

การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย Research for Studying Forms of Policy Corruption

ที่มา/ปัญหาในการวิจัย

ในช่วงที่ผ่านมาารูปแบบการทุจริตในประเทศไทยได้มีการพัฒนาค่อนข้างมากกล่าวคือเป็นการทุจริตที่มีลักษณะของความร่วมมือจากหลายฝ่ายระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง และเป็นการทุจริตที่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายอันมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หรือมีการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือเพื่อให้มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ด้วยเหตุที่การทุจริตดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์เช่นนี้ จึงมีการกล่าวกันว่าการทุจริตในลักษณะนี้เป็น “การทุจริตเชิงนโยบาย” หรือ “การคอร์รัปชันในระดับนโยบาย” เนื่องจากได้ใช้นโยบายเป็นเครื่องมือเริ่มต้นของการทุจริตนั่นเอง

โดยที่การกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้นอาจไม่ได้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น แต่่นโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการดำเนินการให้มีการทุจริตขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลเป็นการดำเนินการที่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หรือจะสามารถพิจารณาได้อย่างไรว่าการทุจริตที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ซึ่งเป็นการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบระหว่างนักการเมืองข้าราชการและนักธุรกิจนั่นเอง

การศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและวิธีการของการคอร์รัปชันที่เปลี่ยนแปลงไปจะทำให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งสำหรับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นว่าการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในเรื่องใดเป็นกรณีที่น่าจะเป็นการนำไปสู่การทุจริตในเชิงนโยบายหรือไม่ กล่าวคือ การมีกรอบสำหรับการพิจารณาการกระทำของรัฐบาลที่ชัดเจนขึ้น ต่อเนื่องถึงการพิจารณากรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถที่จะเข้าไปจัดการกับการคอร์รัปชันที่มีการใช้อำนาจรัฐเข้าไปกำหนดนโยบายและมีการดำเนินการที่ทุจริตในลักษณะต่างๆ ได้หรือไม่ และสมควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเป็นประการใด ตลอดจนการศึกษาประสบการณ์การปราบปรามการคอร์รัปชันในต่างประเทศที่อาจนำมาใช้สำหรับเป็นมาตรการในการป้องกันหรือปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิจัยรูปแบบ กระบวนการ วิธีการ และกลยุทธ์ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายและกลไกในการตรวจสอบ
๓. เพื่อนำเสนอมาตรการ กลไก และประเด็นทางกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการดำเนินการวิจัยเอกสารและการประชุมสัมมนา ดังนี้

๑. การรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ งานวิจัยและงานเขียนต่างๆ กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น บทความหรือข่าวสารในวารสาร หรือหนังสือพิมพ์รวมตลอดถึงการค้นคว้าทางระบบสารสนเทศและอินเทอร์เน็ต

๒. การจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน ๒ ครั้ง และการนำเสนอผลการศึกษา จำนวน ๑ ครั้ง

ทั้งนี้ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

๑. รวบรวมและศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ คำพิพากษาศาล คำวินิจฉัยขององค์กรต่างๆ ความเห็นของหน่วยงานด้านกฎหมาย ตลอดจนงานเขียนต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดที่ว่าด้วยการทุจริตลักษณะและรูปแบบการทุจริต เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบการทุจริต และมาตรการหรือเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

๒. รวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร คำพิพากษาศาล คำวินิจฉัยขององค์กรตรวจสอบต่างๆ ความเห็นของหน่วยงานด้านกฎหมาย รวมทั้งบทความและข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับกรณีศึกษาตามงานวิจัย ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของการทุจริตเชิงนโยบายและกรณีที่น่าไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย ดังนี้

๑) กรณีโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่าน

๒) กรณีการแจกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑

๓) กรณีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ

โทรคมนาคม

๔) กรณีการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร

๕) กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

การเลือกกรณีศึกษาต่างๆ ดังกล่าวพิจารณาจากการมีข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติแล้ว ได้แก่ กรณีโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านและกรณีการแจกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาและมีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ในการศึกษาได้ บางกรณีศึกษาเป็นกรณีที่มีรายงานการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติแล้วในระดับหนึ่งสามารถนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ได้ อาทิ กรณีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร สำหรับกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์นั้น เป็นไปตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัยที่ประสงค์ให้คณะผู้วิจัยดำเนินการ

ศึกษากรณีในปัจจุบันซึ่งเป็นปัญหาของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นกรณีที่สามารถนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้

