

(อม.๒๗)

ความเห็นในการวินิจฉัยคดี



คดีหมายเลขดำที่ อม. ๒๒/๒๕๕๘

คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒๑๑/๒๕๖๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วันที่ ๒๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ระหว่าง	อัยการสูงสุด	โจทก์
	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	จำเลย

เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โจทก์ฟ้องว่า เมื่อระหว่างวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลากลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกัน จำเลยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรักษาการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ ในการกำกับ ดูแลและบังคับบัญชาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทในฝ่ายบริหารปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดและรับผิดชอบนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จำเลยแถลงต่อรัฐสภา ซึ่งมีนโยบายเร่งด่วนคือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำเนาถูกต้อง

น. สุทธิพร

(นางกาญจนา สุขไพเราะ)

เจ้าพนักงานศาลยุติธรรมชำนาญการพิเศษ



และประพจน์มิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง กักขังระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่ง
เงินทุนด้วยโครงการการรับจำนำข้าว อันมีจำเลยเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ
(กชช.) ตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่จำเลยแถลงต่อรัฐสภา ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา
กลางวันกลางคืนต่อเนื่องกัน จำเลยปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความ
เสียหายต่อผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๙ กันยายน
๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวซึ่งมีจำเลยเป็นประธานกรรมการได้เสนอโครงการรับจำนำ
ข้าวเปลือกให้คณะรัฐมนตรีทราบและเพื่อขออนุมัติงบประมาณอันมีสาระเงื่อนไขโดยย่อคือเป็นการรับ
จำนำข้าวเปลือกที่เกษตรกรปลูกเองในปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ ไม่จำกัดจำนวนความชื้นไม่เกิน ๑๕
เปอร์เซ็นต์ ในราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ ๒๐,๐๐๐ บาท ข้าวเปลือกเจ้า ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ต้นละ
๑๕,๐๐๐ บาท เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำต้องมีหนังสือรับรองจากกรมส่งเสริมการเกษตรว่าเป็น
ผู้ปลูกข้าวจริง การรับจำนำ องค์การคลังสินค้า (อคลส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) จะเป็นผู้รับ
สมัครโรงสี หรือตลาดกลางเพื่อเข้าร่วมโครงการรับฝากข้าวเปลือกที่นำมาจำนำแล้วออกใบประทวนให้
เกษตรกรนำใบประทวนไปจำนำแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งต้อง
จ่ายเงินให้เกษตรกรผู้จำนำภายใน ๓ วันทำการ เมื่อรับจำนำแล้วโรงสีหรือตลาดกลางที่รับฝาก
ข้าวเปลือกต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเก็บไว้ในโกดังรอการระบายตามหลักเกณฑ์ต่อไป
คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ วันที่ ๗ ตุลาคม ปีเดียวกันหน่วยงาน
ราชการก็รับเรื่องจำนำข้าวเปลือกตามโครงการ แต่ก่อนเริ่มโครงการมีหลายหน่วยงานที่วางตงจำเลยแล้ว
คือ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) มีหนังสือด่วนที่สุดแจ้งให้
ทราบว่าการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และ ๒๕๕๔/๕๐ ที่ดำเนินการไปก่อนแล้วมี
ปัญหาและเกิดความเสียหาย วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันเริ่มโครงการ สำนักงานป้องกันและ



ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีหนังสือด่วนมาก ขอให้ทบทวนโครงการโดยแนบรายงานวิจัย “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต” ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยมาเพื่อประกอบการพิจารณาพร้อมความเห็นควรยกเลิกโครงการแต่ใช้การประกันความเสี่ยงด้านราคาแทน เพราะโครงการรับจำนำข้าวเป็นการแทรกแซงตลาดข้าว รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในการเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำนำ หากระบายไม่ทันข้าวก็จะเสื่อมสภาพ ทั้งมีปัญหาคอรัปชันทุกขั้นตอน และวันที่ ๒๗ เดือนเดียวกัน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังมีหนังสือชี้ให้เห็นปัญหาของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในอดีตพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขอย่างละเอียด แต่จำเลยไม่ระงับโครงการ กลับดำเนินการต่อไปอีกห้าฤดูการผลิตจนถึงปี ๒๕๕๗ คือโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต ๒๕๕๕ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ครั้งที่ ๑) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ครั้งที่ ๒) และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ (ครั้งที่ ๑) ซึ่งระหว่างดำเนินการมีหลายหน่วยงานทักท้วงว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกประสบปัญหาและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่อง เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ แจ้งให้จำเลยทราบว่ามีกรทุจริตเชิงนโยบายในโครงการรับจำนำข้าวอย่างมากพร้อมเสนอแนวทางป้องกันการทุจริต สำนักงบประมาณ มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมความเห็น ว่า คณะรัฐมนตรีควรรับฟังข้อเสนอแนะของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก กระทรวงการคลังก็มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สนับสนุนว่าควรมีวิธีการป้องกันการทุจริตตามที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แนะนำ และวันที่ ๓ ตุลาคม ปีเดียวกัน ก็มีหนังสือด่วนที่สุด เตือนให้จำเลย



