



## มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔



## สารบัญ

|                                                                                                                        | หน้า           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>๑. การจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย</b>                                                                    | <b>๑ - ๑๘</b>  |
| หลักการและเหตุผล                                                                                                       | ๑              |
| วัตถุประสงค์                                                                                                           | ๒              |
| วิธีดำเนินการ                                                                                                          | ๒              |
| กรอบความคิดในการจัดทำมาตรการ                                                                                           | ๑๔             |
| เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์                                                                      | ๑๘             |
| สรุป                                                                                                                   | ๑๘             |
| ผังภาพที่ ๑ : แสดงภาพรวมสถานการณ์การทุจริตเชิงนโยบาย<br>ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี                                      | ๑๙             |
| <b>๒. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี</b>                                                         | <b>๒๐ - ๕๓</b> |
| ผังภาพที่ ๒ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง<br>แก้ไขปัญหามาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต<br>เชิงนโยบาย     | ๒๑             |
| ๑. มาตรการพัฒนาระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและ<br>การบริหารงานพัสดุของรัฐให้เป็นมาตรฐานกลาง                      | ๒๒             |
| ๒. มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย<br>การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ        | ๒๕             |
| ๓. มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ                                                          | ๔๐             |
| ๔. มาตรการป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลมิให้เข้าไปครอบงำ<br>การตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ | ๔๙             |

|                                                                                                                                                                                        | หน้า           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>๓. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อรัฐสภา</b>                                                                                                                              | <b>๕๔ - ๖๘</b> |
| ผังภาพที่ ๓ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง<br>แก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต<br>เชิงนโยบาย                                                                       | ๕๕             |
| ๑. มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตรากฎหมาย                                                                                                                                    | ๕๖             |
| ๒. มาตรการกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ<br>ตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<br>และกรรมการ                                                    | ๕๙             |
| ๓. มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริม และ<br>พัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี                                                                          | ๖๔             |
| <b>๔. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อ<br/>    คณะกรรมการการเลือกตั้ง</b>                                                                                                     | <b>๖๙ - ๘๖</b> |
| ผังภาพที่ ๔ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง<br>แก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต<br>เชิงนโยบาย                                                                       | ๗๐             |
| ๑. มาตรการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ<br>ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<br>กระทำการทุจริตการเลือกตั้ง ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ | ๗๑             |
| ๒. มาตรการป้องกันรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูก<br>ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพของ<br>สมาชิกสิ้นสุดลงมิให้กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี   | ๗๖             |
| ๓. มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคมเงินสนับสนุนพรรคการเมือง                                                                                                                           | ๘๐             |
| ๔. มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริม และ<br>พัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี                                                                          | ๘๒             |

|                                                                                                                                     |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>๕. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน</b>                                                                | <b>๘๗ - ๑๐๙</b> |
| ผังภาพที่ ๕ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง<br>แก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต<br>เชิงนโยบาย                    | ๘๘              |
| ๑. มาตรการปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง                                                                        | ๘๙              |
| ๒. มาตรการกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ<br>ตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<br>และกรรมการ | ๙๗              |
| ๓. มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริม และ<br>พัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี                       | ๑๐๒             |
| <b>๖. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อ<br/>    คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</b>                                          | <b>๑๐๗-๑๑๓</b>  |
| ผังภาพที่ ๖ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง<br>แก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต<br>เชิงนโยบาย                    | ๑๐๘             |
| ๑. มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริม และ<br>พัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี                       | ๑๐๙             |
| <b>๗. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อสภาพัฒนาการเมือง</b>                                                                 | <b>๑๑๔-๑๒๐</b>  |
| ผังภาพที่ ๗ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง<br>แก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต<br>เชิงนโยบาย                    | ๑๑๕             |
| ๑. มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริม และ<br>พัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี                       | ๑๑๖             |

๘. มาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.๑๒๑-๑๓๒

ผังภาพที่ ๘ : แสดงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทาง  
แก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต  
เชิงนโยบาย ๑๒๒

๑. มาตรการพัฒนาฐานข้อมูลนักการเมือง ๑๒๓

๒. มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริม และ  
พัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ๑๒๔

## การจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

### ๑. หลักการและเหตุผล

การทุจริต คอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและเป็นปัญหาเรื้อรังที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของไทยมีลักษณะที่เอื้อต่อการขยายตัวของการทุจริตในทุกรูปแบบ กล่าวคือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบทุนนิยม ประชาชนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระแสบริโภคนิยม ระบบเศรษฐกิจของประเทศถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ยอมรับในระบบอำนาจนิยม ประชาชนยึดมั่นในค่านิยมที่ยกย่องและเกรงกลัวผู้มีอำนาจ มีตำแหน่ง มียศถาบรรดาศักดิ์ ในขณะที่ผู้มีอำนาจ มีตำแหน่งหน้าที่ราชการให้การยกย่อง สรรเสริญคนที่มีฐานะร่ำรวยมากกว่าคนที่ทำความดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต โครงสร้างทางการเมืองของไทยถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของนักธุรกิจการเมืองและนักเลือกตั้งมาโดยตลอด กลุ่มนักการเมืองเหล่านี้มุ่งที่จะใช้อำนาจเงิน อิทธิพลทางการเมืองและการแจกจ่ายผลประโยชน์ เพื่อซื้อคะแนนเสียงจากประชาชน ด้วยวิธีการจับมือกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนักลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่พรรคการเมืองและนักการเมือง มีการใช้กลยุทธ์ รณรงค์โฆษณาหาเสียง โดยนำเสนอนโยบายให้รัฐลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือนโยบายที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก เพื่อแจกจ่ายทรัพย์สินและผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในระดับฐานล่างของสังคมหรือระดับรากหญ้า เพื่อสร้างความนิยมชมชอบให้แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง หวังเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ กลุ่มทุนธุรกิจการเมืองและกลุ่มนักลงทุนในธุรกิจก่อสร้างขนาดใหญ่จะพยายามใช้อำนาจเงินสนับสนุนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น รวมทั้งพรรคการเมืองให้ผลักดันการจัดทำ แผนงานและโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่รัฐต้องใช้งบประมาณของประเทศจำนวนมาก (อภิมหาโครงการ: Mega Project) มีการลื้อคอเบ็คเพื่อให้กลุ่มทุนธุรกิจการเมืองได้ไปซึ่งสัมปทานหรือการผูกขาด ตัดตอนในการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่อ้างว่า และมีการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อสนองความต้องการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มุ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนธุรกิจการเมือง เครือญาติและพวกพ้อง หากเมื่อใดฝ่ายการเมืองพบว่ามีความหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่มีบทบัญญัติหรือข้อความ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามโครงการและนโยบายดังกล่าว ฝ่ายการเมืองจะเข้าแทรกแซงและครอบงำ ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง ด้วยวิธีการเร่งรีบทำการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่โดยเร็ว เพื่อให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน ธุรกิจการเมือง เครือญาติและพวกพ้อง ซึ่งการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีในลักษณะเช่นนี้ นักวิชาการ เรียกว่า “การคอร์รัปชันระดับนโยบาย” “การคอร์รัปชันนโยบาย” หรือ “การทุจริตเชิงนโยบาย” (Policy Corruption)

(ตามผังภาพที่ ๑ : แสดงภาพรวมสถานการณ์การทุจริตเชิงนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เอกสารหน้า ๑๘)

ในอดีตที่ผ่านมา พบว่าการทุจริต คอร์รัปชัน มักเกิดขึ้นเฉพาะในวงราชการ ได้แก่ การทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตในการให้สัมปทานหรือกิจการของรัฐ แต่ในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการทุจริตรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การทุจริตโดยการทำลายระบบ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งการทุจริตทั้งสามรูปแบบดังกล่าว มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทุจริตให้มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการทุจริตที่ต้องใช้ความร่วมมือกันของบุคคล ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจซึ่งเป็นเครือญาติและพวกพ้องของนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการ โดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นตัวการสำคัญ

สำหรับ “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนและแยบยล เกิดขึ้นจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบ อนุมัติหรืออนุญาต เกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ หรือ Mega Project และโครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งนี้ มีเจตนาพิเศษ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง

การทุจริตเชิงนโยบายนี้ ผู้กระทำการทุจริต ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มักจะอ้างเหตุผลกับประชาชนว่าโครงการ Mega Project หรือนโยบายที่ใช้เงินของรัฐจำนวนมาก ได้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น เกิดเข้าใจผิดว่าการทุจริตของผู้มีอำนาจบริหารบ้านเมืองขณะนั้น เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐที่ถูกต้อง ชอบธรรม

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๙ (๗) (๑๑) และ (๑๓) สำนักงาน ป.ป.ช. จึงทำการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

## ๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อเสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๒.๒ เพื่อเสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒.๓ เพื่อเสนอมาตรการเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

## ๓. วิธีดำเนินการ

### ๓.๑ การศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อจัดทำมาตรการ

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมืองดำเนินการศึกษา วิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษากรณี ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แบ่งขั้นตอนการจัดทำแนวทางและมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ

#### ๑) ขั้นตอนที่หนึ่ง การจัดทำแนวทางป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

ในขั้นตอนแรก ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (นายทนต์ศักดิ์ ม่วงมณี) เสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ต่อคณะกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง ที่มีนายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อพิจารณา และหลังจากคณะกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณาผลการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จำนวน ๕ ครั้งแล้ว ได้จัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติ เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๑๗ และ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมสวิสโฮเต็ล เลอ คองคอร์ด กรุงเทพมหานคร เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะ สภาพปัญหา ข้อกฎหมาย ประเด็นปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทางการแก้ไขการทุจริตเชิงนโยบาย ของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดังนี้

(๑) วันแรก คือ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ผู้เข้าร่วมสัมมนามีจำนวน ๑๐๐ คน มีศาสตราจารย์ เมธี ครองแก้ว กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานพิธีเปิดฯ การสัมมนาในภาคเช้า ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จริญญา ภักดีธนากุล เป็นวิทยากรบรรยายพิเศษ เรื่อง “การทุจริตในการกำหนดนโยบายของรัฐ” หลังจากนั้นได้แบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนาออกเป็น ๖ กลุ่ม และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อที่กำหนดไว้ ซึ่งในแต่ละกลุ่มมีผู้ทรงคุณวุฒิประจำกลุ่มทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา

กลุ่มที่ ๑ หัวข้อ “แนวทางป้องกันมิให้นักการเมืองร่วมมือกับนักธุรกิจและข้าราชการ มุ่งแสวงหาประโยชน์จากโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) หรือนโยบายของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก” (เน้น พฤติกรรมของนักการเมืองก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง) มีสมาชิกกลุ่ม ๑๑ คน และมี ดร. บัณฑิต จันทรโรจนกิจ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มที่ ๒ หัวข้อ “แนวทางป้องกันมิให้นักการเมืองร่วมมือกับนักธุรกิจและข้าราชการ มุ่งแสวงหาประโยชน์จากโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) หรือนโยบายของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก” (เน้น พฤติกรรมของนักการเมืองเมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว) มีสมาชิกกลุ่ม ๙ คน

กลุ่มที่ ๓ หัวข้อ “แนวทางป้องกันมิให้การตรากฎหมาย การออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งแนวทางสนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” (เน้น การใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี) มีสมาชิกกลุ่ม ๙ คน และมี นพ.พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มที่ ๔ หัวข้อ “แนวทางป้องกันมิให้การตรากฎหมาย การออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งแนวทางสนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งการประกาศใช้บังคับ” (เน้น กระบวนการตรากฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) มีสมาชิกกลุ่ม ๑๓ คน

กลุ่มที่ ๕ หัวข้อ “แนวทางป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่และครอบงำการตัดสินใจของฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง” (เน้น การแทรกแซงและครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง) มีสมาชิกกลุ่ม ๑๑ คน และมี รองศาสตราจารย์ ดร. เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง นักวิชาการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มที่ ๖ หัวข้อ “แนวทางป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่และครอบงำการตัดสินใจของฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง” (เน้น การแทรกแซงและครอบงำฝ่ายข้าราชการประจำ) มีสมาชิกกลุ่ม ๑๔ คน และมีนายวิชัย วิวิตเสวี กรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ มีผู้ร่วมแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็น (๖ กลุ่ม) และผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ คน รวม ๗๒ คน ผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ จำนวน ๘ คน เจ้าหน้าที่บริหารโครงการและวิทยากร จำนวน ๒๐ คน รวมทั้งสิ้น ๑๐๐ คน

(๒) วันที่สอง คือ วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒

มีผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ จำนวน ๑๖๐ คน มีนายปานเทพ กล้านณรงค์ราญ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานพิธีเปิดและบรรยายพิเศษ เรื่อง “การเมืองกับเรื่องจริยธรรม” หลังจากนั้นเป็นการสรุปผลการเสวนากลุ่มย่อยของตัวแทนแต่ละกลุ่มและมีวิทยากร ๒ คน คือ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และนายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา วิทยากรข้อเสนอแนะของตัวแทนกลุ่มทั้ง ๖ กลุ่มและให้ข้อเสนอเพิ่มเติม

คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครองได้ดำเนินการประชุมอีกจำนวน ๓ ครั้ง เพื่อนำผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการมาพิจารณากำหนดเป็นแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย และในการประชุมครั้งที่ ๘-๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ๕ แนวทาง ได้แก่

(๑) แนวทางการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง

(๒) แนวทางป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๓) แนวทางการพัฒนาระบบป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ

(๔) แนวทางการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) การกำหนดยุทธศาสตร์ร่วม เพื่อกำกับดูแลคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเชิงบูรณาการ

## ๒) ขั้นตอนที่สอง การจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

ขั้นตอนนี้เป็นการแปลงแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย จำนวน ๕ แนวทางไปเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง ในการประชุมครั้งที่ ๙ - ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ทำหน้าที่จัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และเมื่อทำหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วให้สถานะของคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มติในการประชุมครั้งที่ ๒๐๙-๔๔/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบแนวทางป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง และเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย และวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ประกอบด้วย ตัวแทนขององค์กร หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักวิชาการ และตัวแทนสื่อมวลชน มีนายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อเสนอเป็นมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เป็นลักษณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เมื่อจัดทำมาตรการเสร็จแล้ว ให้สถานะของอนุกรรมการเป็นอันสิ้นสุดลง

ตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ ๒๙๓/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ประกอบด้วย

- (๑) นายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ
- (๒) นายกิตตินันท์ รัชประมุข อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๕ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นอนุกรรมการ
- (๓) นายคุณวุฒิ ตันตระกูล ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นอนุกรรมการ
- (๔) พันตำรวจเอกจรัญวิทย์ ภูมมา ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นอนุกรรมการ
- (๕) นายชาญชัย พงศ์ภัสสร ผู้อำนวยการสำนักภารกิจพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นอนุกรรมการ
- (๖) นายเชิดชัย มีคำ นิติกรเชี่ยวชาญ กรมบัญชีกลาง เป็นอนุกรรมการ
- (๗) ดร. ณรงค์ ป้อมหลักทอง ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นอนุกรรมการ
- (๘) รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อตระกูล ยมนาค อดีตนายกสภาวิศวกรรมการสถานแห่งประเทศไทย อนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริต เป็นอนุกรรมการ
- (๙) นายบุญปลูก ชายเกตุ อดีตเลขาธิการ ก.พ. เป็นอนุกรรมการ
- (๑๐) นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ นายกสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นอนุกรรมการ
- (๑๑) ดร.ปรีดี โชติช่วง รองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นอนุกรรมการ
- (๑๒) นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นอนุกรรมการ
- (๑๓) นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นอนุกรรมการ
- (๑๔) นายภูมิไจ อัดตะนันท์ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการ
- (๑๕) นายวสันต์ วรรณวโรธร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและอนุกรรมการ

ป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง เป็นอนุกรรมการ

- (๑๖) นางวิยะดา สิมะเสถียร รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นอนุกรรมการ
- (๑๗) รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าและอนุกรรมการ  
ป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง เป็นอนุกรรมการ
- (๑๘) นายศิริ เลิศธรรมเทวี ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนัก  
นายกรัฐมนตรี เป็นอนุกรรมการ
- (๑๙) ว่าที่ร้อยตรี สมบัติ พูลสงวน เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้แทน  
คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านบริหารและนโยบาย เป็นอนุกรรมการ
- (๒๐) นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ผู้แทนคณะอนุกรรมการป้องกันการ  
ทุจริตด้านบริหารและนโยบาย เป็นอนุกรรมการ
- (๒๑) ดร. อุทิศ ขาวเอียร ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้แทนคณะอนุกรรมการป้องกันการ  
ทุจริตด้านบริหารและนโยบาย เป็นอนุกรรมการ
- (๒๒) ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ (นายอุณห์ หิมากร กัญจนกฤษณ์ รองผู้อำนวยการสำนัก  
งบประมาณหรือผู้แทน) เป็นอนุกรรมการ
- (๒๓) นางสาวดวงพร รุจิเรข รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริม  
จริยธรรมคุณธรรมและป้องกันการทุจริต) เป็นอนุกรรมการ
- (๒๔) ผู้อำนวยการสำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง เป็นอนุกรรมการ
- (๒๕) นายทนต์ศักดิ์ ม่วงมณี เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการ  
และเลขานุการ
- (๒๖) นางขวัญใจ กลิ่นขาย เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการ  
และผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้ดำเนินการจัดทำมาตรการป้องกันการ  
การทุจริตเชิงนโยบายใน ๓ ประเด็น คือ

(๑) เรื่องการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริต  
การเลือกตั้ง

(๒) เรื่องการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินขัดกับ  
หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ  
ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๓) เรื่องการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไป  
แทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง

ให้จัดทำเป็นมาตรการ ๓ ด้าน คือ มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านนโยบายหรือการบริหาร  
และมาตรการด้านสังคมหรือจรรยาบรรณ

คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความ  
คิดเห็น เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมราม่า การ์เด็นส์  
กรุงเทพมหานคร ดังนี้

