

กลุ่มที่ 4

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

โดย จุรี วิจิตรวาทการ

✓ การต่อต้านคอร์รัปชัน : จากการปฏิรูปทางการเมืองถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

โดย นवलน้อย ตวีรัตน์

✓ บทเรียนจากรัฐธรรมนูญใหม่และการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

โดย พิภพ ธงไชย

✓ บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม กรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข

โดย รสนา โตสิตระกูล

✓ ปัญหาในการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ

โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์

✓ บทบาทของสื่อหนังสือพิมพ์ต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน : การวิเคราะห์เนื้อหาจากข่าวประกวดของ  
มูลนิธิอิศรา อมันตกุล

โดย ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี

คอร์รัปชันและสื่อในประเทศไทย

โดย ดวงกมล โชติตะนา และ Frank Flatters

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง

สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

กลุ่มที่ 4

การเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

คอร์รัปชันและสื่อในประเทศไทย\*

โดย

ดวงกมล โชตนะนา

Frank Flatters

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

\* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

# สารบัญ

หน้า

1. บทนำ.....	1
2. การคอร์รัปชันและสื่อ : มุมมองในเชิงสากล.....	1
2.1 หลักฐานจากข้อมูลระหว่างประเทศ.....	1
2.2 ประเทศไทยในมุมมองของสากล.....	8
3. การรายงานข่าวคอร์รัปชันของสื่อมวลชนไทย.....	8
3.1 ลักษณะการรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์.....	10
3.2 การตื่นตัวของข่าวคอร์รัปชัน.....	13
3.3 การรายงานข่าวคอร์รัปชันของโทรทัศน์-วิทยุ vs หนังสือพิมพ์.....	15
3.4 ข้อสรุปในบทนี้.....	16
4. ประสิทธิภาพของการรายงานข่าวคอร์รัปชัน.....	16
5. หลักประกันเสรีภาพสื่อภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	23
6. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 : การเข้าถึงข้อมูล.....	25
7. บทสรุป.....	26
8. ข้อเสนอแนะเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อสังคมโปร่งใส.....	27
1. ด้านกฎหมายคุ้มครอง.....	27
2. ด้านการเข้าถึงข้อมูล.....	28
3. ด้านคุณภาพสื่อและบุคลากรของสื่อ.....	28
4. ด้านองค์กรอิสระ.....	28
5. ด้านการศึกษา.....	29
6. ด้านกองทุน.....	29
References.....	29

---

“บทบาทของสื่อ คือ การสนับสนุนธรรมาภิบาล และควบคุมคอร์รัปชัน สื่อไม่ได้มีหน้าที่เพียงกระตุ้นเตือนให้สาธารณชนตระหนักถึงปัญหาคอร์รัปชันสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ผลต่อเนื้องที่จะตามมาในภายหลัง และหาทางเยียวยาปัญหาคอร์รัปชันเท่านั้น แต่ยังต้องตรวจสอบ และรายงานความเคลื่อนไหวต่างๆ ของการคอร์รัปชันด้วย ในทางกลับกัน ประสิทธิภาพของสื่อขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงข้อมูลและเสรีภาพในการแสดงออกพอๆ กับความเป็นมืออาชีพและจริยธรรมของบรรดานักหนังสือพิมพ์ที่ทำข่าวเจาะลึก”

---

# คอร์รัปชันและสื่อในประเทศไทย

## 1. บทนำ

คอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นปัญหาใหญ่ที่ซับซ้อน ทั้งฝั่งรากลึกและแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง นับวันจะเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น ด้วยความตระหนักต่อความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดต่อประเทศชาติ ในสังคมประชาธิปไตย สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูล ส่งเสริมให้เกิดการถกเถียง หรือเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงปัญหาคอร์รัปชัน ที่นับเป็นวาระสำคัญอันหนึ่งเช่นกัน

จุดประสงค์ของรายงานชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อ ตรวจสอบบทบาทของสื่อในความพยายามที่จะลดปัญหาคอร์รัปชันของไทย โดยจะหยิบยกประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การสนับสนุนและขีดจำกัดบางด้านของสื่อมานำเสนอ นอกจากนี้ยังนำเสนอหลักฐานทางประวัติศาสตร์และหลักฐานที่เป็นสากล รวมถึงประสบการณ์ของไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้

รายงานนี้เริ่มด้วยการพิจารณาบทบาทของสื่อในการลดปัญหาคอร์รัปชันในระดับสากล มุ่งเน้นนำเสนอสายสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างสื่อและการคอร์รัปชัน พร้อมทั้งตัวบ่งชี้บางตัวที่ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ของไทยต่อเรื่องนี้เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ จากนั้นจะมาดูสภาพการปฏิบัติงานของสื่อในประเทศไทย การสำรวจขอบเขตการรายงานข่าวคอร์รัปชันของสื่อสิ่งพิมพ์ไทย และตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากการรายงานข่าวในการลดปัญหาคอร์รัปชัน

## 2. การคอร์รัปชันและสื่อ : มุมมองในเชิงสากล

การยอมรับบทบาทของสถาบันเชิงสังคมและชุมชนในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมและยั่งยืนที่มีมากขึ้นนั้น (ธนาคารโลก 2000a และ 2000b) ทำให้บทบาทของสื่อได้รับการปรับปรุงและตรวจสอบอย่างละเอียดมากขึ้น ดังข้อความในเครื่องหมายคำพูดในหน้าแรกของรายงาน ซึ่งมักจะมองกันว่าสื่อสิ่งพิมพ์เป็นตัวกลางในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันและต่อสู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างแท้จริง

### 2.1 หลักฐานจากข้อมูลระหว่างประเทศ

การให้ความสนใจต่อปัญหาคอร์รัปชันและต่อสถาบันต่างๆ ของชุมชนเมื่อไม่นานมานี้ส่งผลให้เกิดการผลิตและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับปัญหานี้อย่างมาก โดยข้อมูลเหล่านี้มาจากทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจหลักๆ อาทิ ธนาคารโลก และจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับแง่มุมต่างๆ ในการพัฒนาชุมชน

องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง จากผลการสำรวจประจำปีว่าด้วยพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชันทั่วโลก โดยเฉพาะ "ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชัน" ประจำปี ดัชนีที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ล่าสุดในเดือนกันยายนปี 2543 (IT 2543) และสรุปผลการสำรวจที่ทำในช่วงปี 2541 ถึง 2543 ฟรีดอม เฮาส์<sup>1</sup> ทำการสำรวจประจำปีเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การประเมินเสรีภาพของสื่อในหลายประเทศทั่วโลก โดยผลการสำรวจล่าสุดได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในปี 2543 (ฟรีดอม เฮาส์ 2543)

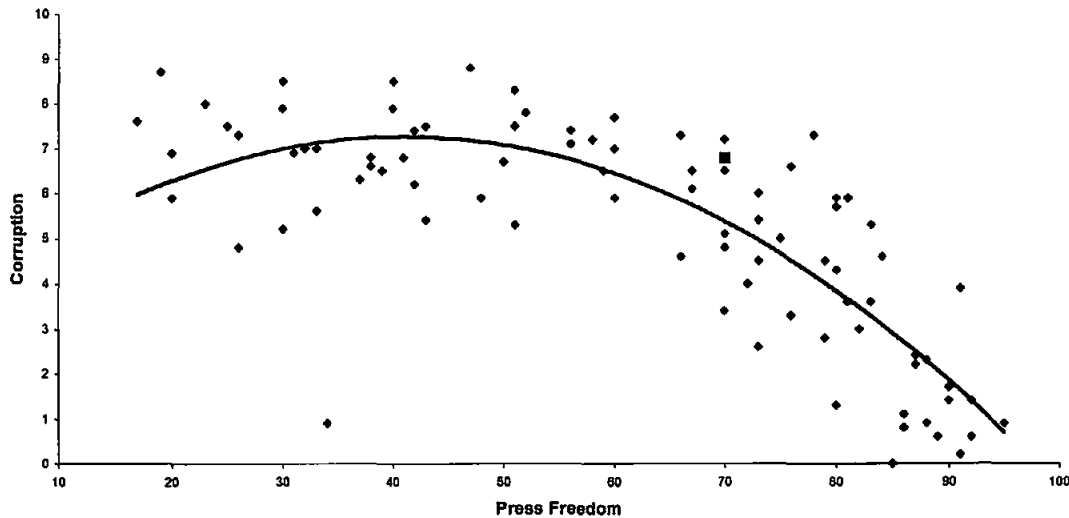
ดัชนีเสรีภาพของสื่อที่สำรวจโดยฟรีดอม เฮาส์ (เอฟเอช) แบ่งเป็นระดับตั้งแต่ 1-10 ในขณะที่ดัชนีชี้การคอร์รัปชันขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (ทีไอ) แบ่งเป็นระดับตั้งแต่ 0-100 โดยเราได้เปลี่ยนแปลงลำดับของดัชนีเอฟเอชและทีไอเพื่อแสดงให้เห็นว่า ค่าที่สูงขึ้นของดัชนีแต่ละตัวหมายถึงระดับที่สูงขึ้นของปรากฏการณ์ที่ถูกนำมาประเมิน อันได้แก่เสรีภาพของสื่อและการคอร์รัปชัน ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพสื่อและการคอร์รัปชันจากการประเมินของฟรีดอม เฮาส์ และทีไอ ซึ่งทำการสำรวจใน 89 ประเทศ และก็เป็นไปอย่างที่ตั้งสมมติฐานไว้ ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างเสรีภาพของสื่อและการคอร์รัปชัน นั่นคือประเทศที่เสรีภาพของสื่อสูง จะมีการคอร์รัปชันน้อยลง ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นขอบเขตกว้างๆ ของทั้งการคอร์รัปชันและเสรีภาพของสื่อในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่เมื่อพิจารณาโดยรวม ประเทศต่างๆ ที่มีระดับเสรีภาพสื่อต่ำก็จะมีระดับการคอร์รัปชันต่ำด้วย เส้นทึบ คือ เส้นแนวโน้มที่สอดคล้องกับข้อมูลในชาร์ท อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะสรุปขึ้นเด็ดขาดลงไป น่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากถ้าได้พิจารณาข้อสังเกตสำคัญ 2 ประการของข้อมูลที่ปรากฏในภาพที่ 1

1. เมื่อเสรีภาพของสื่ออยู่ในระดับต่ำ หรือเมื่อการคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างการคอร์รัปชันและเสรีภาพสื่อปรากฏในทิศทางตรงกันข้ามกับข้อสมมติฐาน ตัวอย่างเช่น เสรีภาพสื่อที่เพิ่มขึ้นจะสัมพันธ์กับการคอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้น ดังที่แสดงให้เห็นถึงเส้นแนวโน้มที่ชันขึ้นในระดับที่เสรีภาพของสื่ออยู่ในจุดต่ำ

2. มีข้อสังเกตหลายประการเกี่ยวกับเส้นแนวโน้ม มีหลายประเทศที่มีระดับเสรีภาพของสื่อสูงและมีระดับการคอร์รัปชันสูงกว่าที่คาดการณไว้ ยกตัวอย่าง ไทยไม่ได้เลวร้ายดังที่กล่าวมาข้างต้น (ซึ่งโดยดัชนีรูปเหลี่ยมด้านบนขวามือของภาพนั้น เสรีภาพสื่อของไทย = 70 ส่วนดัชนีการคอร์รัปชัน = 6.8) ขณะที่ มีหลายประเทศที่ระดับการคอร์รัปชันต่ำกว่าที่คาดการณไว้โดยพิจารณาจากระดับเสรีภาพของสื่อ มีดัชนีตัวเดียวซึ่งอยู่บริเวณล่างสุดซ้ายมือ คือ ดัชนีของสิงคโปร์ที่เสรีภาพของสื่อ = 34 ส่วนการคอร์รัปชัน = 0.9 ถือเป็นตัวอย่างชัดเจนที่สุดในปรากฏการณ์นี้

<sup>1</sup> ฟรีดอม เฮาส์ ประเมินระดับเสรีภาพสื่อโดยพิจารณาจากเครื่องบ่งชี้ต่างๆ อาทิ 1) อิทธิพลของกฎหมายและการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับเนื้อหาของข่าวที่สื่อนำเสนอ 2) อิทธิพลทางการเมืองหรือการควบคุมเนื้อหาของข่าว 3) อิทธิพลทางเศรษฐกิจทั้งในระดับเอกชนและรัฐบาลที่มีต่อเนื้อหาของข่าว และ 4) การล่วงละเมิดสื่อโดยการฆาตกรรม ทำร้ายร่างกาย รั้งควาน และเซ็นเซอร์

**Figure 1**  
**Press Freedom and Corruption: All Countries**



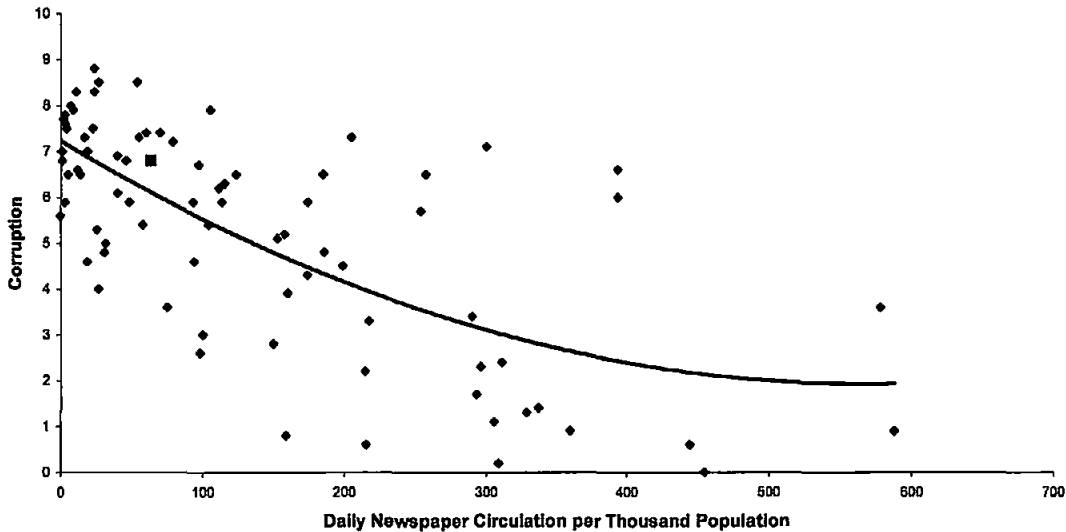
หมายเหตุ: ประเทศไทยซึ่งโดยดัชนีรูปเหลี่ยมด้านบนขวามือของภาพ เสรีภาพสื่อของไทย = 70 ดัชนีการคอร์รัปชัน = 6.8

