยิ่งขึ้น

2. ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยตนเองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2.1 ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยราชการ

ในกระบวนการจ่ายเงินรางวัล เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ และระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินรางวัล รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน และในกระบวนการเพื่อให้มีการจ่ายเงินรางวัลมีหลายขั้นตอนกว่าจะได้เงินสินบนและเงินรางวัลเพื่อนำมาแบ่งให้แก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยในขั้นตอนที่ (1) เป็นกระบวนการการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ร่วมกับประชาชนจนกระทั่งมีผลการจับกุมเป็นรูปธรรมเพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี (2) การดำเนินคดีจะต้องมีการดำเนินคดีและธุรการทางคดีเพื่อบังคับคดีจนถึงที่สุด และ (3) การเบิกจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินจำนวนที่จะนำมาแบ่งเป็นเงินสินบนและเงินรางวัล อันเป็นขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติคู่ขนานไปกับการดำเนินคดีทางอาญา⁵ นั้นหมายถึงผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ผู้จับจะต้องตรวจสอบติดตามผลทางคดีอย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันมิให้พ้นกำหนดอันทำให้สิทธิในการขอรับเงินรางวัลระงับ ขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินงานด้านธุรการเกี่ยวกับการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลควบคู่กันไปด้วย จึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้จับที่ขอรับเงินรางวัลและฝ่ายธุรการที่ต้องจัดทำเอกสาร ตรวจสอบเอกสารที่ฝ่ายผู้จับกุมเสนอมาตามขั้นตอน เสมือนเป็นงานฝาคั่งซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยตรง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการจึงควรได้รับเงินส่วนแบ่งในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินสินบนและเงินรางวัล แต่เนื่องจากระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินรางวัลไว้ด้วย จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติบางกรณีเพื่อให้การเบิกจ่ายเงินรางวัลเป็นไปโดยสะดวกเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมซึ่งมีสิทธิได้รับเงิน

⁵ เช่น ในระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 38(เดิม) บทที่ 32 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินสินบนรางวัล พ.ศ. 2547 ข้อ 8 กำหนดให้ผู้แจ้งความนำจับหรือเจ้าหน้าที่ผู้จับ แล้วแต่กรณียื่นคำขอรับเงินสินบนรางวัลนับแต่วันที่ไปแจ้งความหรือวันที่ทำการจับกุมหรือวันที่ได้รับเงินค่าปรับแล้วแต่กรณี เป็นต้น ไปจนครบกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่คดีถึงที่สุด หรือวันที่ได้รับเงินค่าปรับจากเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี

รางวัล อาจต้องจ่ายเงินเพื่อความสะดวกคล่องตัวในการเดินเรื่อง หากไม่จ่ายก็จะเกิดอุปสรรคติดขัด ซึ่งหากกรณีเป็นเช่นนี้ แทนที่จะเป็นการแก้ปัญหาหาเจ้าหน้าที่ทุจริตกลับกลายเป็นการสร้างปัญหาทุจริตในระบบการทำงาน และหากเป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ธุรการซึ่งมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินรางวัลสังกัดอยู่อีกหน่วยงานหนึ่ง ปัญหาดังกล่าว อาจขยายตัวเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานด้วยก็ได้