(๑) ช่วงเช้า ผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๑๓ คน ประกอบด้วย นักการเมือง นักธุรกิจเอกชน ตัวแทนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ เครือข่ายภาคประชาชนและสื่อมวลชน มีนายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานพิธีเปิดการประชุม

นายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ ป.ป.ช. ได้บรรยายพิเศษ เกี่ยวกับการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายโดยแบ่งเป็น กลุ่มมาตรการได้ ๓ กลุ่มมาตรการ และมาตรการย่อยรวม ๑๕ มาตรการ ประกอบด้วย

กลุ่มมาตรการที่ ๑ กลุ่มมาตรการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมกับ นักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง มีจำนวน ๔ มาตรการ

กลุ่มมาตรการที่ ๒ กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีจำนวน ๗ มาตรการ

และกลุ่มมาตรการที่ ๓ กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง มีจำนวน ๔ มาตรการ

มีการอภิปราย เรื่อง “นักการเมืองกับการทุจริตเชิงนโยบาย” มีวิทยากรผู้อภิปราย ๔ คน ได้แก่ นายกล้านรงค์ จันทิก กรรมการ ป.ป.ช. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช. รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) และรองศาสตราจารย์ ดร.ต่อตระกูล ยมนาค อนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีนายทองศักดิ์ ม่วงมณี เลขาธิการอนุกรรมการฯ เป็นผู้ดำเนินรายการ

(๔) ช่วงบ่าย เป็นการแบ่งกลุ่มแสดงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๖ กลุ่มย่อย ดังนี้

กลุ่มย่อยที่ ๑ และกลุ่มย่อยที่ ๒ ประชุมร่วมกัน ณ ห้องโถงชั้นที่ ๒

ประเด็นการประชุม เรื่อง ร่างมาตรการที่ ๑ มาตรการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง มี ๔ มาตรการย่อย

กลุ่มย่อยที่ ๑ และที่ ๒ มีนายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ นายกสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นประธานกลุ่ม นายกิตตินันท์ รัชประมุข อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๕ สำนักงานอัยการสูงสุด และนายสุรพงศ์ ศรีไกรวิน นิติกร สำนักงาน กกต. เป็นฝ่ายวิชาการ

กลุ่มย่อยที่ ๓ และกลุ่มย่อยที่ ๔ ประชุมแยกกัน ณ ห้องประชุมชั้น ๔ และชั้น ๓

ประเด็นการประชุม เรื่อง ร่างมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม มี ๗ มาตรการย่อย

กลุ่มย่อยที่ ๓ มี ดร.อุทิศ ขาวเอียร ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นประธานกลุ่ม และนายทองศักดิ์ ม่วงมณี เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นวิทยากรฝ่ายวิชาการ และกลุ่มย่อยที่ ๔ มี รศ.ดร.ต่อตระกูล ยมนาค อดีตนายกลูกเสือธรรมสถานแห่งประเทศไทย เป็นประธานกลุ่ม และนายเชิดชัย มีคำ นิติกรเชี่ยวชาญ กรมบัญชีกลาง เป็นวิทยากรฝ่ายวิชาการ

กลุ่มย่อยที่ ๕ และกลุ่มย่อยที่ ๖ ประชุมร่วมกัน ณ ห้องโถงชั้น ๔

ประเด็นการประชุม เรื่อง มาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง เข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบทางการเมือง มี ๔ มาตรการย่อย

กลุ่มย่อยที่ ๕ และกลุ่มย่อยที่ ๖ มี ดร.ณรงค์ ป๋อมหลักทอง ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และดร.ปรีดี โชติช่วง รองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นประธานกลุ่ม และนางวิยะดา สิมะเสถียร รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นวิทยากรฝ่ายวิชาการ

ผลการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์ คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย สามารถกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้ ๓ กลุ่มมาตรการ จำนวน ๑๒ มาตรการย่อย ได้แก่

**กลุ่มมาตรการที่ ๑** กลุ่มมาตรการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง มีมาตรการย่อย ๓ มาตรการ ได้แก่

(๑) มาตรการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

(๒) มาตรการป้องกันรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เป็นรัฐมนตรีและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง มิให้กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี

(๓) มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

**กลุ่มมาตรการที่ ๒** กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีมาตรการย่อย ๖ มาตรการ ได้แก่

(๑) มาตรการปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

(๓) มาตรการพัฒนาระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐให้เป็นมาตรฐานกลาง

(๔) มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

(๕) มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๖) มาตรการพัฒนาฐานข้อมูลนักการเมือง

และ**กลุ่มมาตรการที่ ๓** กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบทางการเมือง มีมาตรการย่อย ๓ มาตรการ ได้แก่