ภาพที่ 2 นำเสนอมุมมองอีกด้านหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างสื่อและการคอร์รัปชัน โดยกราฟนี้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์และการคอร์รัปชัน ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้อ่านในแนวนอนในภาพที่ 2 ประเมินจำนวนหนังสือพิมพ์รายวันที่มียอดจำหน่ายต่อผู้อ่านพันคน ดังที่ระบุในตาราง 19 ของรายงานการพัฒนาโลก (ธนาคารโลกปี 2543) ข้อมูลที่นำเสนอในภาพดังกล่าวนี้ต่างจากภาพที่ 1 แต่รวมข้อมูลจาก 81 ประเทศที่ทั้งทีโอและธนาคารโลก ภาพที่ 2 สนับสนุนสมมติฐานที่ว่าสื่อมีความสำคัญสำหรับการปราบปรามปัญหาการคอร์รัปชัน เส้นแนวโน้มชันในแนวตั้งลง แม้ว่าอิทธิพลของจำนวนผู้อ่านที่เพิ่มขึ้นจะมีแนวโน้มลดลงเมื่ออยู่ในระดับที่ยอดผู้อ่านเพิ่มสูงขึ้น (และระดับคอร์รัปชันต่ำลง) อย่างไรก็ตาม ยังมีความหลากหลายมากมายในเส้นแนวโน้ม ในหลายประเทศที่มีจำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ในระดับต่ำจะมีระดับการคอร์รัปชันต่ำตามไปด้วย ขณะที่ประเทศอื่นๆ มีแนวโน้มตรงข้ามกัน คือ ระดับยอดจำหน่ายหนังสือพิมพ์สูง และระดับคอร์รัปชันที่สูงตามกันไปด้วย

แล้วจะอธิบาย "ปริศนา" ที่ปรากฏในภาพที่ 1 และ 2 อย่างไร ตัวอย่างเช่น ความผกผันรอบๆ เส้นแนวโน้ม และความสัมพันธ์เชิงบวกที่ไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้น ระหว่างเสรีภาพสื่อและการคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ในภาพที่ 1 คืออะไร นั่นเป็นเพราะระดับของรายได้หรือการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

ประสิทธิภาพของสื่อในการต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ที่โยงใยถึงระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าสัดส่วนประชากรไม่รู้หนังสือสูง สื่อจะมีประสิทธิภาพต่ำในการกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงปัญหาการคอร์รัปชัน ในทำนองเดียวกัน ถ้าระดับรายได้ต่ำมากๆ ประชาชนก็จะมีเวลาและทรัพยากรที่จะก้าวให้หนังสือรวมทั้งเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมืองที่จำเป็นเพื่อดำเนินการบางอย่างเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

**Figure 2**  
**Newspaper Readership and Corruption**

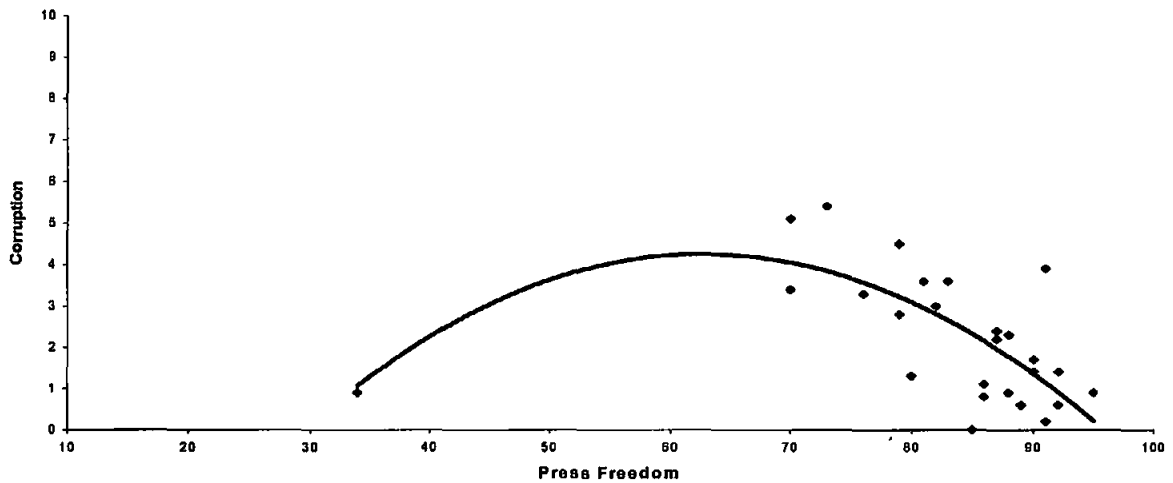


ในวิธีการง่ายๆ ที่จะสำรวจบทบาทของระดับรายได้ที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสื่อและการคอร์รัปชัน เราจัดหมวดหมู่ประเทศต่างๆ ดังตัวอย่างที่แสดงไว้ในภาพที่ 1 ตามระดับการพัฒนาระดับของ ธนาคารโลก ที่จัดแบ่งรายได้ประเทศต่างๆ เป็นระดับสูง ระดับกลาง (ต่อไปจะแบ่งเป็นระดับต่ำและกลางก่อนไปทางสูง) และต่ำ ภาพที่ 3, 4 และ 5 แสดงให้เห็นว่าเกิดอะไรขึ้นต่อความสัมพันธ์ในภาพที่ 1 (ระหว่างเสรีภาพของสื่อและการคอร์รัปชัน) เมื่อแบ่งประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง และกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ อาศัยข้อมูลล่าสุดจากธนาคารโลก (ธนาคารโลก 2000a หน้า 334-35)

ภาพที่ 3 สำหรับประเทศที่มีรายได้สูง จะมีลักษณะคล้ายกับภาพที่ 1 ยกเว้นประเทศเดียว ภาพแสดงถึงความสัมพันธ์เชิงลบอย่างเห็นได้ชัดระหว่างเสรีภาพสื่อและการคอร์รัปชัน ภายในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ดูเหมือนว่าเสรีภาพของสื่อจะเป็นอาวุธสำคัญที่ใช้ปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างได้ผล เมื่อเปรียบเทียบภาพที่ 3 และ 1 มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ระดับเสรีภาพของสื่อในประเทศที่มีรายได้สูงจะมีมากกว่าและแสดงให้เห็นถึงความผกผันที่น้อยกว่าประเทศต่างๆ ที่ปรากฏในภาพที่ 1 (ยกเว้นประเทศเดียวที่กล่าวไว้ข้างต้น)



**Figure 3**  
**Press Freedom and Corruption: High Income Countries**



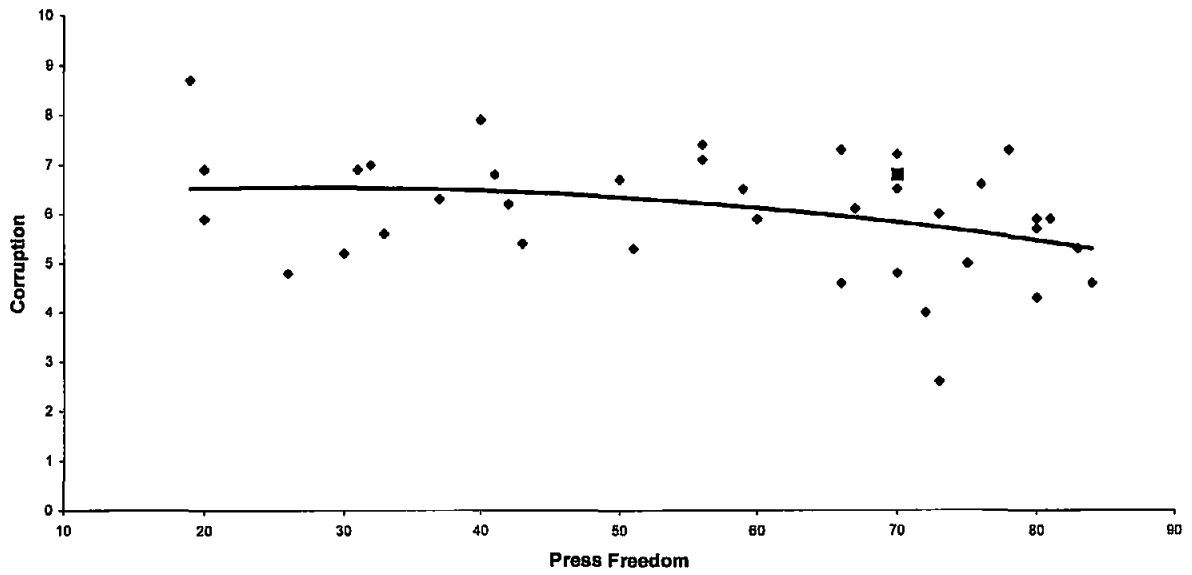
ภาพที่ 4 และ 5 ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่าง ทั้งสำหรับกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางและกลุ่มประเทศรายได้ต่ำ

1. มีระยะห่างของเสรีภาพสื่อมากกว่ากลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง
2. มีความผันผวนในระดับการคอร์รัปชันน้อยกว่ากลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง
3. ระดับการคอร์รัปชันโดยเฉลี่ยสูงกว่าประเทศที่มีรายได้สูง และสำหรับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำก็มีระดับการคอร์รัปชันสูงกว่ากลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง และ
4. เกือบไม่มีความสัมพันธ์เลยระหว่างเสรีภาพสื่อและการคอร์รัปชัน

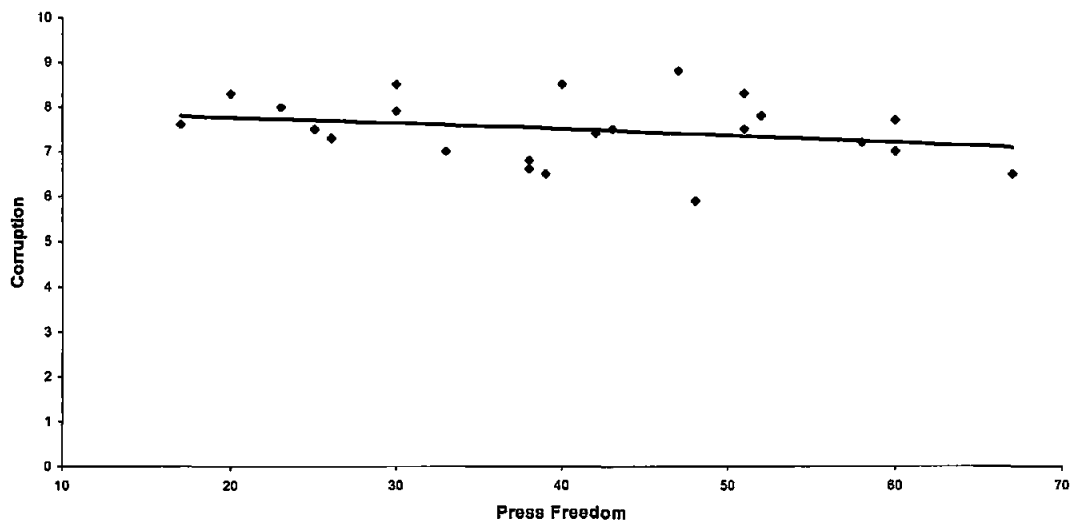
เราจึงต้องสรุปว่า สมมติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับบทบาทของสื่อในการลดปัญหาการคอร์รัปชัน การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการพัฒนาในด้านต่างๆ มีข้อมูลสนับสนุนน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ สำหรับประเทศต่างๆ ซึ่งร่ำรวยอยู่แล้ว มีความสัมพันธ์เชิงลบที่เด่นชัดระหว่างการคอร์รัปชันและเสรีภาพสื่อ ขณะที่ไม่แสดงชัดเจนนัก สำหรับประเทศในสวนอื่นๆ ของโลก ซึ่งเรื่องนี้ต้องมีการศึกษาเพื่อหาคำอธิบายต่อไป

เมื่อมองภาพรวมทั่วโลกจะพบว่า ระดับรายได้โดยเฉลี่ยเป็นตัวแปรที่ดีที่จะอธิบายถึงปัญหาการคอร์รัปชันได้ดีพอๆ กับเสรีภาพสื่อ หรือความสำคัญของสื่อในสังคม มีเพียงเฉพาะประเทศที่ร่ำรวยเท่านั้นที่สื่อดำเนินบทบาทเป็นอิสระในการลดปัญหาการคอร์รัปชัน

**Figure 4**  
**Press Freedom and Corruption: Middle Income Countries**



**Figure 5**  
**Press Freedom and Corruption: Low Income Countries**



ข้อมูลที่สนับสนุนข้อสรุปนี้รวมอยู่ในตารางที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นระดับโดยเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของการคอร์รัปชัน เสรีภาพสื่อและจำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์สำหรับกลุ่มประเทศต่างๆ ในลำดับของรายได้ที่ลดลง โดยตารางดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าระดับรายได้ที่ต่างกันอธิบายความแตกต่างของเสรีภาพสื่อ จำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ และการคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ตารางดังกล่าวยังได้นำเสนอข้อมูลย่อยๆ ของชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงและประเทศไทย ข้อมูลบางอย่างสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงได้สรุปไว้ในภาพที่ 6 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อในแนวทางเดียวกันเหมือนกับที่ได้นำเสนอไปแล้วสำหรับกลุ่มประเทศอื่นๆ ในภาพที่ 1, 3, 4 และ 5

เอเชียตะวันออกเฉียงเป็นภูมิภาคที่น่าสนใจเพราะ ทุกประเทศที่ได้มีการตรวจสอบได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อและการคอร์รัปชันอยู่ในระดับต่ำที่สุด เมื่อทำการสำรวจ 10 ประเทศทำให้เห็นว่ามี 4 ประเทศที่แสดงให้เห็นระดับเสรีภาพสื่อที่ต่ำและมีห้าประเทศที่ระดับเสรีภาพสื่อค่อนข้างสูง ระหว่างประเทศเหล่านี้ มีระยะห่างของระดับการคอร์รัปชันกว้างมาก โดย 4 ประเทศทางซ้ายมือ คือ กลุ่มที่มีเสรีภาพสื่อต่ำสุดนั้น มีทั้งประเทศที่มีระดับการคอร์รัปชันที่สูงและต่ำกว่ากลุ่มประเทศทางขวามือ ซึ่งมีเสรีภาพสื่อมากกว่า ในจำนวน 10 ประเทศที่แสดงในภาพที่ 6 ประเทศที่มีคอร์รัปชันสูงสุด คือ ประเทศที่ระดับเสรีภาพของสื่อระดับปานกลาง คือ ไม่ได้สูงสุดและไม่ได้ต่ำสุด โดย "โคมหน้าคนไร้ความสุข" ซึ่งปรากฏบนเส้นแนวโน้มสำหรับประเทศเหล่านี้ สนับสนุนข้อสรุปที่ว่า ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อและการคอร์รัปชันในบรรดาประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง

ตารางที่ 1  
การคอร์รัปชัน สื่อ และระดับของการพัฒนา

ยอดจำหน่าย นสพ.