ทราบอีกว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี ๒๕๕๗ มีผลขาดทุนถึง ๒๐๗,๐๐๖.๔๔ ล้านบาท และยังไม่สามารถปิดโครงการได้ ขอให้รัฐบาลประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่กำลังดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหลายวาระก็มีการอภิปรายถึงการทุจริตและความเสียหายที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างกว้างขวาง เมื่อมีการปิดบัญชี ปรากฏว่า คณะอนุกรรมการการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งจำเลยเป็นผู้แต่งตั้งได้รายงานเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้จำเลยทราบว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๔/๕๕ มีผลขาดทุนสุทธิ ๓๒,๓๐๑ ล้านบาท พร้อมให้ข้อสังเกตหลายประการว่า การรับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตลาดเป็นการแทรกแซงและเสี่ยงต่อการขาดทุนอย่างมาก ควรกำหนดราคารับจำนำให้ใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิต การรับจำนำโดยไม่จำกัดปริมาณและแหล่งผลิตทำให้เกษตรกรเพิ่มการผลิตข้าวโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ และมีการนำข้าวเปลือกจากต่างประเทศมาสวมสิทธิ์เพื่อร่วมโครงการ โรงสีหรือผู้รับส่งออกข้าวที่ไม่ได้ร่วมโครงการไม่สามารถหาข้าวได้เพียงพอซึ่งเท่ากับรัฐเป็นผู้ค้าข้าวเอง เมื่อรับจำนำราคาสูง การส่งออกก็ต้องมีราคาสูงทำให้ข้าวไทยมีราคาสูงกว่าราคาข้าวของประเทศอื่นในตลาดโลก จำต้องหาทางแก้ไขเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันกับประเทศผู้ค้ารายอื่น จำเลยรับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต ๒๕๕๕ และข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ ต่อไป ระหว่างดำเนินการต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเตือนเป็นระยะว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายสูงและพบการทุจริตทุกขั้นตอน ขอให้พิจารณา ทบทวนและยุติโครงการฯ ในการปิดบัญชีคราวต่อมา เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ คณะอนุกรรมการปิดบัญชีฯ รายงานว่า ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต ๒๕๕๕ และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ครั้งที่ ๑) มีผลขาดทุนสะสม ๓๓๒,๓๗๒.๓๒ ล้านบาท นอกจากผลขาดทุนดังกล่าว



โครงการรับจำนำข้าวเปลือกยังส่งผลเสียหายอีกหลายประการ เช่น มีการทุจริตทุชั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนตลอดจนถึงการระบายข้าว ระบบการค้าข้าวเสียหาย รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในการเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำนำ การระบายข้าวและการจ่ายเงินให้เกษตรกรล่าช้า ทำให้รัฐขาดเงินลงทุนหมุนเวียนความเสียหายดังกล่าวเกิดในช่วงที่จำเลยเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมนโยบายของรัฐให้ดำเนินการไปอย่างรัดกุมและเหมาะสม แต่จำเลยกลับไม่ระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกร งบประมาณแผ่นดิน กระทรวงการคลัง ประเทศชาติและประชาชน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ ผู้หนึ่งผู้ใดหรือประชาชน ทั้งการทุจริตในโครงการฯ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ทำธุรกิจการค้าข้าวซึ่งจำเลยทราบการทุจริตอย่างดี แต่หลีกเลี่ยงไม่ตรวจสอบหาข้อเท็จจริง ส่อให้เห็นว่าจำเลยรู้เห็นหรือได้รับผลประโยชน์กับการทุจริตด้วยอันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เหตุเกิดที่แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ตำบลบางกะดี อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ตำบลโพตลาดแก้ว อำเภอกำแพง จังหวัดลพบุรี ตำบลหอไกร อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร และอีกหลายพื้นที่ที่มีการรับจำนำข้าวและระบายข้าวเกี่ยวพันกัน ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔, ๑๒๓/๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖๕

จำเลยให้การปฏิเสธว่า จำเลยไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้อง จำเลยไม่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า



ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะคำว่า “เจ้าพนักงาน” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ต้องเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรง หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรง แต่จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้กำกับดูแลทั่วไปโครงการรับจำนำข้าวที่ดำเนินการในรูปคณะรัฐมนตรีตามที่พรรคเพื่อไทยซึ่งจำเลยสังกัดได้หาเสียงไว้กับประชาชนและแถลงเป็นนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ามาบริหารประเทศ สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่จำเลยได้รับแต่งตั้ง จำเลยก็เป็นผู้กำกับดูแลทั่วไปเช่นกัน ระหว่างวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึง ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นช่วงที่ยุบสภาซึ่งจำเลยเป็นเพียงนายกรัฐมนตรีรักษาการที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเท่าที่จำเป็น ดังนั้นในช่วงดังกล่าวจำเลยจึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างใดก็ตาม จำเลยไม่มีอำนาจยับยั้งโครงการรับจำนำข้าวได้โดยลำพัง เพราะคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ย่อมมีผลผูกพันจำเลยและคณะรัฐมนตรีให้ต้องบริหารงานตามแผนที่วางไว้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากจำเลยสั่งระงับโครงการย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ทั้งระหว่างดำเนินโครงการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสำนักงบประมาณ (สงป.) ก็ไม่เคยเสนอให้ยกเลิกโครงการอันเป็นนโยบายสาธารณะที่มีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณหมุนเวียนอย่างชัดเจนโดยผ่านขั้นตอนการก่อหนี้และการค้าประกันของกระทรวงการคลังตามกฎหมาย ตั้งแต่เริ่มโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจนถึงมีการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะครั้งสุดท้ายของรัฐบาลจำเลย สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังไม่เกินร้อยละ ๖๐ และภาระหนี้ต่องบประมาณ ก็ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดที่กำหนดไว้สำหรับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง แสดงว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่ได้



ทำให้ความมั่นคงทางการคลังหรือการบริหารงบประมาณของประเทศต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ในการดำเนินโครงการ ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบายอันมีคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นผู้ดูแล กับระดับปฏิบัติการซึ่งมีคณะอนุกรรมการรวม ๑๒ คณะ เป็นผู้รับผิดชอบ จำเลยไม่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบโดยตรงในแต่ละขั้นตอน ทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกก็มีมานานแล้ว รัฐบาลจำเลยเพียงแต่นำมาปรับปรุงในบางอย่าง เช่น ราคารับจำนำ หรือ ปริมาณข้าวที่จะรับจำนำเท่านั้น แม้โครงการฯ จะกำหนดว่ารับจำนำข้าวทุกเมล็ด แต่ก็ยังมีข้าวจำนวนมากที่ไม่นำมาจำนำ ฤดูกาลผลิต ๒๕๕๕/๕๖ ซึ่งผลิตข้าวเปลือกได้ ๓๘ ล้านตัน ก็มีข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำเพียง ๒๒ ล้านตัน แสดงว่าในทางปฏิบัติมิได้มีการจำนำข้าวทุกเมล็ดจริงและกลไกตลาดยังคงดำเนินไปตามปกติ มิได้ถูกแทรกแซงโดยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่โจทก์กล่าวอ้าง สำหรับข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ฉบับลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและข้อเสนอแนะของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) นั้น จำเลยและคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญและนำมาปรับใช้กับแผนการดำเนินการตั้งแต่ต้น ส่วนหนังสือทักท้วงของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ขอให้รัฐบาลยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแต่ใช้นโยบายประกันความเสี่ยงด้านราคาแทนนั้น หนังสือดังกล่าวมาถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ หลังจากคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนบริหารราชการแผ่นดินที่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นส่วนหนึ่งไปแล้ว ๔ วัน การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในแผนบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว มีผลผูกพันให้จำเลยและรัฐบาลต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จำเลยจึงไม่อาจยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่ ป.ป.ช. แนะนำได้นอกจากนั้นจากการศึกษาของพรรคเพื่อไทยต่อโครงการประกันความเสี่ยงด้านราคาตามที่ ป.ป.ช.



