

ไ้หลายปีที่ผ่านมามีคนเอาเรื่องคุณสุเทพ เกือกสุบรรณ ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่มาฟ้อง ป.ป.ช.หลายเรื่องด้วยกัน ทั้งในเรื่องที่เป็นความผิดทางอาญา และความผิดที่ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ส่วนใหญ่คุณสุเทพจะรอดพ้นจากการถูกชี้มูลความผิดจาก ป.ป.ช.ทุกครั้ง จนถึงขณะนี้มียุทธคดีเดียวเท่านั้นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติเสียงข้างมาก ชี้มูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของคุณสุเทพในกรณีเข้าแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำของกระทรวงวัฒนธรรม และได้ส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งที่จริงคุณสุเทพพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่หากวุฒิสภามีมติถอดถอนจริง ก็จะมีผลต่อสิทธิทางการเมืองของคุณสุเทพด้วย) แต่ในที่สุดวุฒิสภาก็ได้มีมติไม่ถอดถอนคุณสุเทพ ทำให้คุณสุเทพสามารถอยู่ในตำแหน่ง สส.ต่อไปได้

สำหรับผู้อ่านที่ไม่รู้เรื่องนี้มาก่อน (หรือลืมรายละเอียดไปแล้ว) เรื่องมีอยู่ว่า เมื่อตอนต้นปี 2552 พรรคประชาธิปัตย์ ได้เข้ามาเป็นรัฐบาล (ร่วมกับพรรคภูมิใจไทย) ต่อจากรัฐบาลของคุณสมชาย วงศ์สวัสดิ์ คุณสุเทพได้รับการแต่งตั้งเป็นรองนายกฯ คนหนึ่งมีอำนาจในการดูแลกระทรวงวัฒนธรรมด้วย ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ด้วยเช่นกัน เมื่อวันที่ 25 ก.พ. 2552 คุณสุเทพได้มีหนังสือสำนักนายกฯ ในนามของรองนายกฯ ถึง รมต. กระทรวงวัฒนธรรม ขอช่วยราชการโดยจะส่ง สส.ของพรรคประชาธิปัตย์ และบุคคลอื่นจำนวน 19 คน ไปช่วยราชการ แต่เมื่อมีผู้ทักท้วงว่าอาจจะมีความผิดตามมาตรา 268 ประกอบ มาตรา 266 (1) ที่ระบุว่า “รัฐมนตรีต้องไม่ใช้สถานะ หรือตำแหน่งของตนเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” คุณสุเทพก็รีบไปขอหนังสือคืนทันทีในวันรุ่งขึ้น โดยที่ตัว รมต.เองก็ได้ปฏิเสธที่จะรับการช่วยราชการดังกล่าว แต่ก็สายเสียแล้ว เพราะ สส.พรรคฝ่ายค้าน (ซึ่งในขณะนั้นคือพรรคเพื่อไทย) บอกว่า “ความผิดสำเร็จแล้ว” จึงเข้าชื่อกันส่งหนังสือร้องเรียนไปที่ ป.ป.ช. เพื่อให้ไต่สวนชี้มูลความผิดเพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

เมื่อวันที่ 26 ก.ค. 2555 คณะกรรมการ

ป.ป.ช. มีมติโดยเสียงข้างมาก (8 ต่อ 1) ชี้มูลความผิดของคุณสุเทพ โดยให้เหตุผล 2 ข้อ สำคัญว่า (1) การกระทำของคุณสุเทพเป็นการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการของกระทรวงวัฒนธรรม และ (2) คุณสุเทพทำไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง คือ (พรรคประชาธิปัตย์) ของคุณสุเทพเอง ถึงแม้ว่าในที่สุด ทางวุฒิสภาก็มีมติไม่ถอดถอนคุณสุเทพออกจากตำแหน่ง แต่เหตุผลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้ในการชี้มูลคุณสุเทพ น่าจะได้มีการถกเถียงกันในทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ และการปฏิบัติในงานด้านการอำนวยความสะดวกธรรมาภิบาลต่อไป

ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นนักเศรษฐศาสตร์ มองว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในครั้งนี้ขาดมิติในทางเศรษฐศาสตร์ที่ควรนำมาพิจารณาด้วย และเป็นการใช้ดุลพินิจตีความทางกฎหมายที่มีความจำกัดมากๆ แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งก็มีปัญหาอยู่แล้ว โดยปกติในการพิจารณาสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.นั้น ประเด็นทางด้าน “เจตนา” ของผู้ถูกกล่าวหาจะถูกถกเถียงกันมากก่อนลงมติ เพราะหากกรรมการเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาขาดเจตนาที่จะกระทำความผิดก็มักจะไม่ใช่ชี้มูลความผิด การขาดเจตนานี้อาจให้รวมถึงกรณีที่ไม่รู้ว่าการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดหรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือเกินจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ด้วย แต่กรณีของคุณสุเทพในคดีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียงส่วนใหญ่ไม่มีข้อสงสัยในเรื่องนี้เลย โดยเห็นว่าคุณสุเทพมีเจตนาที่จะเข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม และเป็นเจตนาที่ทำ “เพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมือง ในการสร้างฐานเสียงเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม) เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของพรรคการเมือง (คือ พรรคประชาธิปัตย์) ในด้านฐานเสียง คະแนนเสียง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม”

ด้วยความเคารพต่อดุลพินิจข้างต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เสียงส่วนใหญ่เป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตที่จะเห็นต่างโดยใช้หลักการพิจารณาสำนวนนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ โดยในประการแรกนั้น คณะกรรมการฯ อ้างว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้นิยามคำว่า “การก้าวก่ายหรือแทรกแซง” เอาไว้จึงต้องพึงพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งให้ความหมาย

# การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ คดี ปปช. vs คุณสุเทพ เทือกสุบรรณ

คำว่า “ก้าวก่าย” ว่าแสงล้ำเข้าไปยุ่งเกี่ยวหน้าที่ผู้อื่น เหลือมล้ำไม่เป็นระเบียบ ส่วนคำว่า “แทรกแซง” นั้น หมายถึงแทรกเข้าไปเกี่ยวข้อง ในกิจกรรมการของผู้อื่น ผู้เขียนเห็นว่าการไปเปิดพจนานุกรมดูความหมายของคำแล้วเอามาตัดสินความผิดความถูกของผู้ถูกกล่าวหา นั้น น่าจะไม่ถูกต้องนัก เพราะพจนานุกรมเป็นเรื่องของภาษา ผู้ให้ความหมายของคำเป็นนักภาษาศาสตร์ (Linguists) ไม่ใช่ นักพฤติกรรมศาสตร์ หรือ นักสังคมศาสตร์ (Behaviorialists หรือ Social Scientists) ซึ่งศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรม การกระทำของมนุษย์ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นัก รัฐศาสตร์ หรือนักสังคมวิทยา ยกตัวอย่างเช่น ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น พูดถึงเรื่องก้าวก่าย (Intervention) หรือการแทรกแซง (Interference) อยู่ตลอดเวลา เพราะโดยปกติใน ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีของโลกส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ความสูญเสีย หรือการขาดประสิทธิภาพ ในทางเศรษฐศาสตร์ เกิดขึ้นก็เพราะมีการก้าว ก่ายหรือแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด หรือกลไกราคา (Market or Price Mechanisms) เพราะฉะนั้นนักเศรษฐศาสตร์จึง น่าจะรู้ว่าอะไรเป็นการก้าวก่าย อะไรเป็นการ แทรกแซงในทางสังคมศาสตร์

วิธีวัดอย่างหนึ่งว่าอะไรคือการก้าวก่าย หรือ การแทรกแซง คือการดูว่าอะไรคือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับอรรถประโยชน์ (Utility) หรือสวัสดิการ (Welfare) ของบุคคลในคำถามที่ว่ากำลังถูก “ก้าวก่าย” หรือ “แทรกแซง” โดยปกติแล้วหาก อรรถประโยชน์ หรือสวัสดิการของบุคคลใน คำถาม (ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวง วัฒนธรรม หรือบุคคลอื่นที่กระทรวงนี้จะไปเกี่ยว ข้องด้วย) เพิ่มขึ้น หรือไม่ได้ลดลง ก็จะต้องถือว่า ความเกี่ยวข้องดังกล่าวนี้มีใช้การ “ก้าวก่าย” หรือ “แทรกแซง” ซึ่งเป็นความหมายที่แฝงไว้ ด้วยผลในทางลบ (Negative Connotation)