	การคอร์รัปชัน		เสรีภาพสื่อ		สัดส่วนต่อพันคน	
	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน
<b>ระดับรายได้</b>						
สูง	2.2	1.5	82.5	12.0	280.3	140
สูงและกลาง	3.5	2.1	76.4	15.4	227.6	139
<b>ค่อนข้างสูง</b>						
กลาง	6.0	1.2	57.2	20.4	121.8	100
ต่ำและกลาง	6.9	1.1	45.7	18.3	56.9	83
<b>ค่อนข้างต่ำ</b>						
ต่ำ	7.5	0.7	40.8	13.9	14.9	16
เอเชียตะวันออกเฉียง	5.7	2.2	53.3	24.0	207.4	210
ทุกประเทศ	5.3	2.4	60.5	22.8	138.7	141
ไทย	6.8	n.a.	70.0	n.a.	63.0	-

<sup>2</sup> "เอเชียตะวันออกเฉียง" ประกอบด้วย จีน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ไทย และเวียดนาม เป็นประเทศที่มีข้อมูลทั้งในส่วนของเสรีภาพของสื่อ (จากฟรีดอม เฮาส์) และการคอร์รัปชัน (จากทีไอ)

## 2.2 ประเทศไทยในมุมมองของสากล

ย้อนกลับไปทีตารางที่ 1 เราสามารถเปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคและประเทศอื่นๆ ของโลก ตารางดังกล่าวบอกเราว่าไทยมีระดับเสรีภาพของสื่อและระดับการคอร์รัปชันสูงกว่าระดับเฉลี่ยในประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและภูมิภาคอื่นของโลก ยิ่งไปกว่านั้น ตามที่ได้เห็นในภาพ 1, 4 และ 6 ไม่ว่าจะเทียบกับประเทศอื่นๆ ในโลก เอเชียตะวันออกเฉียงหรือกลุ่มรายได้ในระดับเดียวกับไทย มีระดับเสรีภาพของสื่อและระดับการคอร์รัปชันสูงกว่าการคาดการณ์ ดูจากสถานะภาพของไทยโดยการเปรียบเทียบกับประเทศอื่น จากตัวบ่งชี้ 3 ตัวที่แสดงไว้ในตารางที่ 1 ซึ่งให้เห็นว่าอย่างเดียวกับไทยมีต่ำกว่าอัตราเฉลี่ย คือ ยอดจำหน่ายหนังสือพิมพ์ แม้จะมีเสรีภาพของสื่อที่ทัดเทียมผู้อื่น หนังสือพิมพ์ของไทยก็ไม่ได้มีผู้อ่านจำนวนมาก โดยจำนวนสมาชิกหนังสือพิมพ์ที่ต่ำอาจจะมาจากตัวแปรต่างๆ ซึ่งรวมถึง รายได้ที่ต่ำของกลุ่มคนที่น่าจะอ่านหนังสือ ระดับการรู้หนังสือและการศึกษาที่ต่ำและประกอบกับตัวแปรทางวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อข่าวสารน้อย เราไม่ต้องการที่จะล้วงลึกถึงตัวแปรต่างๆ ในรายงานฉบับนี้ แต่ถึงกระนั้นก็ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ที่ต่ำไม่ได้เป็นเหตุผลเดียวที่สื่อของไทยไม่มีผลกระทบต่อคอร์รัปชัน ย้อนกลับไปทีภาพที่ 2 จะเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ยอดจำหน่ายหนังสือพิมพ์และการคอร์รัปชัน จะสังเกตว่าไทยอยู่เหนือเส้นแนวโน้มเมื่อเทียบกับทุกประเทศซึ่งบ่งชี้ว่า แม้จะมีการควบคุมระดับของผู้อ่านหนังสือพิมพ์แล้วก็ตาม ระดับการคอร์รัปชันของไทยก็ยังคงสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ อีกมาก

## 3. การรายงานข่าวคอร์รัปชันของสื่อมวลชนไทย

หลังจากที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อมวลชนกับปัญหาคอร์รัปชันไปแล้ว กลับมาดูข้อเท็จจริงการทำงานของสื่อมวลชนไทย ซึ่งเราได้เข้าไปตรวจสอบการรายงานข่าวคอร์รัปชันของสื่อมวลชนเนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา เราจึงตรวจสอบเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์โดยเลือกเพียง 6 เล่ม ได้แก่ ไทยรัฐ เดลินิวส์ มติชน ข่าวสด กรุงเทพธุรกิจ และประชาชาติธุรกิจ ในการศึกษาได้เลือกช่วงเวลา ย้อนหลังไปครอบคลุมช่วงเวลาของ 3 รัฐบาลด้วยการตรวจสอบข่าวคอร์รัปชันในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา คือ ในช่วงของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 2538 - 25 พ.ย. 2539) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 2539 - 9 พ.ย. 2540) นายชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 2540 - ก.ย. 2543) โดยสาเหตุที่เลือกช่วงเวลาดังกล่าว ก็เพื่อให้ครอบคลุมช่วงที่มีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้น เช่น การเลือกตั้ง การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจและหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อจะได้ศึกษาพฤติกรรมการรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์ที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า สิ่งพิมพ์ไทยทั้ง 6 ฉบับมีการรายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในทางตรงประมาณ 278 เรื่อง (Topic) (ดูตารางที่ 2) จากจำนวนปริมาณข่าว รายงาน และบทวิเคราะห์ที่ไม่ต่ำกว่า 4,200 ครั้ง (Reporting)<sup>3</sup> การศึกษานี้ยังได้ จัดหมวดหมู่ ข่าวคอร์รัปชัน เพื่อศึกษาถึงลักษณะการรายงานข่าวคอร์รัปชันประเภทต่างๆ ของหนังสือพิมพ์ ได้แก่

<sup>3</sup> การนับหัวเรื่อง นับจากข่าวคอร์รัปชันประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนด ขณะที่การนับปริมาณใช้วิธีสุ่มนับจากการรายงานข่าวคอร์รัปชันเรื่องใหญ่ที่ตีพิมพ์จริงในหนังสือพิมพ์ 6 ฉบับที่เป็นทั้งข่าว บทวิเคราะห์ และรายงาน

1. เหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับคอร์รัปชัน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น

#### คอร์รัปชันในภาครัฐ (Public Corruption)

- (1) การทุจริตซื้อขายเสียง
- (2) การจัดซื้อจัดจ้าง
- (3) การบิดเบือนอำนาจหน้าที่ ซึ่งครอบคลุมการเรียกรับสินบนและการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์พรรคพวกเพื่อนพ้อง
- (4) พฤติกรรมผิดกฎหมายของข้าราชการและนักการเมือง
- (5) การเบียดบังยักยอกเงินหลวง
- (6) การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ

#### คอร์รัปชันในภาคเอกชน (Private Corruption)

- (7) การฉ้อโกงในสถาบันการเงิน
- (8) การฉ้อโกงผู้บริโภคและรัฐ
- (9) การคอร์รัปชันในวงการสื่อ

2. ชาวเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยกรรายงานผลการวิจัย ความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานราชการ และสถาบันการศึกษา และวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผลที่ได้จากการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่อยู่ในข่ายคอร์รัปชัน พบได้ในรายงานทั้งประเภทข่าว บทความ สกู๊ป ข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนทั้งที่เป็นการคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน ตามข้อ 1 พบว่า หนังสือพิมพ์รายงานข่าวเกี่ยวกับการบิดเบือนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในจำนวนที่สูงที่สุด มาเป็นอันดับหนึ่ง หรือคิดเป็น 22.82% ของการรายงานข่าว เหตุการณ์คอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน ตามด้วยข่าวคอร์รัปชันในภาคเอกชนเกี่ยวกับการฉ้อโกงผู้บริโภค รัฐ มาเป็นอันดับสอง 15.21% อันดับสาม ได้แก่ ข่าวคอร์รัปชันประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง 14.13% อันดับสี่ ได้แก่ ข่าวการซื้อขายเสียงและข่าวพฤติกรรมไม่สุจริตของทั้งนักการเมือง ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ 12.5% อันดับห้า ได้แก่ ข่าวการฉ้อโกงในภาคสถาบันการเงิน 10.86% ตามด้วยข่าวคอร์รัปชันประเภทการเบียดบังยักยอกเงินหลวงมาเป็นอันดับหก 9.78% อันดับเจ็ดเป็นข่าวการซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ 1.63% และสุดท้ายข่าวคอร์รัปชันในวงการสื่อเป็นข่าวเพียง 1.08%

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข่าวคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชนจะพบว่า มีการรายงานข่าวคอร์รัปชันภาคเอกชนเพียง 27.17% ของการรายงานข่าวเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับคอร์รัปชัน

## ตารางที่ 2

สถิติการรายงานข่าวคอร์รัปชันในช่วงรัฐบาลบริหาร ศิลปอาชา – นายชวน หลีกภัย

(13 ก.ค. 2538 - ก.ย. 2543)

ประเภทข่าว	จำนวนหัวเรื่อง
ข่าวคอร์รัปชันทั่วไป	94
คอร์รัปชันในภาครัฐ	
การทุจริตซื้อขายเสียง	23
การจัดซื้อจัดจ้าง	26
การบิดเบือนอำนาจหน้าที่	41
พฤติกรรมไม่ถูกกฎหมายของข้าราชการและนักการเมือง	23
การเบียดบัง-ยกยอกเงินหลวง	18
การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ	3
คอร์รัปชันในภาคเอกชน	
การฉ้อโกงในสถาบันการเงิน	20
การฉ้อโกงผู้บริโภคและรัฐ	28
คอร์รัปชันในวงการสื่อ	2
<b>รวม</b>	<b>278</b>

จากการตรวจสอบการรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์ ยังพบว่ามีกรรายงานข่าวผลการวิจัยข้อเสนอแนะ แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ในจำนวนหัวเรื่องข่าวสูงที่สุด โดยเราได้จัดแบ่งข่าวแบบนี้ไว้ในหัวข้อข่าวคอร์รัปชันทั่วไป ไม่ได้นำไปคิดรวมเพื่อนับสัดส่วนการรายงานข่าวดังกล่าวข้างต้น

### 3.1 ลักษณะการรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์

#### คอร์รัปชันในภาครัฐบาล

(1) การทุจริตซื้อขายเสียง ข่าวประเภทนี้จะเกิดมากในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้ง การทุจริตซื้อขายเสียง จะมีหลากหลายประเภท ได้แก่ ข่าวการร้องเรียนจากพยานที่รู้เห็นพฤติกรรมการซื้อขายเสียง การร้องเรียนจากผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้ง การกล่าวโทษโดยองค์การกลางดูแลการเลือกตั้ง การดำเนินคดีของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาคดีในชั้นศาล กรณีการทุจริตซื้อขายเสียง จะได้รับความสนใจจากสื่อมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกกล่าวโทษเป็นผู้มีชื่อเสียง ไม่ว่าจะในกรณีการซื้อเสียงที่บุรีรัมย์ การทุจริตการเลือกตั้งที่สมุทรปราการ สื่อจะให้ความสนใจติดตามอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นแล้วเป็นที่น่าสังเกตว่าสื่อให้ความสนใจเกี่ยวกับการทุจริตซื้อขายเสียงนี้ ไม่เฉพาะแต่การเลือกตั้งระดับชาติเท่านั้น แต่การรายงานทุจริตซื้อขายเสียงใน

ระดับท้องถิ่นก็มีมากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล แม้กระทั่งในระดับเทศบาล

(2) การจัดซื้อจัดจ้าง ข้าราชการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างนี้ เป็นข่าวที่ได้รับความสนใจเป็นอันดับสอง หนังสือพิมพ์จะให้ความสนใจและรายงานข่าวนี้ทั้งในลักษณะที่เป็นข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน คือ เป็นการขุดคุ้ยเอง โดยอ้างข้อมูลจากเอกสาร หลักฐาน และแหล่งข่าวประเภทต่างๆ ที่ยินยอมเปิดเผยข้อมูล และจะมีการรายงานข่าวต่อเนื่องเมื่อหน่วยราชการ รัฐบาลมีความเคลื่อนไหวต่อข่าวนั้นๆ เช่น ดำเนินการให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง สื่อมวลชนยังให้ความสนใจรายงานเมื่อเกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะจากผู้เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมวิชาชีพ กลุ่มเอ็นจีโอ ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ อีกด้วย ข้าราชการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง ที่ปรากฏในสื่อมวลชนในช่วงเวลาของการวิจัยนี้มีความหลากหลาย ไม่จำกัดประเภท มีตั้งแต่โครงการขนาดแสนล้านบาทอย่างสนามบินหนองงูเห่า ไปจนถึงโครงการจัดซื้อระดับร้อยล้านบาท เช่น ทุจริตเมล็ดพันธุ์