2.2 เป็นช่องทางการสร้างระบบอุปถัมภ์ในองค์กร

เมื่อการบังคับใช้กฎหมายมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องตามมาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ย่อมเป็นที่ต้องการของเจ้าหน้าที่ จึงมีความพยายามหาช่องทางหรือแสวงหาผลประโยชน์เสนอให้ผู้บังคับบัญชาที่มีพฤติกรรมทุจริต “เพื่อให้เข้าตา” หรือ “เป็นเด็กที่นายไว้วางใจให้ดูแลประโยชน์ได้” ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งในกองบังคับการตำรวจจราจร (บก.จร.) จะต้องเป็นบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาไว้วางใจตั้งแต่ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้กำกับการตรวจจับควันดำ ผู้กำกับเปรียบเทียบปรับ จะสังเกตเห็นได้ว่าเมื่อมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (ผบช.น.) ตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจจราจร (ผบก.จร.) และตำแหน่งสำคัญๆ ในหน่วย ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมต้องถูกปรับเปลี่ยนตามไปด้วย⁶ หรือตำแหน่งจราจรสถานีตำรวจก็มักจะมีการวิ่งเต้นเพื่อให้ตนไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หรือบางหน่วยในกองบัญชาการตำรวจนครบาล เช่น กองสืบสวนฯ จะมีรายได้จากเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งคดีที่สำคัญจะเป็นคดีลักลอบนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ⁷ อันเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิรับเงินรางวัลจำนวนมาก เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็มักจะเป็นเด็กเส้นเด็กนายที่เรียกใช้และจะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการไปอย่างรวดเร็ว

2.3 ก่อให้เกิดแตกความสามัคคีภายในหน่วยงาน

การจ่ายเงินรางวัลในบางกรณีอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความแตกความสามัคคีระหว่างผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน เช่น งานในสถานีตำรวจแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสืบสวน ฝ่ายสอบสวน ฝ่ายป้องกันปราบปราม ฝ่ายจราจร และฝ่ายธุรการ แต่ละฝ่ายจะมีหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกัน แต่ถ้ามองการทำงานของฝ่ายใดไปขัดผลประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่งก็จะเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา เช่น ฝ่ายสอบสวนกับฝ่ายจราจรก็เคยเกิดปรากฏเป็นข่าวขึ้นกรณีที่ตำรวจ

⁶ ในบางกรณีนายตำรวจสัญญาบัตรบางนายย้ายมาประจำเพียงไม่กี่เดือนก็ถูกย้ายแล้ว และผู้ที่ถูกแต่งตั้งมาดำรงตำแหน่งแทนแล้วแต่เป็นเด็กนาย เด็กเส้นมีที่มาที่ไปทั้งนั้น

⁷ ส่วนมากจะเป็นรถยนต์ที่ถูกขโมยจากต่างประเทศแล้วถูกจับได้ปี 2553 มี 256 คดี ได้รับเงินสินบน 132.50 ล้านบาท และเงินรางวัล 110.42 ล้านบาท โดยมีได้มีการตรวจสอบถึงตัวสายลับผู้ให้ข่าวจริงหรือไม่

จรรยาต้งด้านหรือกวดขันจับกุมผู้กระทำผิดจรรยา และได้ออกใบสั่งพร้อมระบุจำนวนเงินค่าปรับเอาไว้ในอัตราสูงสุด เมื่อผู้ขับขึ้นใบสั่งมาเสียค่าปรับซึ่งตามระเบียบต้องให้พนักงานสอบสวนที่เข้าเวรในขณะนั้นทำการเปรียบเทียบปรับ บางครั้งพนักงานสอบสวนเห็นว่าเป็นการกระทำผิดเล็กน้อย จึงเปรียบเทียบปรับในอัตราขั้นต่ำ 100 – 200 บาท สร้างความไม่พอใจให้กับฝ่ายจรรยาบางคน เนื่องจากการออกใบสั่งนั้นฝ่ายจรรยาจะได้ส่วนแบ่งจากค่าปรับด้วยทำให้ส่วนแบ่งค่าปรับลดลงกระทบรายได้กองกลางและส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจจรรยา จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นในระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

3. ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในระบบการจ่ายเงินสินบนรางวัล

3.1 การสร้างพยานหลักฐานเท็จในการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัล

เช่น การใช้สายลับปลอม มีการเบิกจ่ายย้อนหลังโดยทำหลักฐานเท็จ มีการใส่ชื่อเจ้าหน้าที่เบิกเงินอันเป็นเท็จ เช่น การเบิกจ่ายเงินคดีเงินรางวัลตามกฎหมายจรรยาทางบก หรือกฎหมายยาเสพติด