๓. จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส (หลานหลวง) เกี่ยวกับการกำหนดความผิดเกี่ยวกับ “การทุจริตเชิงนโยบาย” ความหมายของคำว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” และการกำหนด “ลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย”

ครั้งที่ ๒ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ ห้อง ๒๒๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกี่ยวกับการกำหนดความผิดเกี่ยวกับ “การทุจริตเชิงนโยบาย”

ครั้งที่ ๓ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ณ โรงแรมรอยัล ริเวอร์

๔. การสังเคราะห์และวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย และความแตกต่างระหว่างการทุจริตเชิงนโยบายกับการทุจริตในกรณีทั่วไป ปัญหาของการทุจริตเชิงนโยบายกับปัญหาของระบบการเมืองและสังคม ตลอดจนปัญหาความเข้าใจระหว่าง “การทุจริตเชิงนโยบาย” กับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา จากผลการศึกษาดังกล่าวจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายต่อไป

ผลการศึกษา/ข้อค้นพบ

๑. จากการศึกษากรณี ศึกษา ๑) กรณีโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ๒) กรณีการแจกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ๓) กรณีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม ๔) กรณีการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร ๕) กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งสามารถวิเคราะห์รูปแบบ กระบวนการและวิธีการที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้ และได้กำหนดความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายไว้ ดังนี้

“การทุจริตเชิงนโยบาย” หมายความว่า “การแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

๒. การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการกระทำทุจริตที่ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การกระทำทางนโยบายหรือการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) หรือของรัฐมนตรี ประการที่สอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการตามนโยบาย มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคล หรือมีลักษณะของการขัดกันของผลประโยชน์และประการที่สาม การดำเนินการดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหารหรือญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของฝ่ายบริหารได้ประโยชน์หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ

๓. ประสบการณ์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย ในต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่สามารถนำมาใช้พิจารณาเสนอเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย

๔. ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายและกลไกที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทย ประกอบด้วย

๑) ปัญหากระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีกระบวนการตรวจสอบเรื่องที่น่าเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าหน่วยงานของรัฐได้เสนอเรื่องโดยมีเนื้อหาที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และการเสนอวาระเพิ่มเติมหรือเรื่องลับทำให้การตรวจสอบถูกจำกัด

๒) ปัญหาการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่ใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบประกอบด้วยการจัดทำโครงการของรัฐบาล การออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการแต่งตั้งคนในกำกับของพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่างๆ ของรัฐ

๓) การกำหนดเกณฑ์ความรับผิดชอบตามกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบายด้วยเหตุที่การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ตั้งแต่มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖) และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ มาตรา ๑๕๗ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับกับการทุจริตเชิงนโยบายมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ

๔) ปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาขององค์กรกลุ่ม คณะรัฐมนตรีจะมีความรับผิดชอบทางอาญาได้หรือไม่เพียงใด ทั้งในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำในฐานะที่ใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำในลักษณะองค์กรกลุ่มหรือในรูปของคณะกรรมการ

๕) การกำหนดความรับผิดชอบทางการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าวขาดความชัดเจนขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งกลไกของรัฐสภาไม่สามารถสะท้อนของความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าวได้ เนื่องจากระบบรัฐสภาอาศัยเสียงข้างมากเป็นกลไกพื้นฐานของระบบการควบคุม ดังนั้น การควบคุมหรือการรับผิดชอบต่อรัฐสภาจึงไม่สามารถสะท้อนหลักความมีประสิทธิภาพได้

๕. งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะแนวทางดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายโดยมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขปัญหาสำคัญ ๒ ด้าน คือ (๑) การใช้มาตรการทางกฎหมาย และ (๒) การใช้มาตรการทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) มาตรการทางกฎหมาย

๑.๑ มาตรการเพื่อการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้แก่การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอโครงการในโครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ หรือการออกกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จัดส่งรายละเอียดของโครงการที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคำชี้แจงประกอบการเสนอร่างกฎหมายและบทวิเคราะห์ผู้ได้รับประโยชน์ ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้วแต่กรณี เพื่อทำความเข้าใจ ประกอบการพิจารณา ในกรณีที่เสนอเป็นวาระจรรยาให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ความเห็นในภายหลัง หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจะต้องมีการทบทวนโครงการดังกล่าว หรือ ทบทวนการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยทันทีก่อนที่จะดำเนินการอื่นต่อไป