หน่วยงานที่ได้รับการกล่าวถึงบ่อยๆ ในข่าวทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ หน่วยงานที่มีงบประมาณสูง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม การบินไทย การท่าอากาศยาน และองค์การโทรศัพท์

(3) การบิดเบือนอำนาจหน้าที่ ข้าราชการบิดเบือนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในลักษณะที่เกี่ยวกับการเรียกรับสินบนเป็นข่าวที่พบว่าการรายงานในหน้าหนังสือพิมพ์มากที่สุด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด คือ หน่วยงานที่ดูแลการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ "ตำรวจ" เทศกิจของกรุงเทพมหานคร การท่าเรือแห่งประเทศไทย กรมศุลกากร กรมสรรพากร และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การรายงานข่าวประเภทนี้สื่อจะมีลักษณะของการรายงานข่าวเชิงเหตุการณ์ คือ รายงานข่าวเมื่อเกิดการร้องเรียนจากผู้เสียหาย ติดตามผลของการร้องเรียน การดำเนินการแก้ไขปัญหามาของหน่วยราชการนั้นๆ

นอกจากนั้นแล้ว สื่อยังมีการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนมาก ในลักษณะการเรียกรับสินบนที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การเรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการธุรกิจของท่าเรือ หรือมีการดำเนินการลักษณะเป็นขบวนการ แต่ปริมาณข่าวลักษณะนี้ยังมีน้อย เมื่อเทียบกับการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนของข่าวคอร์รัปชันประเภทอื่นๆ นอกเหนือการเรียกรับสินบนที่เป็น "ตัวเงิน" ชัดเจนแล้ว หนังสือพิมพ์ให้ความสนใจรายงานข่าวการบิดเบือนอำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคพวกเพื่อนพ้อง โดยหน่วยราชการที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดในการคอร์รัปชันประเภทนี้ คือ "กรมป่าไม้" กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะข่าวเกี่ยวกับปัญหาการออกเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินให้กับข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ อย่างไม่เหมาะสม การรายงานข่าวลักษณะนี้ สื่อให้ความสนใจสูง และมีการรายงานเชิงสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายถึงการค้นคว้าหลักฐานเองนอกเหนือจากการอาศัยข้อมูลจากรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลมากนัก

(4) พฤติกรรมผิดกฎหมายของข้าราชการและนักการเมือง สื่อมวลชนให้ความสนใจกับการรายงานข่าวประเภทนี้ค่อนข้างสูง เนื่องจากข้าราชการและนักการเมืองเป็นบุคคลที่กุมอำนาจรัฐ ถือได้ว่าเป็นบุคคลสาธารณะ ประพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการหลีกเลี่ยงภาษี การดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย การ

ลักลอบค้าสิ่งของผิดกฎหมาย การร่วมลงทุนในกิจการที่หลีกเลี่ยงผิดกฎหมาย รวมไปถึงการปลอมแปลงเอกสารหลักฐาน จึงมักได้รับความสนใจและจะเป็นข่าวใหญ่อยู่เสมอ

(5) การเบียดบังยักยอกเงินหลวง ข่าวคอร์รัปชันประเภทนี้ ส่วนใหญ่หนังสือพิมพ์จะให้ความสนใจ รายงานข่าวเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยหน่วยราชการนั้นหรือหน่วยตรวจสอบของรัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือจากการร้องเรียนของประชาชนผู้เกี่ยวข้อง นำเรื่องราวผลการตรวจสอบการทุจริตมาเปิดเผย ลักษณะของการสืบสวนสอบสวนแบบเจาะลึกมักไม่ค่อยมี

(6) การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ การรายงานข่าวทางตรงในกรณีการซื้อขายตำแหน่งในวงราชการมีค่อนข้างน้อย แต่สื่อมักจะรายงานข่าวประเภทนี้ ในลักษณะที่ว่า มีการโยกย้ายไม่เหมาะสม หรือมีการวิ่งเต้นกันสูง โดยพบมากในคอลัมน์ที่มักจะมีการเขียนเป็นนัยว่า การวิ่งเต้นเพื่อตำแหน่งนั้น ตำแหน่งนี้ โดยไม่ได้ระบุอย่างเจาะจงหรือมีหลักฐานชัดเจน

#### คอร์รัปชันในภาคเอกชน

(7) การซื้อโงในสถาบันการเงินและบริษัทจดทะเบียน ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในปี 2540 การรายงานข่าวการซื้อโงในสถาบันการเงินมีน้อยมาก มีกรณีใหญ่ๆ กรณีเดียว คือ การซื้อโงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ แต่หลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นต้นมา กรณีการซื้อโงสถาบันการเงินผุดขึ้นมามากมาย โดยเป็นการรายงานข่าวเชิงเหตุการณ์เป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการร้องทุกข์กล่าวโทษ การดำเนินการคดีผู้บริหารสถาบันการเงินสำคัญ เช่น กรณีเอกธนกิจ ขณะที่พบว่าการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนการซื้อโงในสถาบันการเงินและบริษัทจดทะเบียนนี้ ทั้งก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจก็ปรากฏว่ามีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับข่าวการคอร์รัปชันประเภทอื่นๆ

(8) การซื้อโงผู้บริหารและโงรัฐ ข่าวการซื้อโงผู้บริหาร ส่วนใหญ่เป็นลักษณะที่เกิดการฟ้องร้อง ร้องเรียนจากผู้บริหาร ซึ่งเป็นข่าวเชิงเหตุการณ์เมื่อมีผู้เสียหายเกิดขึ้น และบางส่วนก็มีลักษณะการรายงานเชิงสืบสวนสอบสวนอยู่บ้าง เช่น การเปิดโปงขบวนการแชร์ลูกโซ่ อันตราธุรกิจขายตรงแบบเอ็มแอล ซึ่งปรากฏว่าเกิดเป็นข่าวมากขึ้นในช่วงหลังของปี 2540 ที่ประเทศตกอยู่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่อง ข่าวการดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายเลียงภาษีปรากฏมากขึ้นมาก

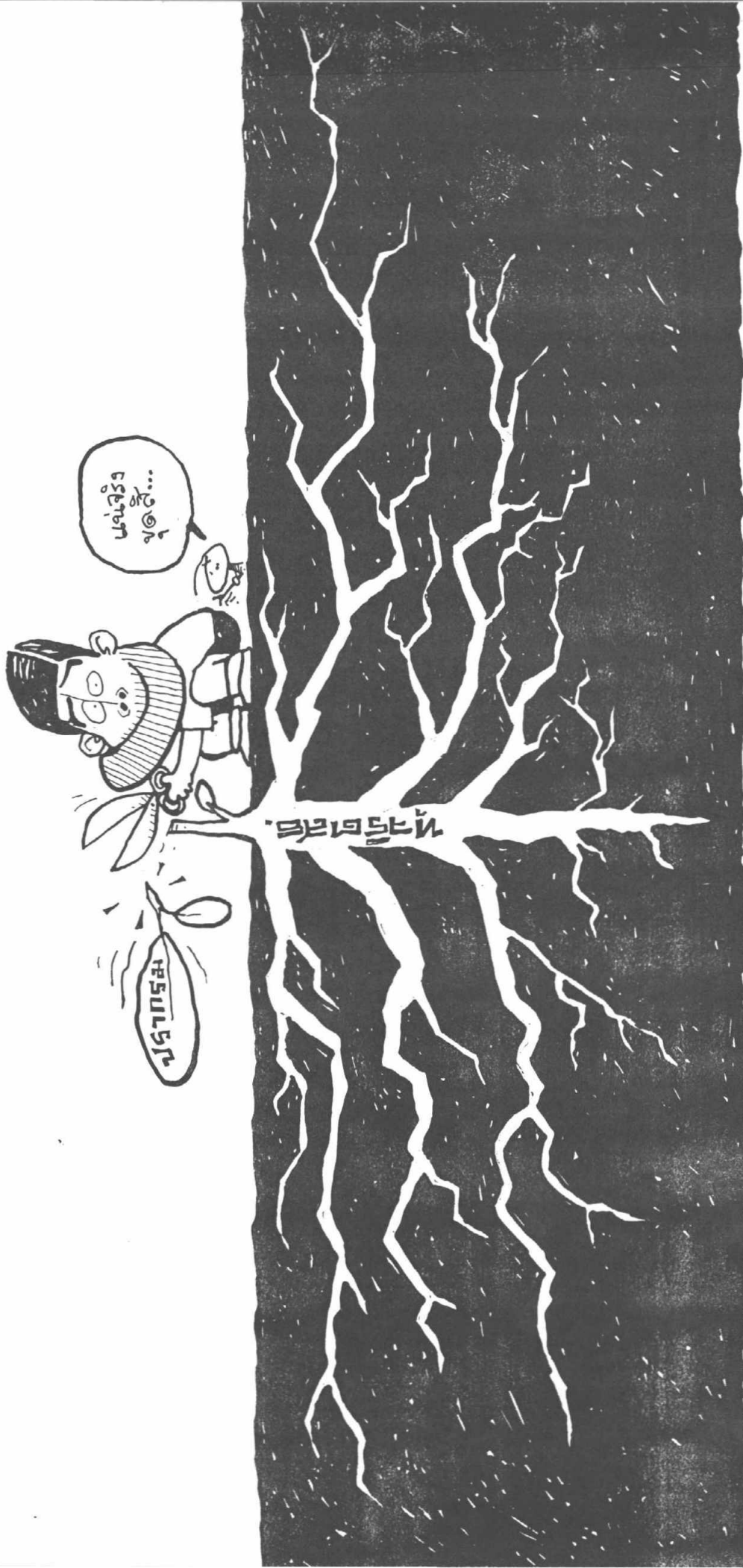
(9) คอร์รัปชันในวงการสื่อ ในขณะที่สื่อเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ สื่อปรากฏข่าวที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันน้อยมากมีเพียง 2 กรณีเท่าที่พบเป็นข่าวในระยะที่ผ่านมา คือ กรณีการรับสินบนจากนักการเมือง และกรณีการวิ่งเต้นช่วยเหลือผู้ต้องหาในคดีฉ้อโกง



### 3.2 การ์ตูนสื่อข่าวคอร์รัปชัน

นอกเหนือจากการรายงานข่าวคอร์รัปชันในทางตรงที่ประกอบไปด้วย ข่าว สกู๊ป ทั้งที่เป็นการขุดค้นเอง และเป็นการอ้างข้อมูลหลักฐานจากแหล่งข่าวอื่นๆ หนังสือพิมพ์ยังให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในทางอ้อม ซึ่งเป็นการนำเสนอด้วยภาพล้อเลียนการ์ตูน ซึ่งมีอยู่ในหนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับ แม้ว่าการ์ตูนโดยธรรมชาติจะเป็นการส่งสารแบบไม่เป็นทางการ ไม่ซึ่งซึ่งเอาจริงเอาจังเช่นข่าว หรือรายงาน แต่ภาพล้อเลียนการ์ตูนเป็นการส่งข่าวสารเกี่ยวกับคอร์รัปชันชนิดหนึ่งที่ผู้อ่านให้ความสนใจ





### 3.3 การรายงานข่าวคอร์รัปชันของโทรทัศน์-วิทยุ vs หนังสือพิมพ์

ในการศึกษานี้ แม้ว่าจะไม่ได้นับจำนวนการรายงานข่าวของโทรทัศน์และวิทยุอย่างเป็นระบบ เช่น ในกรณีการรายงานข่าวหนังสือพิมพ์ก็ตาม แต่ในบทนี้จะเปรียบเทียบการรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์-วิทยุที่มีธรรมชาติของสื่อไม่เหมือนกันเพื่อวาดภาพการรายงานข่าวของสื่อมวลชนไทยให้ครบถ้วน

#### 3.3.1 การรายงานข่าวโทรทัศน์

สถานีโทรทัศน์ประเภทฟรีทีวีของไทย มีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 6 ช่อง โดยมีรัฐบาลและกองทัพบกเป็นเจ้าของ 2 สถานี คือ ช่อง 3 และช่อง 7 ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทเอกชนเป็นผู้รับสัมปทาน ขณะที่ช่อง 5 ช่อง 9 และช่อง 11 ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจโดยตรง สถานีโทรทัศน์เหล่านี้จะมีช่วงเวลานำเสนอข่าวค่อนข้างจำกัด และมีการรายงานข่าวคอร์รัปชันในลักษณะข่าวเชิงเหตุการณ์ โดยไม่มีการรายงานข่าวคอร์รัปชันในเชิงสืบสวนสอบสวน เป็นประจำสม่ำเสมอเช่นการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ ในระยะหลังเมื่อเกิดมีสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน ภายใต้สัมปทานสำนักนายกรัฐมนตรี ก็มีการบุกเบิกรายการสารคดีข่าวเชิงสืบสวนมากขึ้น และมีการรายงานที่ได้รับความสนใจมาก เช่น กรณีส่วยทางหลวง อย่างไรก็ตามการรายงานข่าวคอร์รัปชันในเชิงสืบสวนสอบสวนก็ยังนับว่ามีปริมาณน้อย ทั้งนี้สถานีโทรทัศน์แทบทุกช่องมีรายการประเภทเชิงสืบสวนอยู่บ้าง แต่ให้น้ำหนักไปในทางข่าวอาชญากรรม เช่น รายการเรื่องจริงผ่านจอ รายการตามล่าหาความจริง รายการอย่าปล่อยให้คนชั่วลอยนวล ซึ่งเป็นรายการข่าวสั้นๆ ในช่วงข่าว ซึ่งบางครั้งก็จะสะท้อนภาพคอร์รัปชันในมุมเล็กๆ เช่น การบิดเบือนอำนาจของเจ้าหน้าที่ราชการท้องถิ่น