3.2 มีการหักเงินก่อนนำส่งคลังโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในการเบิกจ่ายเงินรางวัลบางกรณีที่มีการหักเงินก่อนนำส่งคลังโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายกำหนด เช่น ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 38 (เดิม) บทที่ 29 ว่าด้วย ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ข้อ 11 กำหนดให้เงินในส่วนที่จะต้องนำไปจ่ายเป็นเงินสินบนและเงินรางวัลให้นำฝากไว้ที่กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอแล้วแต่กรณี แต่ปรากฏว่าสถานีตำรวจที่ได้รับเงินค่าปรับได้หักเงินสินบนและเงินรางวัล ณ ที่จ่ายโดยมิได้นำส่งคลังตามระเบียบ

3.3 เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

การที่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีประโยชน์โดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น อาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเกิดความไม่บริสุทธิ์ใจในการใช้ดุลพินิจปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่ควรเป็น

3.4 ทำให้เจ้าหน้าที่เบี่ยงเบนพฤติกรรมไปในทางทุจริต

กระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน เพราะนอกจากจะมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่มีเงินสินบนและเงินรางวัลแล้ว หากขั้นตอนหรือกระบวนการในการเบิกจ่ายเป็นที่ยุ่งยาก ซับซ้อน หลายขั้นตอน อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเบี่ยงเบนพฤติกรรม โดยแทนที่จะทำเบิกจ่ายตามระเบียบกฎหมายก็จะใช้วิธีการ “ตีเมืองขึ้น” หรือ “ตีไก่อ” ซึ่งเป็นการทุจริตเพื่อหลีกเลี่ยง

ปัญหา แต่ถ้าทำไม่ได้ก็จะหันกลับไปใช้การเบิกจ่ายเงินตามระบบ ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายมีผลประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางตรงและอ้อม โดยมองข้ามระบบการมีเงินสินบนและเงินรางวัลคิดว่าเป็นเป้าหมายรอง (ของตาย) หากดีไปไม่ได้ก็เบิกเงินรางวัลได้ เป็นต้น

3.5 เป็นสาเหตุให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

(1) เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายในบางคดี เช่น กฎหมายจราจรทางบกได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ในทางปฏิบัติกลับมีการออกใบสั่งและกำหนดจำนวนเงินค่าปรับเอาไว้ในอัตราสูงสุด บางรายมีการกล่าวหาหรือทำสัญลักษณ์ในทำนองให้ทำการเปรียบเทียบในอัตราสูงสุดโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร ทั้งที่ตนเองไม่มีอำนาจและหน้าที่ บางรายเป็นชั้นประทวน บางรายเป็นชั้นสัญญาบัตรแต่ได้ทำการเปรียบเทียบปรับผู้ขับขี่ผู้กระทำความผิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นการแทรกแซงการทำงานในการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการบังคับคดีด้วย

(2) จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ ในกระบวนการเบิกจ่ายเงินรางวัลกรณีที่มีการดำเนินคดีในชั้นศาล ปรากฏข้อมูลว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของศาลได้เรียกรับประโยชน์โดยมิชอบจากส่วนแบ่งเงินรางวัลซึ่งหักจากค่าปรับตามคำพิพากษาเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจสั่งหักเงินรางวัลเพื่อที่จะนำส่งเงินนั้นให้แก่ส่วนราชการเจ้าของรายได้เงินค่าปรับ

6.5 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

1. เกิดความไม่เสมอภาคกันในการบังคับใช้กฎหมาย

การเกิดความไม่เสมอภาคในการถูกบังคับใช้กฎหมายของประชาชนนั้น ประการหนึ่งอาจเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ แต่เลือกบังคับใช้กฎหมายที่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลเพียงอย่างเดียวหรือบังคับใช้เป็นลำดับแรกๆ ผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่มีการจ่ายเงินรางวัลจึงเป็นผู้ที่จะถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นมากกว่าผู้อื่น หรือในกรณีที่บังคับใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน เจ้าหน้าที่ที่เลือกที่จะบังคับใช้กับผู้ที่ไม่มิดันทุนทางสังคม หรือไม่มีทางต่อรอง เช่น การบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบกกับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ รถแท็กซี่ หรือรถสาธารณะ จะมีโอกาสที่ถูกบังคับใช้กฎหมายมากกว่าผู้ขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคลที่มีราคาแพง หรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