(๑) มาตรการป้องกันข้าราชการประจำมิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการประจำ

(๒) มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา

(๓) มาตรการกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### ๓.๒ ขั้นตอนที่สอง การเสนอมาตรการ

๑) คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในการประชุมครั้งที่ ๑๑-๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นชอบการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

(๑) การเสนอมาตรการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๑๙ (๑๑) คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๑. การเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ๔ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการพัฒนาระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐให้เป็นมาตรฐานกลาง

๒) มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

๓) มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

๔) มาตรการป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลมิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ

๒. การเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา จำนวน ๓ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา

๒) มาตรการกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๒) การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๑๙ (๗) และ (๑๓) คือ การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑.การเสนอเป็นมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๔ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้จ้างวานของผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

๒) มาตรการป้องกันรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง มิให้กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี

๓) มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

๔) มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๒. การเสนอเป็นมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒) มาตรการกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ

๓) มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๓. การเสนอเป็นมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๑ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๔. การเสนอเป็นมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อสภาพัฒนาการเมือง จำนวน ๑ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๕. การเสนอเป็นมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๒ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการพัฒนาฐานข้อมูลนักการเมือง

๒) มาตรการบูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

**๒) เมื่อคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายได้ดำเนินการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว** สถานะของคณะอนุกรรมการเป็นอันสิ้นสุดลง และฝ่ายเลขานุการ (นายทงศักดิ์ ม่วงมณี) ได้นำเสนอมาตรการดังกล่าวตามลำดับ ดังนี้

**(๑) การเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง**

ในคราวประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง ครั้งที่ ๑๕ - ๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ได้ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายดังกล่าว และได้ให้ความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

๑. มาตรการป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลมิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ

มีความเห็นว่า ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ควรเสนอเพิ่มเติมข้อความว่า ขอให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการกลางของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำหน้าที่ในการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลอาศัยอำนาจทางการเมืองเข้าไปครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ

๒. มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

มีความเห็นว่า การให้มีหน่วยงานกลาง เช่น คณะกรรมการวิศวกรรมสถาน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาในลักษณะตรวจสอบความเห็นของบริษัทที่ปรึกษาโครงการ และให้คำแนะนำทางวิชาการแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น

ควรให้มีบทลงโทษแก่ผู้ให้คำปรึกษาแนะนำดังกล่าว กรณีเกิดข้อผิดพลาดของโครงการในภายหลัง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต กรณีที่พบว่าบุคคลในคณะกรรมการกลางร่วมกันทุจริตในการให้คำปรึกษาแนะนำ ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นต้น

๓. คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง เห็นชอบให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อมาตรการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว โดยการจัดทำหนังสือเพื่อแจกจ่าย และจัดประชุมชี้แจงแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามที่สำนักมาตรการป้องกันการทุจริตเสนอ และมีความเห็นว่า

ควรให้มีการจัดทำแผ่นพับและหนังสือมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายฉบับประชาชน โดยสรุปเนื้อหาสั้น ๆ และใช้ภาษาที่ประชาชนเข้าใจง่าย เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการศึกษาและทำความเข้าใจ

(๒) การเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริต ซึ่งมี ศาสตราจารย์ ดร. เมธี ครองแก้ว กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริต ได้ประชุมและให้ความเห็นเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง คือ ในการประชุมครั้งที่ ๔๙-๘/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และในการประชุมครั้งที่ ๕๐-๙/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ดังนี้

๑. ความหมายของคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” มีแนวคิดสอดคล้องกับคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย คือ เป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความถูกต้อง ชอบธรรม โดยฝ่ายบริหารตัดสินใจนโยบายเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

แต่มีข้อสังเกต ที่มีความเห็นแตกต่างกับแนวคิดของคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย คือ ความหมายของคำว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพราะการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) สามารถเกิดขึ้นได้กับการทุจริตประเภทอื่นด้วย จึงควรแยกความหมายคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” ออกจากความหมายของ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน” (ศาสตราจารย์ เมธี ครองแก้ว ประธานอนุกรรมการฯ)

๒. มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ ในการพิจารณาว่าลักษณะใดเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย โดย ศาสตราจารย์ ดร. เมธี ครองแก้ว ประธานอนุกรรมการมีความเห็นว่าควรมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑) ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ตามหลักต้องมีคำตอบต่อสาธารณชนว่า เพราะเหตุใดจึงเลือกที่จะใช้ทางเลือกนี้เป็นนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร แต่การทุจริตเชิงนโยบาย ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตัดสินใจตามอำเภอใจ โดยไม่ได้สร้างทางเลือกไว้ ทำให้ไม่สามารถชี้แจงกับประชาชนได้ว่า เพราะเหตุใดจึงเลือกทางเลือกนี้เป็นนโยบายของรัฐบาล