#### 3.3.2 การรายงานข่าววิทยุ

ในปัจจุบันวิทยุ เป็นสื่อที่มีบทบาทมากในการให้ข่าวสารต่อประชาชน ด้วยว่าวิทยุเป็นสื่อที่กระจายข้อมูลออกไปรวดเร็วที่สุด และประชาชนมีต้นทุนในการเข้าถึงสื่อต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับสื่อประเภทอื่น วิทยุจึงได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่เทคโนโลยีวิทยุได้พัฒนาและสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายจากสถานีวิทยุในกรุงเทพฯ ไปทั่วประเทศ แม้ว่าสถานีวิทยุทั้งหมดจะเป็นของหน่วยรัฐก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็มีบริษัทเอกชนเป็นผู้รับสัมปทาน หรือเช่าช่วงบริหารดำเนินการ โดยบริษัทที่มีเครือข่ายใหญ่ต่างก็มีสำนักข่าวและนักข่าวเป็นของตัวเองเพื่อป้อนข่าวให้ เช่น สำนักข่าวแปซิฟิก สำนักข่าวเนชั่น สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น และสำนักข่าวจีเอ็นเอ็น อาจกล่าวได้ว่าแม้วิทยุจะมีเจ้าของเป็นรัฐก็ตาม แต่ก็อยู่ภายใต้การดำเนินงานของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่เป็นการบริหารสถานีวิทยุโดยบริษัทขนาดใหญ่ที่มีเครือข่ายสำนักข่าวแล้ว และการปล่อยเช่าบริหารแก่นักจัดรายการอิสระเฉพาะบางช่วงเวลาอีกด้วย

สื่อวิทยุมีบทบาทในการรายงานข่าวคอร์รัปชัน ในลักษณะเชิงเหตุการณ์ เนื้อหาสาระข่าวคอร์รัปชันของวิทยุจะเป็นการรายงานข่าวเหตุการณ์ ซึ่งอยู่ในกระแสความสนใจของประชาชน โดยสื่อวิทยุมีข่าวลักษณะเชิงสืบสวนสอบสวนน้อยกว่าข่าวเชิงเหตุการณ์ เมื่อเทียบกับหนังสือพิมพ์ซึ่งอาจจะมีสาเหตุหลักจากการที่ความเร็วเป็นจุดแข็งขั้นสำคัญของสื่อประเภทนี้ นอกเหนือจากการรายงานข่าวแล้ว วิทยุยังมีรูปแบบรายการ

ประเภทต่างๆ เช่น รายการประเภท Talk ที่หยิบเอาเหตุการณ์ข่าวมาแสดงความคิดเห็น หรือเปิดให้ประชาชน โทรศัพท์เข้ามาแสดงความคิดเห็น นำหนังสือพิมพ์มาอ่านสรุป ซึ่งพบได้ในการทำงานของโทรทัศน์เช่นกัน ดังนั้นเมื่อหนังสือพิมพ์หยิบเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเสนอ สื่อวิทยุและโทรทัศน์ก็อาจจะนำเรื่องเดียวกันนั้นมาออกอากาศ ข่าวขึ้นเดียวกันนั้นก็สามารถถูกรายงานซ้ำในสื่อที่ต่างกันไปได้ การรายงานข่าวแบบนี้ทั้งของวิทยุและโทรทัศน์ ส่งผลให้ข่าวสารมีการแพร่กระจายไปถึงประชาชนเพิ่มมากขึ้น

### 3.4 ข้อสรุปในบทนี้

1. การรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์ในขณะนี้มียุ่่มาก ทั้งในรูปแบบที่เป็นการรายงานข่าวทางตรงและทางอ้อม ในรูปแบบทางตรงนั้น หนังสือพิมพ์ให้ความสนใจข่าวคอร์รัปชัน และมีการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน ในลักษณะที่เป็นการขุดคุ้ยเปิดเผยข้อมูลมากกว่าการรายงานข่าวของสื่อมวลชนด้านวิทยุและโทรทัศน์ อย่างไรก็ตาม แม้การรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคอร์รัปชันของทั้งวิทยุและโทรทัศน์จะมีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับกรรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ แต่ด้วยอิทธิพลของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เข้าถึงกลุ่มคนได้กว้างขวาง สื่อประเภทนี้ได้มีบทบาทอย่างยิ่งในฐานะเป็นผู้เผยแพร่ข่าวคอร์รัปชันให้กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง ในบทนี้เราสามารถตอบคำถามได้ว่า หนังสือพิมพ์ไทยได้ให้ความสนใจต่อการรายงานข่าวคอร์รัปชัน เมื่อพิจารณาจากปริมาณการรายงานข่าวคอร์รัปชันของหนังสือพิมพ์ที่อยู่ในระดับสูงและมีหัวเรื่องที่มีความหลากหลาย

2. คอร์รัปชันในภาครัฐมากกว่าคอร์รัปชันในภาคเอกชน จากการศึกษาจะพบว่ากรรายงานข่าวคอร์รัปชันในภาครัฐ มีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับข่าวคอร์รัปชันในภาคเอกชน และสถาบันการเงินอันเป็นหัวใจของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันหนึ่ง ในบทต่อไปจะอธิบายสาเหตุที่เป็นอุปสรรคข้อจำกัดต่อการรายงานข่าวคอร์รัปชันในภาคเอกชนและสถาบันการเงิน

## 4. ประสิทธิภาพของการรายงานข่าวคอร์รัปชัน

ในบทนี้เราจะหันมาพิจารณาประสิทธิภาพของการรายงานข่าวคอร์รัปชันของสื่อมวลชน โดยนำข่าวคอร์รัปชันใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา มาเป็นกรณีศึกษา

- กรณีการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข (สธ.)
- กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์
- กรณีการขโมยในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) : บีบีซี
- กรณีทุจริตแบบเรียน
- กรณีทุจริตโครงการฝักสวนครัวรั้วกินได้
- กรณีทุจริตสนามบินหนองงูเห่า

**กรณีการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข**

เป็นกรณีศึกษาที่โดดเด่นของความร่วมมือในกระบวนการประชาสังคม ด้วยการผนึกกำลังอย่างเข้มแข็งของชมรมแพทย์ชนบท ชมรมเภสัชกรชนบท เอ็นจีโอ 30 องค์กร และสื่อมวลชนที่ส่งผลให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดบางส่วนในที่สุด

สื่อมวลชน มีบทบาทอย่างเข้มแข็งในการรายงานข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้รับการสนับสนุนจากเอ็นจีโอในด้านข้อมูลบางส่วน ขณะเดียวกันมีรายงานข่าวเจาะลึกควบคู่ไปในช่วงเวลาที่เกิดกระแสข่าวอีกด้วย บทบาทที่เกื้อหนุนกันของประชาสังคม ทำให้กระแสข่าวเคลื่อนไหวติดต่อกันอยู่ได้นานไม่ต่ำกว่า 5 เดือน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดประสิทธิผลในการต่อต้านคอร์รัปชันดังที่เกิดขึ้น เนื่องจากจะรื้อให้เกิดกระแสร่วมจากประชาชน และเป็นแรงกดดันทำให้การเมืองหันมาสนใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

แม้ว่ากรณีการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์นี้ จะนับว่าเป็นกรณีที่ "ประสบความสำเร็จ" โดยหลังจากที่ผลการสอบสวนของคณะกรรมการหลายชุดทยอยออกมาและมีผลให้ผู้กระทำผิดบางส่วนถูกลงโทษตามความ

**กรณีการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข**

**จุดเริ่มต้นเสนอข่าว :** เมื่อกลางปี 2541 หลังจากที่ชมรมแพทย์ชนบทออกมาเปิดโปงข้อมูลใบสั่งยาอัปยศ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการขุดคุ้ยข้อมูลการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ราคาแพง จากงบประมาณจำนวน 1,400 ล้านบาทของ สธ. ที่จัดสรรให้โรงพยาบาลของรัฐ สื่อมวลชนได้ติดตามการสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานบริการสาธารณสุข ภายใต้สังกัด สธ. สืบสวนจนพบความผิดปกติ คือ แต่ละกลุ่มภูมิภาคสั่งซื้อจากกลุ่มบริษัทใดบริษัทหนึ่ง แต่ละกลุ่มได้ประสานความร่วมมือกันในลักษณะสมยอม ซึ่งการสั่งซื้อเป็นไปภายใต้การขึ้นนำของนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อตรวจสอบบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีชื่อไม่คุ้นหูว่าทำธุรกิจเกี่ยวกับยาและเวชภัณฑ์มาก่อน ตรวจสอบพบว่าบริษัทหลายแห่งมีชื่อผู้ถือหุ้นซ้ำๆ กัน ผู้ถือหุ้นมีนามสกุลเดียวกัน ที่อยู่บริษัทตรวจสอบว่าเป็นร้ายขายส้มตำ ไก่ย่าง ร้านขายเหล็ก ซึ่งเจ้าของสถานที่ระบุว่าไม่ได้ทำกิจการเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

**การเคลื่อนไหว :** องค์กรในประชาคมสาธารณสุขหลายๆ องค์กร เช่น ชมรมแพทย์ชนบท, กลุ่มศึกษาปัญหายาชมรมเภสัชกรชนบท และชมรมแพทย์อาวุโสกว่า 30 องค์กร ได้เคลื่อนไหวตรวจสอบ และเรียกร้องให้แพทย์ เภสัชกร ที่เกี่ยวข้องของเรื่องนี้ออกมาเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หลักฐานข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน สื่อมวลชน จนกลายเป็นกระแสเรียกร้องให้มีการดำเนินการตรวจสอบ ทั้งยังเคลื่อนไหวล่ารายชื่อประชาชน 50,000 คน อันเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อกดดันให้มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

**ปฏิบัติการ** ในขั้นแรกผู้บริหาร สธ. ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำพยายามให้มีการตรวจสอบโดยใช้กลไกคณะผู้ตรวจราชการ สธ. 12 เขตออกไปตรวจสอบ ก็เกิดกระแสกดดันให้มีกลไกตรวจสอบเพิ่มเติม นอกเหนือจากของ สธ. ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายรักเกียรติ สุขธนะ) ยินยอมให้มีการตรวจสอบเพิ่มเติมในรูปแบบคณะกรรมการร่วม โดยมีตัวแทนจากสำนักงานตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย และสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับฝ่าย สธ. โดยมีนายแพทย์บรรลพ ศิริพานิช เป็นประธานคณะกรรมการฯ สรุปเบื้องต้นว่ามีมูลพยานหลักฐานเพียงพอที่น่าเชื่อถือว่ามีความผิดกรณีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ โดยการร่วมมือของนักการเมือง และข้าราชการประจำบางคนได้ขอร้อง ชักชวน ชักจูง ส่งการด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษรให้สั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทเอกชนในราคาแพงกว่าปกติ โดยระบุว่ามิใช่นักการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ รัฐมนตรีว่าการ และ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข 2 คน และเป็นข้าราชการประจำ ระดับ 9 สองคน อยู่ในส่วนกลางมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้

(ต่อหน้าถัดไป)

ผิดที่กระทำก็ตาม โดยทั้งหมดเป็นข้าราชการซึ่งมีภาวะเบียดความผิดทางวินัยที่ชัดเจน แต่ก็ยังไม่มีมีการดำเนินคดีตามกฎหมายกับ "ข้าราชการการเมือง" ซึ่งถูกระบุว่าเป็นตัวการสำคัญในขบวนการทุจริตยา

#### กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์

จุดเริ่มต้นสำคัญมาจาก การเปิดโปงโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในช่วงเดือนธันวาคม 2542 โดยมีสื่อมวลชน นำไปสืบสวนต่อจนพบรายละเอียดและนำหลักฐานมาเผยแพร่เพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) เข้ามาสอบสวนหลังจากมีการร้องเรียนจากกลุ่มพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพประชาชน จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยว่าพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ จะเห็นได้ว่าสถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบอิสระ มีบทบาทอย่างสูงในกรณีนี้ การดำเนินการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางกระแสประชาชนที่อยากได้นักการเมืองมือสะอาด บทบาทของสถาบันการเมือง องค์กรอิสระ สื่อ ที่ทำหน้าที่อย่างสอดคล้องกัน ทำให้เกิดการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ในที่สุด

#### กรณีการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข (ต่อ)

ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ลาออกจากตำแหน่ง ส่งผลให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่ โดยการดึงพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาล โดยมีนายกร ทัพพะรังสี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข หลังการปรับคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งย้ายปลัด สธ. ไปช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการประจำระดับ 9 สองคน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้น ป.ป.ช. สรุปเบื้องต้นว่ามีนักการเมืองคนหนึ่งที่ทำเรื่องช่องว่างในการยกเลิกราคากลางยา และการจัดสรรงบประมาณของ สธ. ได้ชี้แนะ ชักชวน ชักจูง ให้ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด (นพ สสจ.) ทำการทุจริต ส่วนข้าราชการระดับ 9 สองคนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ ป.ป.ช ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับนักการเมืองคนดังกล่าว และสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำลังดำเนินการสอบสวนอยู่ ขณะเดียวกัน สธ. ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ปรากฏหลักฐานชัดเจน 5 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา นครปฐม พังงา และนราธิวาส สรุปว่ามีข้าราชการทำผิดวินัยร้ายแรง 8 คน ไม่ร้ายแรง 21 คน