แนะนำนั้นพบว่ามีความบกพร่องหลายประการและไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภาพรวมอย่างแท้จริง แต่โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากกว่า จึงดำเนินโครงการต่อไปโดยนำข้อเสนอแนะของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาปรับปรุงและวางมาตรการการป้องกันการทุจริตในทุกขั้นตอน สำหรับการประเมินโครงการฯ จะพิจารณาเพียงรายจ่ายของรัฐที่ใช้ดำเนินโครงการฯ อย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในวงกว้างหรือพิจารณาถึงผลลัพธ์ทางบัญชีประชาชาติด้วย ซึ่งจากข้อมูลการประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้างของสำนักงานเศรษฐกิจมหภาค สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พบว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ฤดูกาลผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และ ๒๕๕๕/๕๖ ส่งผลให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็น ๓๐๘,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓๑๕,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ รายได้ประชากรเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๒.๗ ในแต่ละปี มีเม็ดเงินไหลเวียนจากเกษตรกรไปสู่หน่วยงานเศรษฐกิจอื่นๆ อันเป็นผลให้การจัดเก็บภาษีของรัฐมีมูลค่าสูงขึ้น เงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและระดับเงินสำรองระหว่างประเทศก็มีมากกว่า ๕.๕ ล้านล้านบาท ซึ่งถือว่ามั่นคง ดังนั้นตัวเลขแสดงผลขาดทุนในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของคณะกรรมการปิดบัญชีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และโจทก์นำมาอ้างจึงไม่ใช่ผลการประเมินที่ถูกต้อง เพราะไม่ได้ประเมินผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับในด้านอื่นอันไม่ใช่ตัวเงินรวมเข้าด้วย อีกทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นภารกิจภาครัฐที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน ฉะนั้นการวัดความคุ้มค่าของโครงการเฉพาะด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียวจึงไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินโครงการที่โจทก์อ้างว่าขาดทุนสะสม ๓๓๒,๓๗๒.๓๒ ล้านบาท ก็เป็นเพียงการขาดทุนทางบัญชีไม่ใช่ตัวเลขขาดทุนที่แท้จริง เพราะจนถึงวันที่โจทก์ฟ้อง การระบายข้าวในโครงการฯ ยังไม่แล้วเสร็จและยังไม่มี การปิดบัญชีเสร็จสิ้นโครงการฯ อย่างแท้จริง ทั้งการประเมินและวิเคราะห์โครงการฯ ของ



อนุกรรมการปิดบัญชีตามที่โจทก์อ้างก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการไม่มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการเลย จำเลยจึงไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีดังกล่าว ในส่วนการควบคุมโครงการจำเลยใส่ใจต่อปัญหาทุจริตของผู้ปฏิบัติตามโครงการฯ อย่างมาก มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ จับกุมผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัด ฟ้องโจทก์เป็นฟ้องที่ไม่ชอบเพราะไม่บรรยายฟ้องให้ชัดเจนว่า จำเลยทำให้เกิดความเสียหายต่อการเงิน การคลังของประเทศอย่างไรหรือ การทุจริตในโครงการเกิดขึ้นที่ใดและเมื่อใด โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจสั่งคดีโดยมีอคติ ไม่เที่ยงธรรมตามหลักนิติธรรม และคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะพิจารณาพิพากษา ขอให้ยกฟ้อง