๒) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ ในการทุจริตเชิงนโยบาย ฝ่ายบริหารจะมุ่งยึดความสำเร็จ (Output) ในเชิงกายภาพเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ในเชิงเศรษฐศาสตร์

๓) การตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะเลือกว่าจะดำเนินนโยบายใดหรือไม่ อย่างไร ในการทุจริตเชิงนโยบาย ฝ่ายบริหารจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุน เพื่อให้เกิดความชอบธรรม โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ (Outcome) ในเชิงเศรษฐศาสตร์

๓. แนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ คือ โดยหลักทั่วไป การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ย่อมมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชน ซึ่งหากรัฐบาลมีคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลย่อมสามารถครอบงำการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างเข้มแข็ง ในขณะที่ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาอ่อนแอ ซึ่งเป็นช่องทางให้รัฐบาลบิดผันการใช้อำนาจรัฐ (Abuse of Power) บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ยึดหลักนิติธรรม และนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้

ความเห็น คือ ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการสนับสนุนให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตรวจสอบทางการเมืองภาคประชาชน ร่วมมือกันอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐตัดสินใจตามอำเภอใจ

๔. มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นมาตรการที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

คณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริตมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมข้อความในวรรคท้ายของมาตรการดังกล่าวว่า อนึ่ง ในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า คณะรัฐมนตรีควรนำความเห็นและข้อเสนอแนะนี้ไปประกอบการพิจารณา เพื่อให้การกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ มีระบบการตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและโปร่งใส สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๕. ในการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายที่จะเสนอให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมือง เพื่อนำไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ควรมีการแจ้งให้องค์กรหรือหน่วยงาน นั้น ๆ รับทราบล่วงหน้า

๓) เมื่อคณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริต ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายแล้ว ได้มีการเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบจำนวน ๓ ครั้ง

(๑) ครั้งที่ ๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๑๒ - ๕๙/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากการจัดทำข้อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้มีการหยิบยกข้อเท็จจริง โดยระบุชื่อ - สกุล และตำแหน่งของบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายต่อบุคคลดังกล่าวได้ อีกทั้งอาจมีการนำเรื่องดังกล่าวไปใช้เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง หรือเพื่อเป็นประโยชน์ทางการเมืองได้ ในขั้นนี้ จึงมีมติมอบหมายให้ดำเนินการปรับปรุงรายละเอียด ข้อเท็จจริง เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมิให้มีการนำไปใช้เป็นประโยชน์ในทางการเมือง โดยไม่ควรระบุชื่อ นามสกุลของบุคคล และควรระบุพฤติการณ์เพียง

กว้าง ๆ เท่านั้น และไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร แต่ควรนำเรื่องที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หรือในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครด้วย เช่น เรื่อง รถเมล์ ๔,๐๐๐ คัน เรื่องรถและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร หรือเรื่องอุโมงค์ลอดทางแยกของ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

(๒) ครั้งที่ ๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๒๙ - ๓๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหัวข้อ ๔ กรอบแนวคิดในการจัดทำมาตรการในเอกสาร หน้า ๑๔ ซึ่งคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้ใช้กรณีศึกษาเป็นตัวแบบในการ อธิบายความหมายของคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” กรณีศึกษาเรื่องที่ ๒ “การตราพระราชกำหนดเพื่อปลง ค่าสัมทปานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต” นั้น มีการระบุว่ารัฐวิสาหกิจสองแห่ง ได้แก่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TOT) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT) ต้องได้รับความเสียหายจากการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ โดยขาดรายได้จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ทันที จำนวน ๓๐,๖๖๗ ล้านบาท นั้น มีที่มาของตัวเลขความเสียหายนี้อย่างใด ประกอบกับข้อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายนี้ เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดจำนวนมาก สมควรจัดทำเป็นเอกสารเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาล่วงหน้าเพื่อจะได้ตรวจสอบพิจารณาได้ ในขั้นนี้ ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลอันเป็นที่มาของ จำนวนเงิน ๓๐,๖๖๗ ล้านบาท ที่อ้างว่า ทศท. และ กสท. ได้รับความเสียหายก่อน หากพบว่าไม่มีที่มาชัดเจน ก็ให้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงรายละเอียดให้ถูกต้อง รวมทั้งให้จัดทำเอกสาร เรื่อง มาตรการป้องกันการ ทุจริตเชิงนโยบายที่เป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ มอบให้กรรมการ ป.ป.ช. แต่ละท่านพิจารณาล่วงหน้า โดยที่ประชุม จะได้ยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในการประชุมในวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ต่อไป