๑.๒ มาตรการเพื่อการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

(๑) มาตรการหลัก ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์ความรับผิดชอบตามกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย โดยการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับความผิด สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับมาตรา ๑๐๐ แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น “รัฐมนตรี ผู้ใดกระทำการอัน เป็นการแสวงหาประโยชน์ เอื้อประโยชน์ หรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับ ผลประโยชน์ส่วนรวมอันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการ หรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนิน ตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษ...” และบัญญัติเพิ่มในใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) มาตรการเสริม ได้แก่ การออกกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการ ทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย และการให้ความคุ้มครอง แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเกี่ยวกับการทุจริตของนักการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้หรือ ผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตตามแนวคิดเรื่อง Whistleblower ของประเทศสหรัฐอเมริกา

๒) มาตรการทางการเมือง

๒.๑ กำหนดความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมืองของรัฐมนตรีทั้งหลาย ที่ได้ร่วมมีมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น “ในการบริหารราชการแผ่นดินหากคณะรัฐมนตรีดำเนินการขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐมนตรีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และเป็นเหตุของการถอดถอนออก จากตำแหน่ง”

๒.๒ กำหนดบทลงโทษในกรณีที่นักการเมืองฝ่าฝืนจริยธรรมหรือเป็นความผิดทางบริหาร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตระหนักในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ถือว่ากรณีที่มีการชี้มูลว่ากรณีเป็นการทุจริต ให้ถือว่าเป็นกรณีของการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย ในกรณีที่ไม่ว่าเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าเป็นการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ และให้ส่งสำนวนดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อเสนอฟ้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการทุจริตรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยการทุจริตรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นนี้จะมีลักษณะของความร่วมมือจากหลายฝ่ายระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจและนักการเมือง และเป็นการทุจริตที่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายอันมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หรือมีการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือเพื่อให้มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ด้วยเหตุที่การทุจริตดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์เช่นนี้ จึงมีการกล่าวกันว่า การทุจริตในลักษณะนี้เป็น “การทุจริตเชิงนโยบาย” หรือ “คอร์รัปชันในระดับนโยบาย” เนื่องจากได้ใช้นโยบายเป็นเครื่องมือเริ่มต้นของการทุจริตนั่นเอง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษารูปแบบ กระบวนการ วิธีการ และกลยุทธ์ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย โดยได้นำกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายซึ่งมีข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วหรือมีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอต่อการนำมาใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย กรณีโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน กรณีการแจกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ กรณีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม กรณีการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร และกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์แยกแยะรูปแบบและวิธีการที่เกิดขึ้นจากกรณีศึกษาในแต่ละกรณีตลอดจนได้สังเคราะห์การทุจริตจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายให้มีความชัดเจน และได้เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างการทุจริตเชิงนโยบายและการทุจริตในกรณีทั่วไปว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจากกรณีศึกษาทำให้เห็นว่าการทุจริตเชิงนโยบายมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากการทุจริตในกรณีทั่วไปใน ๓ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การกระทำทางนโยบายหรือการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) หรือของรัฐมนตรี

ประการที่สอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการตามนโยบายมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหรือมีลักษณะของการขัดกันของผลประโยชน์และ

ประการที่สาม ฝ่ายบริหารหรือญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของฝ่ายบริหารได้ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว หรือการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ

จากการศึกษาลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายข้างต้น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาเห็นว่า การพิจารณาความหมายของการทุจริตเชิงนโยบายจะต้องพิจารณาในสองส่วน คือ ๑.การพิจารณาในแง่ขอบเขตของผู้กระทำการทุจริต และ ๒.การพิจารณาในแง่เนื้อหาของการทุจริต กล่าวคือ

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตของผู้กระทำการทุจริต การพิจารณาจะต้องพิจารณาอย่างแคบ กล่าวคือ เฉพาะแต่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในลักษณะของการใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่รวมไปถึงการทุจริตของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยทั่วไปหรือการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของการทุจริต การพิจารณาจะต้องพิจารณาอย่างกว้าง กล่าวคือ การกระทำ (ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล) ที่ขัดต่อหลักคุณธรรมหรือจริยธรรมของบุคคลสาธารณะที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจรัฐหรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งประโยชน์ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ

จากการสังเคราะห์ลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอความหมายของคำว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” ในงานวิจัย ดังนี้

“การทุจริตเชิงนโยบาย” หมายความว่า “การแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