จากทฤษฎี หรือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ข้างต้นนี้ ผู้เขียนไม่เชื่อว่าสิ่งที่คุณสุเทพ “พยายาม” จะทำ (หากได้ทำ) จะสร้าง “ผลใน ทางลบ” ได้อย่างไร? ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง ซึ่งยังไม่ได้รับการพิจารณาเลยว่า ผู้ถูกกระทำ (ซึ่งในที่นี้คือ ข้าราชการกระทรวงวัฒนธรรม) อยู่ในสภาพที่เป็น “ตัวละครที่มีบทบาทเท่าเทียม กัน” (Equal Players) กับคุณสุเทพ หรือไม่? หรือว่าอยู่ในสภาพเป็นผู้ถูกกดขี่หรือถูกเอาเปรียบ (แบบเดียวกับอำนาจของผู้ผูกขาดที่มีต่อผู้ บริโภค) ซึ่งข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า กระทรวง วัฒนธรรมมิได้อยู่ในอันดับของการบังคับขู่เข็ญ



ศ.ดร. เอม คองสัค

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

www.econ.nida.ac.th

ของคุณสุเทพแต่อย่างใด คุณสุเทพเสียอีกเมื่อถูก ทักท้วงและปฏิเสธก็รีบขอเรื่องคืน เพราะฉะนั้น จะต้องถือว่าการก้าวก่าย หรือการแทรกแซง ยัง มิได้เกิดขึ้นแต่อย่างใด

เช่นเดียวกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสี่ยงข้างมากที่มองว่าการกระทำของคุณ สุเทพ เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือ พรรคพวก หรือของพรรคประชาธิปไตยเท่านั้น โดยความเคารพเช่นเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะ เปิดช่องให้มองได้ด้วยว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อ สังคมในภาพรวมน่าจะทำให้การกระทำเช่นนี้ก้าว พ้นจากการถูกมองว่าเป็นประโยชน์ของส่วนตัว และพวกพ้องได้ เหนือเหตุการณ์ที่จะเป็นผลของ “ความพยายาม” ที่คุณสุเทพจะทำนั้น ยังไม่ได้ เกิดขึ้น เราเลยไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผล ประโยชน์ที่เกิดขึ้น (หรือไม่เกิดขึ้น) นั้นเป็นผล ประโยชน์ของใคร? เพราะฉะนั้น หากผลยังไม่ เกิด และความเป็นไปได้ หรือความน่าจะเป็น (Possibility or Probability) ของการที่จะเป็น ผลเสียแต่เพียงด้านเดียว ก็ยังไม่มีความชัดเจน เราจะตัดสินข้อมูลความผิดของผู้นั้นอย่างมั่นใจ ได้อย่างไร? (ที่ชัดมากกว่านี้ก็คือการที่ศาล ตัดสินว่า สส.ไปช่วยข้าราชการเรื่องน้ำท่วมไม่ผิด เป็นการยืนยันได้อย่างดีว่าเราต้องพิจารณาถึงผล ที่จะเกิดขึ้นด้วย)

เป็นไปได้หรือไม่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสี่ยงส่วนใหญ่ซึ่งมีผลความผิดคุณสุเทพในเรื่องนี้ เพราะเป็นคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ไม่ใช่คดี อาญา ซึ่งอาจมีเรื่องของการติดคุกติดตะรางเข้า มาเกี่ยวข้องด้วย และอีกประการหนึ่งคณะ กรรมการฯ อาจจะรู้อยู่แล้วว่าโอกาสที่วุฒิสภาจะ ถอดถอนคุณสุเทพคงจะยาก เพราะต้องใช้เสียง ถึง 3 ใน 5 เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่วางมากนัก ว่าคุณสุเทพจะเจอวิบากกรรมจริงๆ การที่มีมติที่ ค่อนข้าง “โหด” กับคุณสุเทพแบบนี้ ก็อาจจะ เป็นการใช้ออกาสเพื่อส่งสัญญาณให้สังคมทราบ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เอนเอียงหรือ สนับสนุนพรรคประชาธิปไตยเหมือนกับที่หลายคน เข้าใจ นี่อาจจะเป็น “ราคา” หรือ “ต้นทุน” ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องจ่ายออกไป เพื่อให้ รักษาความเป็นกลางของตัวเองเอาไว้ให้ได้ ■