**ผลลัพธ์ :** รัฐมนตรี 2 คนของกระทรวงสาธารณสุขลาออก  
ปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกย้ายไปประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและลาออกในที่สุด  
ข้าราชการระดับสูง 2 คนถูกไล่ออก  
สาธารณสุขจังหวัด 5คน ถูกให้ออก  
ข้าราชการ 23 คน มีความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง

**ผลสอบองค์การเภสัชกรรม :** ผู้บริหารองค์การเภสัชกรรมไม่มีความผิดในการจัดซื้อยาแพง

ผลสอบการจัดซื้อยาของ 34 จังหวัดผ่านองค์การเภสัชกรรมที่มีผู้ตรวจราชการเขตต่างๆ เป็นประธาน สรุปว่ามี 3 จังหวัดที่ซื้อยาแพง แต่ไม่มีเจตนาทุจริต ให้ตัดเงินเดือน นพ สสจ. 3 คน 5% เป็นเวลา 2 เดือน

**ระยะเวลาในการนำเสนอข่าว :** สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ให้ความสนใจติดตามเรื่องเป็นจำนวนมาก โดยมีการนำเสนอต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 เดือน

### กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์

**จุดเริ่มต้นการนำเสนอข่าว :** ในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 15 -19 ธ.ค. 2542 พรรคร่วมฝ่ายค้านได้กล่าวหา พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ได้ทำหลักฐานเท็จกรณีกู้ยืมเงินจากบริษัท เอเอเอส ออโต้ เซอร์วิส จำกัด จำนวน 45 ล้านบาท และไม่ได้มีการกู้ยืมเงินกันจริง แต่ที่ต้องทำหลักฐานเท็จขึ้นมาเนื่องจากต้องการปกปิดทรัพย์สินที่อาจได้รับมาโดยไม่ชอบธรรม และจงใจปกปิดความร้ายวณผิดปกติ ซึ่งเมื่อวันที่ 18 ธ.ค. 2542 พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้ชี้แจงข้อกล่าวหาในสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันว่าได้มีการกู้ยืมเงินจากบริษัท เอเอเอส ออโต้ เซอร์วิส จริง

**ความเคลื่อนไหว :** หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจได้นำเสนอรายงานข่าวเพิ่มเติม ซึ่งให้เห็นหลักฐานต่างๆ ว่าไม่ได้มีการกู้ยืมเงินจำนวน 45 ล้านบาท หลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายวีระ สมความคิด แกนนำกลุ่มพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพประชาชน ได้ทำหนังสือขอให้ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งพร้อมทั้งฝ่ายค้านได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพิ่มเติมบางส่วนแก่ ป.ป.ช. ด้วย

**ผลการสอบสวน :** ป.ป.ช. ได้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ผลการตรวจสอบและสอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งกรรมการบริษัท เอเอเอส ออโต้ เซอร์วิส ผู้ลงนามในฐานะพยาน รวมถึงผู้ตรวจสอบบัญชีของบริษัท เอเอเอส ออโต้ เซอร์วิส พบว่าไม่ได้มีการกู้ยืมเงิน 45 ล้านบาท ดังที่พรรคร่วมฝ่ายค้านอภิปรายในสภา ดังนั้น ป.ป.ช. จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง 9 เสียง เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2543 ว่าพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ และได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อวันที่ 12 พ.ค. 2543 พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ต่อศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 ส.ค. 2543 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง 11 เสียง ว่าพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ กรณีเงินกู้ 45 ล้านบาทจากบริษัท เอเอเอส ออโต้ เซอร์วิส ส่งผลให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดใดทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

### กรณีการซื้อโงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน): บีบีซี

นับเป็นอีกกรณีที่น่าสนใจที่สะท้อนการทำงานของสื่อมวลชน และสอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของสถาบันทางการเมือง จนในที่สุดก็เกิดเป็นกระแสกดดันให้ทางการเข้าจัดการกับปัญหาบีบีซี ที่เรื้อรังมานานกว่า 10 ปี นับตั้งแต่ในช่วงปี 2524-2525 อันเป็นปีที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) รับรู้ปัญหาของ บีบีซี มาโดยตลอด และย้อนไปได้ตั้งแต่ยุคนายอนุช ประจวบเหมาะ เป็นผู้ว่าการ ธปท. ในปี 2527 จนกระทั่งสถานการณ์เข้าขั้นรุนแรง ธปท. สั่งการให้เพิ่มทุนครั้งแรกในปี 2535 และในปีถัดมาก็ตรวจพบการซื้อโงของผู้บริหารธนาคารตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการฝ่ายไปจนถึงกรรมการผู้จัดการใหญ่ร่วมมือกันยกย้ายถ่ายเทเงินธนาคาร มีการอนุมัติสินเชื่อให้กับผู้บริหารธนาคารไปใช้ในกิจการส่วนตัวและมีการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันแก่นิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนต่ำ ในที่สุดการทุจริตใน บีบีซี ที่ ธปท.และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทุกคนในช่วงนั้นรู้ปัญหาแก่ใจดี แต่ไม่เร่งจัดการก็ถูกเปิดโปงออกมาโดยการขุดคุ้ยของหนังสือพิมพ์ ซึ่งเริ่มต้นจากเพียงจะหาความสัมพันธ์ของรัฐมนตรีคนหนึ่งกับนักธุรกิจสาวชาวพม่า บานปลายกลายเป็นคดีฉ้อฉลที่ใหญ่ที่สุดคดีหนึ่งในประวัติศาสตร์

### กรณีการฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)

**จุดเริ่มต้นการเสนอข่าว :** ข่าวอื้อฉาวกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) มีมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2536 ทว่าสื่อมวลชนไม่ได้รับการอธิบายที่ชัดเจนนักว่าเหตุใด บีบีซี จึงมีฐานะคลอนแคลนลง ชาวในช่วงนั้นมักปรากฏเป็นข่าวเล็กๆ จำกัดอยู่เฉพาะในหน้าเศรษฐกิจในหนังสือพิมพ์รายวันทั่วไป

ในช่วงต้นปี 2539 หนังสือพิมพ์เศรษฐกิจและหนังสือพิมพ์รายวันทั่วไปให้ความสนใจขุดคุ้ยความสัมพันธ์ระหว่าง นายสุชาติ ตันเจริญ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และแกนนำกลุ่ม 16 กับสาวนักธุรกิจชาวพม่าชื่อ “มะไซโซ” ในธุรกิจค้าไม้ ชาวได้พัฒนาจากจุดเล็กๆ ว่า มะไซโซ เป็นนายหน้าวิ่งเต้นขอสัมปทานไม้พม่าให้กับบริษัทของ นายสุชาติ ตันเจริญ กลายเป็นข่าวใหญ่ที่สุดข่าวหนึ่งในรอบหลายๆ ปีที่ผ่านมา โดยหนังสือพิมพ์หลายฉบับก็เจาะลึกกันไปพบว่า มะไซโซ นั้น ร่วมทำธุรกิจกับนายสุชาติ ตันเจริญ และแกนนำกลุ่ม 16 ผ่านนายเอกชัย อธิคมนันท์ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ บีบีซี ในขณะนั้น จากนั้นก็ขยายผลออกไป หนังสือพิมพ์หลายฉบับว่านายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ นายราเชน สักเสนา ที่ปรึกษากรรมการผู้จัดการใหญ่ ต่างมีส่วนรู้เห็นในการปล่อยเงินกู้ให้นักธุรกิจการเมืองกลุ่มนายสุชาติ ตันเจริญ และนักธุรกิจต่างชาติเพื่อเข้าซื้อกิจการ จากนั้นก็นำมาปั่นราคาและขายทิ้งในที่สุด หนังสือพิมพ์ยังได้ขุดคุ้ยพบความฉ้อฉลของผู้บริหาร บีบีซี ในการร่วมมือกันตั้งบริษัทขึ้นมาบังหน้ากู้เงินจาก บีบีซี ซึ่งนอกจากจะมีหลักประกันไม่คุ้มมูลค่าหนี้แล้ว ยังมีการปล่อยให้ตราสารหนี้สูญสูงเกินความเป็นจริง มีการใช้หลักฐานที่ดินปลอมในการค้ำประกันเงินกู้จาก บีบีซี

**ความเคลื่อนไหว :** ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา พรรคประชาธิปัตย์ได้นำหลักฐานข้อมูลของ ธปท ที่เกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อของ บีบีซี ไปอภิปรายในสภา จนกระทั่งประชาชนแห่ไปถอนเงิน และในที่สุดกระทรวงการคลังต้องสั่งควบคุมการดำเนินงาน บีบีซี

นายสุชาติ ตันเจริญ และกลุ่มแกนนำ 16 ลาออกจากรัฐบาล แรกกดดันจากการนำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่องนี้ส่งผลให้ทางการเร่งจัดการปัญหาโดยการจับกุมและดำเนินคดี นายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ นายราเชน สักเสนา และพรรคพวก โดย ป.ป.ป. ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการออก นส 3ก และนำไปสู่การเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินที่ไม่ถูกต้องในจังหวัดหนองคาย

การอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน ที่นำหลักฐานการปล่อยสินเชื่อของ บีบีซี มาอภิปรายในสภา เป็นขบวนการสำคัญอันหนึ่งที่เกิดขึ้นให้รัฐบาล กระทรวงการคลังเข้าควบคุม บีบีซี จากนั้นไม่ถึงเดือนกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจก็ออกหมายจับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงบีบีซี นายสุชาติ ตันเจริญ และรัฐมนตรีกลุ่ม 16 รวม 5 คน ต้องยอมลาออกจากตำแหน่ง เช่นเดียวกับนายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการ ธปท. การรายงานข่าวของสื่อมวลชนในกรณีบีบีซีนี้ แม้ว่าจะมีความสมบูรณ์ในแง่เนื้อหา แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทของพรรคฝ่ายค้านที่เพิ่มเข้ามาเป็นตัวหนุนเสริมให้ การดำเนินการแก้ไขปัญหารวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้ง 3 กรณีศึกษา ดังกล่าวนี้เป็นตัวอย่างสำคัญของการรายงานข่าวคอร์รัปชัน ที่สะท้อนการทำงานที่สอดรับกันทั้งสื่อมวลชน สถาบันการเมือง สภาผู้แทนราษฎร องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรทางสังคม จนในที่สุดนำไปสู่การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้ทั้ง 3 กรณี แม้ว่าการบวนการยุติธรรมค่อนข้างจะใช้เวลานาน กว่าจะสามารถเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ครบถ้วนก็ตาม แต่อย่างน้อยเราก็สามารถตั้งความหวังได้ว่าด้วยความร่วมมือในระหว่างสถาบันส่วนต่างๆ ของสังคม จะสามารถสร้างพลังของการเปลี่ยนแปลงได้บ้าง



### กรณีทุจริตแบบเรียน

**การเริ่มนำเสนอ :** ต้นเดือนมิถุนายน 2543 สื่อมวลชนได้เสนอข่าวการลักลอบค้าตำราเรียนไม่ถูกกฎหมายของสำนักพิมพ์เอกชน ให้กับโรงเรียนต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั่วประเทศ ด้วยการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน ที่มีหลักฐานจากการเข้าไปสำรวจหนังสือเถื่อนในหลายๆ โรงเรียนทั่วประเทศ หลังจากนั้น ชมรมผู้ค้าหนังสือเรียนแห่งประเทศไทยและนายประสม ประคุณสุขใจ เจ้าของร้านศึกษากันซ์ขอนแก่น ได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการตรวจสอบตำราว่าได้พิมพ์อย่างถูกกฎหมายหรือไม่ และให้เอาผิดกับสำนักพิมพ์หากเป็นหนังสือผิดกฎหมาย สภานายความได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือผู้ปกครอง ดำเนินการฟ้องร้องเอาผิดกับสำนักพิมพ์ที่พิมพ์ตำราโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมวิชาการ และมีราคาสูง

**การสอบสวนข้อเท็จจริง :** นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้สั่งการให้ตรวจสอบหนังสือของนายประสม ประคุณสุขใจ และใช้กลไกการตรวจสอบโดยให้ผู้ตรวจราชการ กรมวิชาการ สุ่มตรวจสอบ 57 โรงเรียน จำนวน 8 จังหวัด พบว่ามีหนังสือผิดกฎหมายจำนวน 19 โรงเรียน มีหลักฐานชัดเจนว่าสำนักพิมพ์ยักษ์ใหญ่ 3 แห่ง คือ สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช อักษรเจริญทัศน์ และไทยวัฒนาพานิช ได้จัดพิมพ์ตำราเถื่อน รวมรายการหนังสือที่มีการละเมิดทั้งสิ้น 96 รายการ

**ผลลัพธ์ :** กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการยกเลิกสัญญาการพิมพ์เป็นรายวิชา 2 ปี และสั่งถอนใบอนุญาตของทั้ง 3 สำนักพิมพ์ หลังจากเมื่อเหตุการณ์ผ่านไป 5 เดือน กระทรวงฯ แจ้งว่าจะดำเนินการฟ้องร้องเอาผิดกับ 3 สำนักพิมพ์ในข้อหากระทำความผิดฐานละเมิด ทำให้กระทรวงเสียหายเป็นมูลค่ากว่า 126 ล้านบาท จากหลักฐานแบบเรียนจำนวน 18 รายการ ตามคำแนะนำของสำนักงานอัยการสูงสุด

นอกจากนั้นกระทรวงฯ ยังอยู่ในระหว่างรวบรวมหลักฐานเอกสารสำหรับดำเนินการฟ้องร้องในคดีอาญา และทยอยดำเนินการฟ้องร้องทางคดีแพ่งสำนักพิมพ์ ตามรายการหนังสือละเมิดที่เหลือ

**ระยะเวลานำเสนอข่าว** หนังสือพิมพ์นำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่องระหว่างเดือน มิ.ย.-ก.ค. 2543 จากนั้นได้นำเสนอข่าววาระปลายเมื่อมีความเคลื่อนไหวคืบหน้าของการสอบสวน

