

การทุจริต: สินบนใบอนุญาต

พิชิตวรรณ กิติคุณ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีอยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานและยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยที่ผ่านมามีการทุจริตเกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบหนึ่งของการทุจริต คือ การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการออกใบอนุญาต ก่อให้เกิดผลเสียทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสายตาของประชาคมโลก เช่น กรณีเรียกรับเงินสินบนจากผู้ประกอบการเพื่อแลกกับการออกใบอนุญาตขุดดินและถมดิน ใบอนุญาตการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2566) ดังนั้น เพื่อให้เกิดการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ประชาชนควรมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสินบน เพื่อเป็นหนึ่งในฟันเฟืองสำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตต่อไป

สินบน

สินบน หมายถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำตามที่ผู้ให้สินบนหรือติดสินบนต้องการ ซึ่งทรัพย์สิน ประโยชน์อื่นใด และติดสินบน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2562, น. 1) มีความหมายดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความหมายของทรัพย์สิน ประโยชน์อื่นใด และติดสินบน

	ทรัพย์สิน	ประโยชน์อื่นใด	ติดสินบน
ความหมาย	ทรัพย์สินและวัตถุที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ เช่น เงิน บ้าน รถยนต์ ฯลฯ	สิ่งที่มีมูลค่า เช่น การลดราคา ความบันเทิง การรับบริการ การฝึกอบรม และสิ่งอื่นใดที่มีมูลค่าในลักษณะเดียวกัน	การเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปแบบของเงิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทนต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือจริยธรรมหรือศีลธรรมอันดี

หมายเหตุ: ข้อมูลจากประกาศสำนักงาน ก.พ.ร. เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการป้องกันเกี่ยวกับการรับสินบนและการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

การอนุญาต/ใบอนุญาต

“อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น นอกจากนี้ ยังมีความหมายรวมถึง การออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตรและการให้อาชญาบัตรด้วย และ “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการอนุญาต (พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558, 2558, น. 2)

การออกใบอนุญาต มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการทำกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนที่มีความเข้มงวดสูง หรือมีความจำเป็นต้องกำหนดจำนวนหรือปริมาณสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่กฎหมายประสงค์จะควบคุมเพราะมีลักษณะที่กระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ สังคม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง จึงต้องห้ามมิให้ประกอบกิจกรรมหรือธุรกิจนั้นจนกว่าจะได้รับอนุญาต

การนำการอนุญาตมาใช้ในกฎหมายจึงสามารถกระทำได้เมื่อ

1. เป็นกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการควบคุมหรือกำกับดูแลในระดับการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม การจัดแจ้ง และการจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

2. ไม่มีมาตรการอื่นที่ดีกว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

3. ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

4. ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนจนไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับ (คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย, 2562, น.15)

สำหรับตัวอย่างกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต (บรรดากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้การดำเนินการใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้) เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

การออกใบอนุญาตมีขั้นตอนการปฏิบัติ และรูปแบบพฤติการณ์ความเสี่ยงทุจริตสินบนใบอนุญาตในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติ (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนครปฐม, 2564, น. 1) ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ขั้นตอนการปฏิบัติในการออกใบอนุญาต และรูปแบบพฤติการณ์ความเสี่ยงทุจริต

ขั้นตอนการปฏิบัติในการออกใบอนุญาต	รูปแบบพฤติการณ์ความเสี่ยงทุจริตสินบนใบอนุญาต
1. การยื่นคำขออนุญาต	- การยื่นคำขออนุญาตไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ อาจมีการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อความรวดเร็ว
2. การตรวจสอบเอกสาร หลักฐาน ประกอบคำขอ	- เอกสาร หลักฐาน แนบประกอบคำขอ ไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในคำขอ แต่มีการรับเรื่องไว้

ขั้นตอนการปฏิบัติในการออกใบอนุญาต	รูปแบบพฤติการณ์ความเสี่ยง ทุจริตสินบนใบอนุญาต
	- การตรวจสอบและเสนอความเห็นของการอนุมัติ อนุญาต ไม่ดำเนินการตามลำดับคำขอ
3. การใช้ดุลยพินิจให้ความเห็นประกอบการพิจารณา อนุมัติ อนุญาต	- การใช้ดุลยพินิจให้ความเห็นชอบเพื่อประกอบ การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน
4. การออกใบอนุญาต	- ผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อความสะดวกสบาย ความรวดเร็วในการบริการ

หมายเหตุ: ข้อมูลจากการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยสำนักงานสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงานจังหวัดนครปฐม

การทุจริตสินบนใบอนุญาตมีปัจจัยหลัก ๆ ดังนี้

1. โอกาส แม้ว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตก็ตาม แต่โอกาสในการทุจริตเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง กฎหมายและกฎระเบียบ
ไม่รัดกุม ซึ่งมีช่องว่างที่ทำให้เกิดโอกาสของการทุจริตสินบนใบอนุญาต และหน้าที่ของผู้อนุญาตก็เป็น
อีกโอกาสหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตสินบนใบอนุญาต
2. สิ่งจูงใจ เป็นที่ยอมรับว่าสภาวะเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นเรื่องของวัตถุนิยม สังคมทุนนิยม
ทำให้คนในปัจจุบันมุ่งเน้นที่การสร้างควมร่ำรวย ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีแนวโน้ม
ที่จะมีพฤติกรรมการทุจริตสินบนใบอนุญาตมากยิ่งขึ้น
3. การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใส ปัจจุบันการทุจริตสินบนใบอนุญาตมีรูปแบบ
ที่ซับซ้อนมากขึ้น เมื่อประกอบกับการขาดกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นการยาก
ที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตสินบนใบอนุญาตเหล่านี้
4. การผูกขาด ในบางกรณีการดำเนินงานของภาครัฐ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่อง
ของการผูกขาด มีความเกี่ยวข้องเป็นห่วงโซ่ผลประโยชน์ทางธุรกิจ ในบางครั้งบริษัทมีการให้สินบนใบอนุญาต
แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้รับสิทธิในการดำเนินงานโครงการของภาครัฐ ซึ่งรูปแบบของการผูกขาด ได้แก่
การผูกขาดในโครงการก่อสร้างและโครงการพื้นฐานภาครัฐ เป็นต้น
5. การได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ความยากจนถือเป็นปัจจัยหนึ่ง
ที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมการทุจริตสินบนใบอนุญาต เพราะความต้องการที่จะมีสภาพความเป็นอยู่
ที่ดีขึ้น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาช่องทางเพื่อเพิ่มรายได้พิเศษให้กับตนเองและครอบครัว

6. การขาดจริยธรรม คุณธรรม ในอดีตความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมที่ได้รับการยอมรับเป็นพิเศษว่าเป็นเครื่องวัดความดีของคน แต่ในปัจจุบันคนมีความละอายต่อบาปและเกรงกลัวบาปน้อยลง และมีความเห็นแก่ตัวมากยิ่งขึ้น มองแต่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่ายึดผลประโยชน์ส่วนรวม

7. มีค่านิยมที่ผิด ปัจจุบันค่านิยมของสังคมได้เปลี่ยนจากยกย่องคนดี คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นยกย่องคนที่มีเงิน มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี หรือคนที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสูง ด้วยเหตุผลนี้ ผู้ที่มีค่านิยมที่ผิดเห็นว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติธรรมดา เห็นคนโกงเป็นคนฉลาด ย่อมจะทำการทุจริต โดยไม่มีความละอายต่อบุญและบาป และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมือง (เทศบาลนครปากเกร็ด, 2563, น. 2-3)

มาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตสินบนใบบอนุญาต สามารถกระทำได้ดังนี้

1. ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐแสดงเจตนาธรรมหรือค้ำประกันว่าจะปฏิบัติหน้าที่และบริหารอย่างซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
2. การจัดการเรื่องร้องเรียนทุจริตและประพฤติชอบ โดยการแสดงช่องทางที่ประชาชนสามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ พร้อมแนวทางการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐผ่านช่องทางออนไลน์
3. แสดงช่องทางที่ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามหรือแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานภาครัฐผ่านช่องทางออนไลน์ หรือแสดงเครือข่ายสังคมออนไลน์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเป็นการสื่อสารสองทาง
4. การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรหรือกิจกรรมที่แสดงพฤติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีทัศนคติ และค่านิยมในการปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต
5. มีมาตรการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และพร้อมนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
6. แสดงคู่มือหรือมาตรฐานการให้บริการที่ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มาติดต่อกับหน่วยงานสามารถใช้เป็นข้อมูลในการขอรับบริการหรือติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ ให้สาธารณชนรับทราบผ่านช่องทางออนไลน์
7. แสดงคู่มือหรือแนวทางหรือรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้อนุญาตให้ใช้ยึดถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน และให้สาธารณชนรับทราบผ่านช่องทางออนไลน์ (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนครปฐม, 2564, น. 4)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การอนุญาต/ใบบอนุญาตเกิดขึ้นเนื่องจากกิจกรรมนั้นควรได้รับการควบคุมและกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด โดยจะทำให้กิจกรรมได้แก่ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบและมีการออกคำสั่งอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน จึงจะดำเนินการได้เท่านั้น และต้องมีการกำกับดูแลการทำกิจกรรมอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสาธารณะ เพราะหากไม่เลือกใช้วิธีการออกใบบอนุญาตดังกล่าว การดำเนิน

กิจกรรมนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม และยากแก่การเยียวยา ในภายหลังหรือเกิดผลกระทบแก่ประชาชนในวงกว้าง