นอกจากการศึกษาเพื่อกำหนดความหมายของ ลักษณะ รูปแบบ และวิธีการของการทุจริตเชิงนโยบายแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายและกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยว่ามีอยู่อย่างไรตลอดจนการศึกษาประสบการณ์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาเสนอเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ประสบการณ์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีประสบการณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อการป้องกันและต่อต้านการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็น

สำคัญรวมไปถึงการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตในองค์กร ซึ่งสะท้อนผ่านกฎหมายสำคัญหลายฉบับเช่น Freedom of Information Act of ๑๙๖๖ Ethics in Government Act of ๑๙๗๘ Whistleblower Act of ๑๙๘๙ และ Sunshine Act of ๑๙๗๖ นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่กำหนดให้ห้องกรที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ แยกเป็นองค์กรต่างหากจากอัยการที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ “อัยการพิเศษ” (Special State Prosecutor) ทั้งนี้ เพื่อความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ของอัยการในการดำเนินการสอบสวนและฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองทั้งหลายที่มีพฤติกรรมหรือกระทำความผิดหรือกระทำทุจริต หรือกรณีประธานาธิบดีหรือประธานาธิบดีที่สามารถถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้โดยสภาองเกรส ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐหรือนักการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด

ประเทศอังกฤษ มีประสบการณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแยกคดีริบทรัพย์สินในคดีทุจริตคอร์รัปชันออกจากคดีอาญาทั่วไป เพราะ การทุจริตและการคอร์รัปชันเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นๆ แตกต่างจากคดีอาญาที่มุ่งคุ้มครองชีวิตและร่างกายเป็นหลัก เพื่อเยียวยาผู้เสียหาย ดังนั้น การริบทรัพย์หรือการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยปราศจากเหตุอันควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นมาตรการที่ควรนำมาปรับใช้ในสังคมไทย รวมไปถึงการยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด วิธีการสอบสวนหาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ล้วนแต่เป็นมาตรการที่นำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นรูปธรรมและยุติธรรม โดยบุคคลที่มีบทบาทในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ศาลและอัยการ กฎหมายอังกฤษให้อำนาจอัยการในการฟ้องคดีหรือต้องร้องขอต่อศาล โดยเป็นอำนาจดุลพินิจ อย่างไรก็ตามประเทศไทยไม่มีอัยการพิเศษดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการอังกฤษจึงมีบทบาทหน้าที่คล้ายกับอัยการไทย

นอกจากหลักกฎหมายอังกฤษที่มีประสิทธิภาพแล้ว สิ่งที่น่าสนใจซึ่งควรปลูกฝังในสังคมไทย คือ หลักจริยธรรม ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่มุ่งปลูกฝังหลักจริยธรรมให้แก่ประชาชนทุกคน โดยหลักจริยธรรมที่นำมาใช้ ได้แก่ หลักการตรวจสอบตนเอง (Self-regulation) และหลักโนแลน (Nolan Principles) ๗ ประการ ที่เน้นการปลูกฝังค่านิยมให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์การเคารพในตนเองการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้อื่น การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก นอกจากนี้ในส่วนของนักการเมืองยังมี Code of Conduct มากำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติของนักการเมืองอีกด้วย

ประเทศเกาหลีใต้ มีประสบการณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันที่ประสบผลสำเร็จโดยมีปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย ๑. การได้รับการสนับสนุนการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังจากรัฐบาลและภาคประชาชน มีการกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น การปรับปรุงระบบควบคุมการคอร์รัปชันให้ดีขึ้น ปฏิรูปทัศนคติและจริยธรรมของข้าราชการและปรับปรุงเงินเดือน สวัสดิการให้กับข้าราชการ บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและลงโทษผู้ทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรง รวมทั้ง การให้งบประมาณที่จำเป็นและเพียงพอในการดำเนินการต่อต้านการทุจริต ๒. มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตในทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง เห็นได้จากการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตกับอดีตประธานาธิบดีรัฐมนตรีข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจต่างๆ ๓. ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาและได้รับการอบรมคุณธรรมและ

จริยธรรมเป็นอย่างดีมีการส่งเสริมจิตสาธารณะของข้าราชการ และสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่อต้านคอร์รัปชัน มีมาตรการ Whistleblowers เพื่อคุ้มครองการให้ข้อมูลและการให้เงินรางวัล และ ๔.ประเทศเกาหลีใต้ให้ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศกับหน่วยงานของประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นสากลและเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ

๒. ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายและกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยและข้อเสนอแนะ

๑) การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เนื่องจากการทุจริตเชิงนโยบายเป็นการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในการป้องกันจึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรืออยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี จึงจะทำให้การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายประสบผลสำเร็จได้ซึ่งประกอบด้วย

๑.๑ ปัญหากระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีกระบวนการตรวจสอบเรื่องที่น่าเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าหน่วยงานของรัฐได้เสนอเรื่องโดยมีเนื้อหาที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และการเสนออวาระเพิ่มเติมหรือเรื่องกลับทำให้การตรวจสอบถูกจำกัดและ

๑.๒ ปัญหาการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่ใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบประกอบด้วย การจัดทำโครงการของรัฐบาล การออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย และการแต่งตั้งคนในกำกับของพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ

ในการดำเนินการเพื่อทำให้กระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีให้มีความโปร่งใสเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสองประการสำคัญ ได้แก่

๑. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอโครงการในโครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่จัดส่งรายละเอียดของโครงการที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีโอนุมัติไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทำความเข้าใจประกอบพิจารณา ในกรณีที่เสนอเป็นวาระจรให้สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นต่อโครงการดังกล่าวในภายหลังซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต จะต้องมีการทบทวนโครงการดังกล่าวตามความเห็นของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยทันทีก่อนที่มีการจะดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

๒. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอให้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย จัดส่งคำชี้แจงประกอบการเสนอร่างกฎหมาย พร้อมจัดทำบทวิเคราะห์ผู้ได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายนั้นไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำความเข้าใจ

ประกอบ ซึ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจะต้องมีการทบทวนการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยทันที

๒) การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดบางประการที่จะนำมาปรับใช้กับการดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำการทุจริตเชิงนโยบาย ประกอบกับสมควรมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการกับการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย ประสบผลเพิ่มมากขึ้นซึ่งประกอบด้วย

๒.๑ การกำหนดเกณฑ์ความรับผิดชอบตามกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบายด้วยเหตุที่การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ตั้งแต่มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖) และในส่วนที่เกี่ยวกับ มาตรา ๑๕๗ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับกับการทุจริตเชิงนโยบายมีข้อจำกัดอยู่หลายประการการกำหนดให้มีบทบัญญัติที่เป็นบทความผิดสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อที่จะแยกการกระทำทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญ ดังนี้

“รัฐมนตรีผู้ใดกระทำการอันเป็นแสวงหาประโยชน์ เอื้อประโยชน์หรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษ...”

๒.๒ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้หรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะ ตามแนวคิดเรื่อง “Whistleblower” ของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศต่างๆ โดยยกร่างกฎหมายเป็นกฎหมายกลางในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายแก่ภาครัฐ

๒.๓ การกำหนดความรับผิดชอบทางการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบายโดยการกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมือง และการกำหนดบทลงโทษกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้รัฐมนตรีที่ร่วมมีมติคณะรัฐมนตรีได้ตระหนักต่อการมีมติคณะรัฐมนตรี จึงควรกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมความเป็นวรรคสองของมาตรา ๑๓๘ ของรัฐธรรมนูญ ความว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน หากคณะรัฐมนตรีดำเนินการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หรือออกกฎหมาย รัฐมนตรีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และเป็นเหตุของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

ในส่วนของการฝ่าฝืนจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือเป็นความผิดในทางบริหาร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตระหนักในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งหมายจะยกระดับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ถือว่ากรณีที่มีการชี้มูลว่าเป็นการทุจริตให้ถือว่าเป็นกรณีของการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง และในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนทั้งเรื่องการกระทำผิดทางอาญาและการกระทำผิดจริยธรรม (ความผิดในทางบริหาร) ด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในคดีอาญามีมูลกล่าวหาว่าเป็นการทุจริต ให้ชี้มูลในทางจริยธรรม (ความผิดทางบริหาร) ว่าเป็นการกระทำผิดจริยธรรมร้ายแรงด้วย หรือกรณีที่ไม่เข้าข่ายว่าเป็นความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าเป็นการกระทำผิดจริยธรรมร้ายแรงด้วยหรือไม่ และให้ส่งสำนวนดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อเสนอฟ้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ที่มา
บทความวิชาการ
สำนักงาน ป.ป.ช.