นอกจากทั้ง 3 กรณีดังกล่าวแล้ว เราจะหยิบกรณีการรายงานข่าวคอร์รัปชัน ขึ้นมาอีก 3 กรณีเพื่อพิจารณาว่า มีความแตกต่างกันอย่างไรในแง่ประสิทธิภาพ *กรณีทุจริตแบบเรียน* หลังจากมีการเปิดเผยขบวนการค้าตำราเถื่อน รัฐมนตรีได้สั่งให้ตั้งคณะกรรมการการขึ้นมำดำเนินการในที่สุดก็ได้ข้อสรุป และสามารถดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายสำนักพิมพ์ในฐานะละเมิด อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีไม่มีคำสั่งหรือมีความคิดที่จะดำเนินการสอบสวนข้าราชการระดับสูงในกระทรวง หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ดูแลเขตการศึกษาตามจังหวัดต่างๆ ทำให้ไม่เกิดการแก้ไขปัญหาละเลยโครงสร้าง ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว เช่นเดียวกับ *กรณีทุจริตโครงการฝึกสวนคว่ำวัวกินได้* ผลการสอบสวนของคณะกรรมการทั้งสองคณะยืนยันว่า ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ทั้ง 47 คนไม่มีความผิดแต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงเป็นเพียงความบกพร่องในหน้าที่เท่านั้น *สื่อมวลชนมักจะประสบปัญหา* หลังจากมีการรายงานข่าวไปแล้ว และเรื่องอยู่ในกระบวนการพิจารณา ซึ่งไม่มีกำหนดแน่นอนว่าจะเสร็จเมื่อไร ทำให้เกิดความยากลำบากในการติดตามกระบวนการได้ส่วน นอกจากนั้นแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการได้ส่วนไม่มีการใช้กฎเกณฑ์ที่ถ่วงดุลกรณีทุจริตแบบเรียนไม่มีการตั้งคณะกรรมการจากส่วนอื่นเข้ามาร่วมได้ส่วน แทบทุกกรณีในการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง ไม่สามารถเอาผิดข้าราชการการเมือง ดีที่สุดคือนักการเมืองลาออกจากตำแหน่งไปเท่านั้น ก็เหมือน

### กรณีทุจริตโครงการฝึกสวนครัวรั้วกินได้

การเริ่มต้นนำเสนอข่าว : หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้นำเสนอข่าวประมาณปลายเดือนกันยายน 2541 ว่า กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภายใต้การกำกับของนายวิรัช รัตนเศรษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการจากพรรคชาติไทย นำเมล็ดพันธุ์ที่จัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ ตามโครงการฝึกสวนครัวรั้วกินได้ ไปแจกจ่ายแก่ประชาชนในตำบลและอำเภอต่างๆ ทั่วประเทศกว่า 36,000 หมู่บ้าน และเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าการจัดซื้อครั้งนี้ไม่โปร่งใส เพราะเมล็ดพันธุ์มีราคาสูงเกินจริง หลังจากสื่อมวลชนเสนอข่าวอื้อฉาว นายวิรัช รัตนเศรษฐได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยมีนายรุ่งเรือง อิศรางกูร ณ อยุธยา รองปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน พร้อมตัวแทนจากสำนักงานกฤษฎามนตรี ป.ป.ป. สำนักงานอัยการสูงสุด และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า การกำหนดคุณสมบัติพันธุ์เฉพาะไม่เหมาะสม พืชพันธุ์มีราคาแพงกว่าปกติจริง บริษัทเอกชนได้รับประโยชน์ และบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการบางบริษัทเป็นผู้ขายที่ไม่มีคุณสมบัติ เนื่องจากไม่มีใบอนุญาตจากกรมวิชาการเกษตรให้ขายเมล็ดพันธุ์พืช และเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างไม่มีประสบการณ์ ผลสรุปของคณะกรรมการ ไม่พบว่ามีกรณีทุจริต แต่ข้าราชการทั้ง 47 คนที่รับผิดชอบโครงการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักงานกฤษฎามนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ม.ค. 2542 นายปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงฯ ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงข้าราชการทั้ง 47 คน โดยมีนายชินนทร ศรีทองสุข ผู้ตรวจราชการกระทรวงฯ เป็นประธาน สรุปว่า ข้าราชการทั้ง 47 คนไม่มีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต แต่เป็นความบกพร่องในหน้าที่ ไม่มีความผิดร้ายแรง โทษที่ได้รับมีเพียงตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ และว่ากล่าวตักเตือน

เมื่อวันที่ 11 ต.ค. 2543 ที่ประชุมคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (อ.ก.พ. กระทรวง) มีนายระพีพงศ์ วงศ์ดี อธิบดีกรมบุคคลเป็นประธานการสอบวินัย ที่ประชุมมีมติให้ฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. หาหลักฐานเพิ่มเติม เนื่องจากผลการสอบวินัยที่กรรมการเสนอมายังไม่สมบูรณ์ จึงไม่สามารถลงมติได้ โดยใช้เวลาเพิ่มอีก 30 วัน

ว่าพ้นจากความผิดไปโดยปริยาย ในกรณีทุจริตสนามบึงหนองงูเห่า นั้น เป็นที่ชัดเจนว่าไม่ว่าสื่อมวลชนจะรายงานข่าวมากน้อยแค่ไหน ก็ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติว่าจะมีการจัดการอย่างไรกับปัญหาคอร์รัปชันในขบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ บทม. ที่ยังมีอยู่และยังไม่เคยจัดการเพิ่มความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างสนามบึงหนองงูเห่าแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาต่างๆ แล้วจะพบว่า การรายงานข่าวของสื่อมวลชนก่อให้เกิดประสิทธิผลของการรายงานข่าว เฉพาะในแง่ที่ว่าเป็นผู้ขุดคุ้ยนำข้อมูลมาเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้ แม้จะไม่ใช่นำมาเปิดโปงเป็นคนแรกก็ตาม แต่สื่อก็สามารถทำหน้าที่ให้รายละเอียดและอธิบาย เล่าแจ้ง ซึ่งประเด็นต่างๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การรายงานข่าวของผู้สื่อข่าวเป็นการสร้างความคิดเห็นของสาธารณชนต่อเรื่องนั้นๆ ซึ่งเป็นเสมือนแรงกดดันทางการเมืองให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าทุกกรณีจะประสบความสำเร็จมีการดำเนินการแก้ไขปัญหา จากกรณีศึกษาต่างๆ เห็นชัดว่าการรายงานข่าวของสื่อ ไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาในทุกเรื่องเสมอไป ไม่ว่านี่จะรายงานข่าวนั้นมากน้อยแค่ไหนก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการรายงานข่าวและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมีอยู่อย่างจำกัด

### กรณีทุจริตสนามบินหนองงูเห่า

สนามบินหนองงูเห่า นับเป็นโครงการที่ใช้เวลานานที่สุดในการดำเนินการ ด้วยงบประมาณก่อสร้างที่สูงถึง 1.4 แสนล้านบาททำให้สนามบินหนองงูเห่าเป็นโครงการที่มีเรื่องอื้อฉาวมากที่สุดโครงการหนึ่งอีกด้วย โครงการนี้อยู่ภายใต้การบริหารของบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ที่ตั้งขึ้นในปี 2539 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดในกระทรวงคมนาคม ปัญหาคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นปัญหาหลักของโครงการนี้มาโดยตลอด และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการล่าช้า นอกเหนือจากความเสียหายทางการเงิน

หนังสือพิมพ์หลายฉบับให้ความสนใจสืบสาวข้อมูล เปิดโปงการทำงานที่ไม่โปร่งใสของ บทม. ตลอดเวลา โดยเฉพาะการประมูลงานต่างๆ ที่มีการวิพากษ์ว่ามีการสมยอมราคากันโดยผู้บริหาร บทม. มีส่วนรู้เห็น เช่น โครงการจ้างเหมางานปรับปรุงดินบริเวณที่จะทำการก่อสร้างเป็นถนนภายในสนามบิน (Ground Improvement for Landside Road System) โครงการ Ground Improvement for East Runway โครงการก่อสร้างอาคารผู้โดยสาร (Terminal Building) ซึ่งเป็นโครงการประมูลงานที่ใหญ่ที่สุด โครงการก่อสร้างอาคารเทียบเครื่องบิน (Concourse Building) และโครงการก่อสร้างผิวถนนภายในผิวทางวิ่งทางขับเครื่องบิน และถนนยกระดับภายในสนามบิน การประมูลงานใหญ่รายการหนึ่งที่หนังสือพิมพ์ให้ความสนใจกลายเป็นข่าวใหญ่ คือ การประมูลจัดจ้างปรับปรุงคุณภาพดินในบริเวณทางวิ่งทางขับ Ground Improvement for West Runway ที่เรียกกันว่า "งานถมทราย" ที่มี บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด เป็นผู้ชนะการประมูล

ห้างหุ้นส่วนจำกัดโทพีพัฒนาเข้าร้องเรียนนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นว่า บทม. ได้กำหนดเงื่อนไขการประกวดราคาที่เอื้อประโยชน์กับผู้รับเหมาบางราย คณะรัฐมนตรีที่ขาดผลการสอบสวนสรุปว่าขั้นตอนการประมูลไม่ถูกต้องก็จริง แต่ไม่ให้ยกเลิกสัญญาว่าจ้าง เนื่องจากเห็นว่าเอกชนจะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้ ผลการสอบสวนของนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีข้อสรุปในเวลาต่อมาว่าพนักงาน บทม. ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ไม่มีเจตนาทุจริต เพียงแต่บกพร่องในการดำเนินงาน จึงมีมติให้ลงโทษด้วยการว่ากล่าวตักเตือน ขณะที่การสอบสวนของ ป.ป.ช. ยังไม่มีข้อยุติ

นอกจากนี้ยังมีกรณีของบริษัทซิโนไทย จำกัด เข้าร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ว่าขั้นตอนการจัดจ้างของ บทม. โครงการจ้างเหมางานปรับปรุงดินบริเวณที่จะทำการก่อสร้างเป็นถนนภายในสนามบินไม่โปร่งใส ไม่ยอมให้ผ่านการพิจารณาทางเทคนิค ทั้งที่บริษัทเสนอราคาต่ำสุด โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นมา

## 5. หลักประกันเสรีภาพสื่อภายใต้รัฐธรรมนูญ

การทำงานของหนังสือพิมพ์นั้นจำเป็นต้องอาศัย "แหล่งข่าว" และ "ข้อมูล" เป็นเครื่องมือหลักในการรายงานข่าว ดังนั้น การเข้าถึงแหล่งข่าวหรือแหล่งข้อมูล เป็นสิ่งจำเป็นที่สุดของนักข่าวและหนังสือพิมพ์นั้น หากปราศจากข้อมูลที่อ้างอิงได้จากบุคคล หรือหลักฐานเอกสารต่างๆ ปัญหาความเสี่ยงจากการถูกฟ้องร้องจะตามมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้หลักประกันเสรีภาพในด้านต่างๆ ดังนี้

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 39 กำหนดว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น...”

ในอดีตประเทศไทยมีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ เสรีภาพ คือ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งรู้จักกันในนาม พร.42 ที่ให้อำนาจรัฐสั่งห้ามพิมพ์และเผยแพร่สิ่งพิมพ์ได้ และพระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 ที่ให้อำนาจรัฐในการเซ็นเซอร์ข่าว แต่ภายในมาตรา 39 นี้ ห้ามไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีการเซ็นเซอร์ข่าวโดยรัฐไม่ได้ เว้นแต่ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังห้ามไม่ให้มีการสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพ และยังห้ามไม่ให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอุดหนุน หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนอีกด้วย

นอกจากนั้นแล้วรัฐธรรมนูญยังให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ภายใต้มาตรา 41 ได้กำหนดว่า

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิद्यุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ในอาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ ชำราชากร พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิद्यุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน”

หัวใจสำคัญอันหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ในหลายมาตรการ ได้แก่ สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ ตามมาตรา 58 และมาตรา 59 ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผลของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่เป็นเครื่องประกันเสรีภาพของสื่อและการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งนับเป็นปัจจัยส่งเสริมการทำงานของสื่อก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าสื่อมวลชนไทยจะทำตามหน้าที่ได้อย่างไม่มีขีดจำกัด ในทางปฏิบัติสื่อมวลชนมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายอย่างเข้มงวด ทั้งในกรณีจะเกิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มี 3 หมวด ตั้งแต่มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 และภายใต้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา กำหนดโทษความผิดเกี่ยวกับกับเสรีภาพและชื่อเสียง ได้แก่

- ความผิดฐานหมิ่นประมาท มาตรา 326-มาตรา 333
- ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มาตรา 112, 133 และมาตรา 134
- ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานและศาลหรือผู้พิพากษา มาตรา 393 มาตรา 396 และมาตรา 198
- ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร มาตรา 116
- ความผิดเกี่ยวกับศาสนา มาตรา 206 และรวมทั้ง
- ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงอาฆาตมาดร้ายสมเด็จพระสังฆราช ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ทวิและมาตรา 44 ตริ

นอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การที่กฎหมายไทยให้น้ำหนักต่อการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเหนือเสรีภาพของสื่อมวลชน ทำให้สื่อมวลชนจำต้องใส่ใจระมัดระวังความเสี่ยงต่อการฟ้องร้อง ที่ผ่านมาในเรื่องคดีความผิดต่อชื่อเสียงปรากฏว่าสื่อประเภทหนังสือพิมพ์ตกเป็นจำเลยในคดีความผิดฐานหมิ่นประมาทและในคดีแพ่ง ความผิดฐานละเมิดมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อประเภทอื่นๆ

## 6. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 : การเข้าถึงข้อมูล

ในเดือนกันยายน 2540 ประเทศไทยได้ประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสและกำหนดกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ กระนั้นกติกากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดประเภท "ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย" ไว้ 7 ประเภท ตามมาตรา 15 ซึ่งเป็นการเปิดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

"คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลยพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามกำหนดในพระราชบัญญัตินี้"