อย่างไรก็ตาม การออกใบอนุญาตเป็นสาเหตุหนึ่งที่สามารถส่งผลให้เกิดการทุจริตสินบนใบอนุญาตได้ เนื่องจากการให้อำนาจกับพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตให้ประชาชนดำเนิน กิจกรรมที่ประสงค์จะขออนุญาตหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากกฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนว่าประชาชนต้องปฏิบัติ อย่างไรจึงจะได้รับอนุญาต อาจเป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกรับสินบนใบอนุญาตที่ไม่ควรได้โดยชอบ ด้วยกฎหมายจากประชาชนเพื่อแลกกับการออกใบอนุญาต

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตควรกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับประชาชน ที่ประสงค์จะขอใบอนุญาต และกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนว่าประชาชนต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้รับใบอนุญาต และควรกำหนดวิธีการยื่นขอใบอนุญาตได้หลายช่องทาง ไม่ควรกำหนดการยื่นขอใบอนุญาตที่ประชาชน จะต้องไปพบกับพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตรง เพื่อลดโอกาสในการพบหน้าซึ่งมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการเรียกรับ ประโยชน์ได้

สำหรับระยะเวลาการพิจารณาการออกใบอนุญาต กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตควรกำหนดให้ชัดเจน ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องดำเนินการให้การออกใบอนุญาตแล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าไร ซึ่งใน เรื่องของระยะเวลาการพิจารณาเป็นเรื่องสำคัญ จึงควรกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต ไม่ควร กำหนดเป็นกฎหมายลำดับรอง และหากพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดที่ ไม่ใช่เหตุความผิดของประชาชนผู้ยื่นคำขอใบอนุญาต ต้องถือว่าได้รับใบอนุญาตโดยผลของกฎหมาย เพื่อลด โอกาสการชะลอการดำเนินงานหรือการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ช่องทางนี้เรียกรับผลประโยชน์

นอกจากนี้ การต่อใบอนุญาตจะต้องกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน ก่อนที่ระยะเวลาตามใบอนุญาต เดิมจะหมดอายุลงโดยให้ระยะเวลาพอสมควร และระยะเวลาของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการต้องมี ระยะเวลาที่สอดคล้องกันกับระยะเวลาการต่อใบอนุญาตก่อนที่ระยะเวลาจะหมดลง ซึ่งจะทำให้ประชาชนผู้ขอ ต่อใบอนุญาตจะได้รับใบอนุญาตใบใหม่ก่อนที่ใบอนุญาตเดิมจะหมดอายุลง หากกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต กำหนดไว้เช่นนี้ จะส่งผลดีต่อประชาชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้โดยมีใบอนุญาตถูกต้อง เพราะหาก กระบวนการขอต่อใบอนุญาตล่าช้าและไม่ทันระยะเวลากับใบอนุญาตเดิมที่หมดอายุลง อาจเป็นช่องทางให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบ เมื่อเห็นว่าใบอนุญาตเดิมหมดอายุลง ก็อาจเป็นช่องทางให้มีการเรียกรับ ประโยชน์ได้

อนึ่ง นอกจากวิธีการป้องกันดังกล่าวแล้ว เพื่อให้เกิดการป้องกันปัญหาการทุจริตสินบนใบอนุญาต ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน การอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ก็ เป็นอีกวิธีหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการอนุญาต/ใบอนุญาต ซึ่งเป็นภัยร้ายแรงที่สั่งสมมาอย่าง ยาวนานในสังคมไทยให้ลดลงหรือหมดสิ้นไป

บรรณานุกรม

- “คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย” (27 พฤศจิกายน 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก, น. 14-15.
- เทศบาลนครปากเกร็ด. (2563). **รายงานประเมินความเสี่ยงทุจริตที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตหรือก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของเทศบาลนครปากเกร็ด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563**. สืบค้น 5 มกราคม 2567 จาก <https://www.pakkretcity.go.th/book/upload/b102/files/assets/common/downloads/i.pdf?uni=55209975fb0f1c386fe6be5b0faa9b15>
- “พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558” (22 มกราคม 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนที่ 4 ก, น. 1-8.
- สำนักงาน ก.พ.ร.(25 เมษายน 2562). **ประกาศสำนักงาน ก.พ.ร. เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการป้องกันเกี่ยวกับการรับสินบนและการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม**. สืบค้น 5 มกราคม 2567 จาก <https://www.opdc.go.th/file/reader/TGhpfHw0NDgwfHxmaWxLX3VwbG9hZA>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (9 พฤศจิกายน 2566). **ป.ป.ท. ร่วมกับ บก.ปปป. และ ป.ป.ช. แลกข่าวจับกุมนายอ อบต. บางปลา อ. บางพลี จ. สมุทรปราการ เรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการฯ กว่า 2.3 ล้านบาท แลกออกไปอนุญาตขุดดินและถมดิน**. สืบค้น 5 มกราคม 2567 จาก https://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/1/10530
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนครปฐม. (2564). **การประเมินความเสี่ยงการทุจริต ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564**. สืบค้น 5 มกราคม 2567 จาก <https://nakhonpathom.labour.go.th/attachments/article/705/036.pdf>