2. ประชาชนถูกบังคับใช้กฎหมายโดยดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีการจ่ายเงินรางวัล เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายถือเป็นผู้มีประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม โดยการใช้อดุลพินิจกำหนดค่าปรับจะมีผลต่อการได้รับเงินรางวัลมากหรือน้อย เพราะฉะนั้น ในบางกรณีจึงปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการใช้อดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนมากกว่าประสงค์ให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความยุติธรรมหรือมีประสิทธิภาพ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรกำหนดอัตราค่าปรับสูงสุดจากการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร โดยมิได้พิจารณา กำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการทำความผิด เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ย่อมหลีกเลี่ยงจากการใช้อดุลพินิจได้ยาก และการตรวจสอบการใช้อดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาสำคัญในกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบการทำได้โดยผู้บังคับบัญชาหรือสายการบังคับบัญชาในส่วนราชการนั้น องค์การอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือรับเรื่องร้องเรียน หรือการตรวจสอบจากการคานอำนาจในองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การตรวจสอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการ หรือการตรวจสอบการดำเนินคดีโดยศาลยุติธรรมนั้นมักไม่ค่อยมีการตรวจสอบการใช้อดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะการเปรียบเทียบปรับจะยุติเรื่องในชั้นพนักงานสอบสวน โดยหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมไม่มีโอกาสตรวจสอบการใช้อดุลพินิจ ดังนั้นประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายจึงไม่ได้รับความเป็นธรรม

6.6 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากระบบการจ่ายเงินสินบน

1. การกำหนดเงินสินบนเป็นช่องทางการทุจริตของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากระบบการจ่ายเงินสินบนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เกือบทั้งหมด การตรวจสอบเรื่องความถูกต้องและความโปร่งใสจึงกระทำได้โดยยาก จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำการทุจริตจากการสร้างหลักฐานเท็จกระทำการทุจริตได้โดยง่าย และกระทำกันจนเป็นกระบวนการเป็นปกติโดยไม่รู้สึกรู้ว่ากระทำการทุจริตในลักษณะนี้เป็นความผิดตามกฎหมาย

2. การกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลและเงินสินบนเป็นเหตุจูงใจให้เจ้าหน้าที่ทุจริต

ปัญหาการสร้างพยานหลักฐานเท็จในการเบิกจ่ายเงินสินบนในบางกรณีเกิดขึ้นจากการกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลและเงินสินบนตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ตามระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมจะได้เงินรางวัล

ร้อยละ 30 ของมูลค่าสิ่งของที่จับกุมได้ แต่ถ้ามีผู้แจ้งความนำจับสายลับที่แจ้งก็จะได้เงินสินบน ร้อยละ 30 เจ้าหน้าที่จะได้เงินรางวัลร้อยละ 25 ของมูลค่าสิ่งของที่จับกุมได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ สร้างหลักฐานเท็จโดยการแจ้งว่ามีสายลับปลอมขึ้นมา อัตราส่วนของการได้รับค่าตอบแทนจากเดิม ที่จะได้รับเฉพาะเงินรางวัลในอัตราร้อยละ 30 ในกรณีไม่มีผู้แจ้งความนำจับ ก็จะกลายเป็นได้รับ ค่าตอบแทนทั้งส่วนเงินรางวัลและเงินสินบนรวมแล้วถึงร้อยละ 55 ถือได้ว่าในส่วนของผู้จับกุม ร้อยละ 25 และสายลับอีกร้อยละ 30 การกำหนดสัดส่วนของเงินรางวัลและเงินสินบนเช่นนี้ จึงเป็นเหตุจูงใจให้เจ้าหน้าที่เกิดการทุจริต