หลังจากการบังคับใช้กฎหมายนี้มาประมาณ 2 ปีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็ยอมรับว่ากฎหมายนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ทั้งในส่วนของประชาชนที่ยังขาดความรู้ในสาระสำคัญของกฎหมายและแนวปฏิบัติ และในส่วนของผู้บริหารหน่วยราชการของรัฐที่ยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในสาระสำคัญของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในปี 2542 ของคณะกรรมการวินิจฉัย ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ปรากฏว่าจากเรื่องอุทธรณ์ทั้งสิ้น 78 เรื่อง คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว 38 เรื่องในจำนวนนี้ได้วินิจฉัยให้มีการเปิดเผยข้อมูล 34 เรื่องหรือคิดเป็นประมาณ 90% ก็อาจจะสรุปได้ว่าแม้กฎหมายนี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติแต่ก็เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการสนับสนุนการทำงานของสื่อมวลชน

ตัวอย่างกรณีที่สื่อมวลชนใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อขอเปิดเผยผลการสอบสวนของ ป.ป.ป. ในกรณีการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ก็นับเป็นกรณีศึกษาที่ชัดเจนที่สุดที่ทำให้สื่อมวลชน สามารถเข้าถึงข้อมูลของ ป.ป.ป. ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐและข้อมูลภาคเอกชน จะพบว่าการเข้าถึงข้อมูลภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงินนั้น มีอุปสรรคสำคัญมากกว่าการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐที่มีกฎหมายรองรับภายใต้ พระราชบัญญัติการธนาคาร 2505 ในมาตรา 46 ที่ควบคุมการเปิดเผยข้อมูลสถาบันการเงิน รวมทั้งหลักปฏิบัติของ ธปท. ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงระมัดระวังการเปิดเผยข้อมูลที่ ธปท. คิดว่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นบรรยากาศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อสื่อมวลชน ในการรายงานข่าวคอร์รัปชันในภาคเอกชนสถาบันการเงิน ซึ่งโดยปกติมีความซับซ้อนมากกว่าข่าวคอร์รัปชันในภาครัฐอยู่แล้ว

## 7. บทสรุป

จากการศึกษาที่เราอาจจะตอบคำถามได้ว่า ปริมาณข่าวคอร์รัปชันที่อยู่ในระดับสูง สะท้อนอย่างชัดเจนว่าสื่อมวลชนไทยโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ ให้ความสำคัญต่อการรายงานข่าวคอร์รัปชันค่อนข้างมากอยู่แล้ว โดยเฉพาะข่าวคอร์รัปชันในภาครัฐทั้งที่เป็นข่าวโดยตรงและโดยอ้อม อาจมีคนตั้งคำถามว่า สื่อมวลชนรายงานข่าวคอร์รัปชันอย่างเพียงพอหรือไม่ สื่ออาจจะสนใจปัญหาคอร์รัปชันไม่เพียงพอ จึงทำให้ปัญหาคอร์รัปชันยังคงอยู่ในระดับสูง การจะหาคำตอบว่าเพียงพอหรือไม่ จึงเป็นเรื่องค่อนข้างที่ตอบได้ยาก ในการศึกษาครั้งนี้เราจึงพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพสื่อมวลชนและคอร์รัปชัน ดังที่กล่าวในบทแรก สรุปได้ว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อและการคอร์รัปชันในบรรดาประเทศเอเชียตะวันออกและในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ ข้อสรุปดังกล่าวมีความหมายอย่างไรสำหรับประเทศไทยมีระดับเสรีภาพของสื่อและระดับการคอร์รัปชันสูงกว่าระดับเฉลี่ยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและของโลก แปลได้ว่าสื่อมวลชนไม่ได้เป็นกลไกหลักในการลดปัญหาคอร์รัปชัน

ในการศึกษาพบว่า การรายงานข่าวของสื่อมวลชนและประสิทธิภาพของการรายงานข่าวคอร์รัปชันมีอยู่อย่างจำกัด อาจกล่าวได้ว่า การรายงานข่าวของสื่อมวลชนไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้การคอร์รัปชันลดน้อย การตระหนักรู้ปัญหาคอร์รัปชันของสาธารณชน ก็ไม่ใช่หนทางจะหยุดยั้งคอร์รัปชัน จากกรณีศึกษาโครงการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า เป็นตัวอย่างแสดงว่า แม้สาธารณชนจะรับรู้ปัญหาก็ไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหา สื่อมวลชนไม่อาจทำหน้าที่การรายงานข่าวโดยลำพังและตั้งความหวังว่า การรายงานข่าวนี้จะทำให้คอร์รัปชันหมดไปได้เองในที่สุด องค์ประกอบทางสังคมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเอ็นจีโอ ภาคประชาชน สถาบันที่กำกับกลไกเพื่อป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน ทั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาแนวทางและมาตรการต่างๆ ใหม่ในการต่อต้านปัญหาคอร์รัปชัน

ข่าวที่มีองค์ประกอบของหน่วยอื่นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเอ็นจีโอ หน่วยราชการ สถาบันการเมือง เช่น ฝ่ายค้าน รวมทั้งหน่วยงานอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อกำกับตรวจสอบการทำงานของข้าราชการและนักการเมือง มามีบทบาทในช่วงเคลื่อนไหว จะเป็นการรายงานข่าวที่มีพลัง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของการต่อต้านคอร์รัปชัน หากปราศจากองค์ประกอบเหล่านี้ การรายงานข่าวของสื่อมวลชนก็ไม่มี ความหมายเพราะไม่อาจจะหาประสิทธิภาพอะไรได้ และสื่อก็ยุติการนำเสนอข่าวนั้นไปในที่สุด แม้ว่าประสิทธิภาพการรายงานข่าวของสื่อจะไม่ได้เป็นดังที่เราคาดหวังไว้ แต่สื่อมวลชนก็ควรปรับปรุงแนวทางการรายงานข่าวใหม่ หรือได้รับการส่งเสริมให้พัฒนาแนวข่าวใหม่ที่ยังมีน้อยไปเช่น การทำงานขององค์กรอิสระ ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่และขาดการตรวจสอบ รวมทั้งการรายงานข่าวคอร์รัปชันในภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมบรรษัทภิบาล ซึ่งก็นับว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องรณรงค์กันต่อไปในอนาคต

คอร์รัปชันในภาคเอกชนนับเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี 2540 สังคมไทยเองก็เพิ่งตระหนักกับความสำคัญของบรรษัทภิบาล (Good Corporate Governance) ว่ามีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างไร เมื่อความไม่โปร่งใสและการขาดระบบการบริหารและการควบคุมการดำเนินงานภายใน

ของบริษัท กลายเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากบริษัทจำนวนมากขาดการควบคุมและขาดการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานอย่างเพียงพอ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การรายงานข่าวคอร์รัปชันในปัจจุบันยังมีอยู่น้อยมาก นอกจากปัญหาการเข้าถึงข้อมูลของภาคเอกชน จะเป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งดังกล่าวไปแล้ว ยังมีเหตุผลอื่นทั้งการที่สื่อมวลชนขาดความรู้ความเข้าใจในแนวคิด Good Corporate Governance และความรู้ทางเทคนิควิชาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการรายงานข่าวประเภทนี้ สื่อมวลชนควรจะได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการรายงานข่าว Corporate Governance โดยมีใช่เป็นการรายงานข่าวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเป็นหลัก หรือประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นแหล่งเงินทุนเท่านั้น แต่ควรขยายแนวคิดออกไปให้กว้างถึงการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียอื่น เช่น ลูกค้า ผู้บริโภค คนงาน สิ่งแวดล้อมอีกด้วย

## 8. ข้อเสนอแนะเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อสังคมโปร่งใส

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดการประชุมระดมความคิด เรื่อง การเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อสร้างสังคมโปร่งใส เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 ณ โรงแรม เดอะ แกรนด์ กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรายงานผลการศึกษา และรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรายงานผลการศึกษามหาวิทยาลัยของสื่อมวลชนในการสร้างความโปร่งใส และเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

การประชุมระดมความคิดครั้งนี้ มีผู้เข้าร่วมประชุมจากหลายสาขาอาชีพ อาทิ สื่อมวลชนนักวิชาการ หน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งสิ้น 27 คน การประชุมระดมความคิดในครั้งนี้ ได้รับข้อเสนอแนะมาตรการสำคัญต่างๆ เพื่อส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนในการต่อต้านปัญหาคอร์รัปชัน ดังนี้

### 1. ด้านกฎหมายคุ้มครอง

- แม้ว่าในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพในการรายงานข่าว แต่ในทางปฏิบัติยังมีกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและไม่เอื้ออำนวยต่อการรายงานข่าวของสื่อมวลชน ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

- มีกฎหมายคุ้มครองผู้ที่ให้ข้อมูลแก่สื่อ สำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการควรสร้างกลไกคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้เปิดเผยหรือให้ข้อมูลโดยไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งอาจจะรวมถึงสื่อมวลชน ข้าราชการ และประชาชนด้วย

## 2. ด้านการเข้าถึงข้อมูล

- หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสารและหน่วยงานของรัฐ ควรพิจารณาถึงวิธีการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สื่อและประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลโดยไม่ติดขัด หรือผ่านขั้นตอนที่ยุ่งยากเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบของทางราชการ
- ข้อมูลที่ให้ควรมีความชัดเจน ง่ายต่อความเข้าใจ
- ส่งเสริมหลักประกันทางกฎหมายให้สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาคเอกชนมากขึ้น

## 3. ด้านคุณภาพสื่อและบุคลากรของสื่อ

- ส่งเสริมศักยภาพของสื่อมวลชนท้องถิ่นในการรายงานข่าวคอร์รัปชันในภูมิภาค ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณ และเพิ่มการประสานความร่วมมือระหว่างสื่อส่วนกลาง สื่อภูมิภาค และสื่อท้องถิ่นอย่างเป็นเครือข่ายมากขึ้น
- ส่งเสริมให้มีการวิจัยด้านสื่อมวลชน และเผยแพร่งานวิจัยสู่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้มีการศึกษาพัฒนาการทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน เพื่อนำเสนอข่าวคอร์รัปชันที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ จนสามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้
- ส่งเสริมสื่อให้พัฒนาวิธีการนำเสนอปัญหาคอร์รัปชัน จากที่มีเฉพาะการรายงานข่าว ควรจะเพิ่มการสื่อสารผ่านงานศิลปะต่างๆ ให้หลากหลาย เช่น ภาพยนตร์ สารคดี ซึ่งจะสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากยิ่งขึ้น
- สื่อมวลชนควรเป็นตัวแทนของประชาชนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการแสดงตนเป็นผู้เสียหายในกรณีพบว่ามีกรทุจริตจริง
- สื่อควรศึกษากระบวนการทำงาน กระบวนการทุจริตและการป้องกันการทุจริตของภาคเอกชน เพื่อให้ทราบว่ามีภาคธุรกิจมีพฤติกรรมการคอร์รัปชันอย่างไร เพื่อมาเปรียบเทียบกับภาครัฐแล้วหามาตรการในการป้องกันการคอร์รัปชัน

## 4. ด้านองค์กรอิสระ

- ควรพิจารณาจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริต และนำข้อมูลส่งต่อสื่อเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน
- ควรพิจารณาจัดตั้งองค์กรกลางของภาคสื่อมวลชน เพื่อคอยตรวจสอบ ตรวจสอบการคอร์รัปชันในวงการสื่อให้มีความเข้มข้นและเข้มแข็งเพื่อให้มีการติดตามผู้กระทำผิดมาลงโทษอย่างจริงจัง
- สำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรเป็นหน่วยงานอิสระ



## 5. ด้านการศึกษา

- พิจารณาจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมคุณภาพและทักษะของผู้สื่อข่าว ด้านการทำข่าว รายงานข่าวให้เข้าใจและใช้กฎหมาย กฎเกณฑ์ ตัวเลข และการนำเสนอข่าวอย่างมีคุณภาพ รวมถึงควรมีหน่วยงานส่งเสริมการรายงานข่าวคอร์รัปชัน เช่น การให้รางวัลข่าวดีเด่น สื่อมวลชนดีเด่น

- สื่อมวลชนควรนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สร้างความสัมพันธ์ ให้ความรู้และกระตุ้นประชาชนในการบริโภคสื่อที่มีคุณภาพมากขึ้น เพื่อประชาชนจะได้ตระหนักถึงสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร เพื่อผลักดันให้ประชาชนมีความตื่นตัวและลุกขึ้นมารักษาสีทธิของตนในการต่อต้านการคอร์รัปชันมากขึ้น

## 6. ด้านกองทุน

- ควรพิจารณาจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือโดยเฉพาะค่าใช้จ่าย ในการทำคดีแก่ผู้เปิดโปงหรือให้ข้อมูลกรณีทุจริต

- องค์กรอิสระต่างๆ ควรมีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการทำงานขององค์กร และสื่อมวลชนให้เป็นเครือข่ายร่วมกับประชาชนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

## References

- Bardhan, Pranab (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, 35, September, 1320-46.
- Flatters, Frank and W. Bentley Macleod 1995, "Administrative Corruption and Taxation," *International Tax and Public Finance*, 2: 397-417.
- Freedom House, *Censor Dot Gov: The Internet and Press Freedom 2000 (Press Freedom Survey 2000)*.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny 1993, "Corruption" *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 599-617.
- Stapenhurst, Rick 2000, "The Media's Role in Curbing Corruption," Washington DC: The World Bank, World Bank Institute.
- Transparency International 2000, "Press Release: Transparency International Releases the Year 2000 Corruption Perceptions Index, September 13.  
<http://www.transparency.de/documents/cpi/2000/cpi2000.html>)

World Bank 2000a, *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

World Bank 2000b, *The Quality of Growth*, New York: Oxford University Press.

รศ.พิศิษฐ์ ขวาลาธวัช (2542), กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน.

สำนักคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, รายงานประจำปี 2542.