ทางใต้สวนข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติตามที่คู่ความไม่ได้เถียงกันว่า จำเลยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึง ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จากนั้นรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพราะมีการยุบสภา พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนรับตำแหน่ง จำเลยสังกัดพรรคเพื่อไทยซึ่งขณะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ หลังจากมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้จำเลยเป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ แล้ว วันที่ ๒๓ เดือนเดียวกัน จำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาโดยมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นหนึ่งในนโยบายที่แถลง รุ่งขึ้นวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือด่วนที่สุดถึงจำเลย แจ้งให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งดำเนินการมาก่อนในช่วงปีการผลิต ๒๕๔๘ ถึง ๒๕๕๐ ว่ามีปัญหามาก ขอให้จำเลยตระหนักและนำข้อมูลที่เสนอไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงโครงการฯ วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ซึ่งมีจำเลยเป็นประธานร่วมกันประชุมพิจารณากำหนดรายละเอียดของโครงการรับ



จำหน่ายข้าวเปลือก เช่น กำหนดชนิดและปริมาณข้าวเปลือกที่จะรับจำหน่าย กำหนดระยะเวลา วิธีการและเงื่อนไขในการรับจำหน่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติโครงการ หลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ ในวันที่ ๑๓ เดือนเดียวกันแล้ว วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ก็เริ่มโครงการซึ่งในวันดังกล่าวสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีหนังสือแสดงความไม่เห็นด้วยกับโครงการฯ ไปยังจำเลย โดยแนบรายงานวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต” ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประกอบพร้อมเสนอความเห็นที่ควรยกเลิกโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือก แล้วนำระบบการประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าวมาใช้แทน หลังจากเริ่มโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกได้ไม่นาน มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์โครงการรับจำหน่ายข้าวอย่างมากทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย สำหรับหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง มีความเห็นทำนองเดียวกันว่าไม่เห็นด้วยกับโครงการฯ ต่างมีหนังสือถึงคณะรัฐมนตรีชี้แจงให้ทราบว่าเกิดการทุจริตในขั้นตอนดำเนินการอย่างมาก ทั้งเสนอตัวเลขความเสียหายของโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในปีก่อนตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นช่วงก่อนรัฐบาลจำเลยว่ามีสูงถึงหนึ่งแสนล้านบาท และยังไม่สามารถปิดโครงการฯ ได้ ขอให้รัฐบาลจำเลยตระหนักถึงความเสียหายและผลกระทบต่องบประมาณของรัฐด้วย ปรากฏว่าในการปิดบัญชีโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกสำหรับข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๔/๕๕ โดยคณะอนุกรรมการปิดบัญชีที่จำเลยในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติแต่งตั้ง มีผลการดำเนินงานขาดทุนประมาณ ๓๒,๓๐๑ ล้านบาท ข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๕ และข้าวเปลือกนาปี ๒๕๕๕/๕๖ ที่รับจำหน่ายต่อเนื่องมา มีผลขาดทุนประมาณสองแสนล้านบาท ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เมื่อสิ้นสุดโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ครั้งที่ ๑) มีตัวเลขขาดทุนสะสมประมาณสามแสนล้านบาท ถึงวันที่จำเลยต้องรักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและต่อมากระทั่งพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ



ตัวเลขการขาดทุนยังไม่ได้รับการแก้ไขไปในทางที่ดีขึ้น มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามฟ้องว่า การบริหารจัดการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจำเลยในฐานะนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ และการที่จำเลยไม่สั่งระงับโครงการฯ หลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการเห็นว่าผลการดำเนินโครงการฯ ประสบกับการขาดทุนนั้นเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ โดยโจทก์ระบุกฎหมายที่อ้างว่าจำเลยกระทำผิดมาสองฉบับ คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๓/๑ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ.....” สำหรับมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ก็บัญญัติทำนองเดียวกันว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ.....” เห็นว่า จากถ้อยคำในตัวของทั้งสองมาตราที่โจทก์ประสงค์ให้ลงโทษดังกล่าว การกระทำผิดที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายทั้งสองมาตรานั้น นอกจากผู้กระทำต้องเป็นเจ้าของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องมีเจตนาปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้ว ผู้กระทำความผิดยังต้องมีมูลเหตุชกแจงใจหรือมีเจตนาพิเศษ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วย กล่าวคือ ลำพังการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายสองมาตราดังกล่าว หากจะเป็นความผิดข้อเท็จจริงต้องฟังได้ว่า ผู้กระทำมีมูลเหตุชกแจงใจ หรือมีเจตนาพิเศษเพื่อจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความ



เสียหายด้วย หรือมิฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็ต้องเป็นไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการกระทำ “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) ซึ่งมูลเหตุชักจูงใจหรือเจตนาพิเศษทั้งสองกรณีดังกล่าว ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรง^๑ หรือมุ่งแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยตรง มิใช่เพียงเล็งเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือเล็งเห็นว่าจะมีเจตนาทุจริตเท่านั้น คดีนี้จากทางไต่สวน โจทก์นำสืบว่า โครงการรับจำนำ

ข้าวมีการทุจริตทุกขั้นตอนโดยเฉพาะขั้นตอนการระบายข้าว แต่ไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใดที่พอจะบ่งชี้ว่าจำเลยได้รับประโยชน์จากการทุจริตในการระบายข้าวดังกล่าว แม้ได้ความจากคดีหมายเลขดำที่ อม.๒๕/๒๕๕๘ หมายเลขคำที่ อม.๑/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ อม.๑๗๘/๒๕๖๐ หมายเลขแดงที่ อม.๑๗๘/๒๕๖๐ ว่ากลุ่มของบริษัทสยามอินดิگا จำกัด ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑๐ ในคดีดังกล่าวได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำโดยทุจริตจากขั้นตอนการระบายข้าว แต่ก็ไม่มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดที่พอจะชี้ให้เห็นว่าการทุจริตของบริษัทสยามอินดิกา จำกัด นั้นจำเลยมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย หรือเหตุที่จำเลยไม่ยับยั้งโครงการรับจำนำข้าวตามที่โจทก์ฟ้องเป็นเพราะจำเลยต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทสยามอินดิกา จำกัด ส่วนที่โจทก์นำสืบว่าเคยมีรูปของนายอภิชาติ จันทร์สกุลพร หรือเสี่ยเป็ง ผู้ก่อตั้งบริษัทสยามอินดิกา จำกัด ปรากฏอยู่ในภาพการเดินทางไปเยือนห้องกงของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร พี่ชายจำเลยนั้น เห็นว่า แม้จะมีเหตุการณ์ตามภาพเช่นนั้นจริง ก็ยังไม่เป็นหลักฐานเพียงพอให้รับฟังได้ว่า จำเลยมีความสัมพันธ์กับนายอภิชาติถึงขั้นจะยอมเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทสยามอินดิกา จำกัด ซึ่งมีนายอภิชาติเป็นผู้ก่อตั้ง เพราะจากทางไต่สวนไม่ปรากฏ

^๑ ศาสตราจารย์จิติติ ดิงศภักดิ์ : หมายเหตุท้ายฎีกาที่ ๖๓๘/๒๕๒๓



พยานหลักฐานใดที่สื่อแสดงว่าจำเลยมีความสัมพันธ์กับบริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด หรือนายอภิชาติ ดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงฟังไม่ได้ว่าจำเลยมีมูลเหตุชกจิตใจหรือเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควร ได้โดยชอบด้วยกฎหมายให้แก่กลุ่มของบริษัทสยามอินดิโก้ จำกัด หรือนายอภิชาติ การละเว้นไม่ยับยั้ง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจำเลยตามฟ้อง จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๑๕๗ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๗/๑ ส่วนผลการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว แม้จะฟังว่าก่อให้เกิดความเสียหายมากมายดังที่โจทก์ฟ้อง หรือฟังว่าไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของ ประเทศโดยรวมดังที่จำเลยต่อสู้ ก็ไม่ใช่สาระที่จะต้องนำมาพิจารณาว่าจำเลยกระทำผิดตามฟ้องหรือไม่ เพราะผลของโครงการฯ ไม่ใช่องค์ประกอบของความผิดตามบทกฎหมายที่โจทก์ฟ้องและประสงค์ ให้ลงโทษ จำเลยจึงไม่ได้กระทำผิดตามฟ้อง กรณีไม่จำเป็นต้องพิเคราะห์ว่า การดำเนินโครงการหรือการ ไม่ยับยั้งโครงการฯของจำเลยเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องพิเคราะห์ข้อต่อสู้อื่นของจำเลย เช่นเรื่องอำนาจฟ้อง หรือเรื่องเขตอำนาจศาล เช่นกัน เพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลง

จึงวินิจฉัยยกฟ้อง.

นายพิศล พิรุณ