(๓) ครั้งที่ ๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๓๑ - ๓๘/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมพิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบข้อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ที่ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงรายละเอียดให้ถูกต้องแล้ว ตามที่เสนอ ให้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในเว็บไซต์ ของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งในสื่อประชาสัมพันธ์อื่น ๆ ด้วย และเห็นชอบในหลักการของการจัดประชุม ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับจริยธรรมของนักการเมือง และการจัดทำเอกสารเพื่อเผยแพร่มาตรการป้องกันการ ทุจริตเชิงนโยบาย ตามที่เสนอเพิ่มเติม ให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต จึงขอเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระเกี่ยวกับข้อเท็จจริง (สภาพปัญหา ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและ แนวทางแก้ไขปัญหามา) ข้อพิจารณา (ประเด็นปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา) และข้อเสนอ (ความเห็นและข้อเสนอแนะ) เพื่อเป็นมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพัฒนา การเมือง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๙ (๑๑) และมาตรา ๑๙ (๗) และ (๑๓) ปรากฏตามเอกสารในลำดับ ถัดไป

#### ๔. กรอบแนวคิดในการจัดทำมาตรการ

##### ๔.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย

นักวิชาการทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยได้ให้ความหมาย “การทุจริตเชิงนโยบาย” ไว้อย่างหลากหลาย เมื่อพิจารณาแล้วมีความหมายในแนวทางเดียวกัน ๓ ประการ คือ

๑) ผู้กระทำ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น สำหรับในระดับประเทศ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๒) เป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติของฝ่ายบริหาร โดยมีเจตนาพิเศษ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง

๓) ผลของการกระทำความผิดก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายของการทุจริตเชิงนโยบาย , ตามภาคผนวก)

๔.๒ คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้ใช้กรณีศึกษาเป็นตัวแบบในการอธิบายความหมายของคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” โดยศึกษา ค้นคว้าจากการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) การออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมติของคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในรัฐบาลที่ผ่านมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบัน สามารถนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาได้ ๕ เรื่อง คือ

๑) การดำเนินโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ หรือโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน พบว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้แก่ รัฐบาลรักษาการนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี (รัฐบาลชวน ๑) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินโดยการออกมติคณะรัฐมนตรีและมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องของรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ยกเลิกการดำเนินโครงการฯ เนื่องจากพบว่ามี การทุจริตในการจัดหาที่ดิน ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการฯ และในเรื่องนี้ ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปมากกว่า ๒๓,๐๐๐ ล้านบาท

๒) การตราพระราชกำหนดเพื่อแปลงค่าสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต พบว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้ตรากฎหมาย โดยประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ และการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๖๘) ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ มีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้องของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในขณะนั้น กล่าวคือตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้เอกชนที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องชำระภาษีให้แก่รัฐตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ ๕๐ ของรายได้ และให้มีผลใช้บังคับในวันแรก คือ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๖ และในวันเดียวกัน รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง ลดอัตราภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจากร้อยละ ๕๐ ลงเหลือเพียงร้อยละ ๒ สำหรับโทรศัพท์บ้าน และร้อยละ ๑๐ สำหรับ

โทรศัพท์เคลื่อนที่ และวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการดำเนินการดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้น คือ ทำให้รัฐวิสาหกิจด้านกิจการโทรคมนาคมมีรายได้ลดลง ได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งในช่วงเวลานั้นมีการแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนจำกัด คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันเรียกชื่อว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในขณะเดียวกันกลุ่มบริษัทเอกชนจำนวน ๓ บริษัทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในขณะนั้น และเคยเป็นคู่สัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคมกับรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งกลับได้รับผลประโยชน์โดยมิชอบจำนวนมากจากพระราชกำหนดและประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้ เป็น ๑ ใน ๕ กรณีที่อัยการสูงสุดได้ยกขึ้นเป็นข้อกล่าวหายื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. ๑๔/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาบางส่วนตกเป็นของแผ่นดิน

๓) ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. ๑/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑๐/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (ห่วยบนดิน) พบว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติอนุมัติให้นำเงินรายได้จากการออกห่วยบนดิน ๓ ตัว และ ๒ ตัว ไปแจกจ่ายให้แก่เด็กนักเรียนผู้ด้อยโอกาส และกิจการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ หรือองค์กรต่าง ๆ มูลค่ากว่า ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท โดยไม่นำเงินรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน อันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษา ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการกองสลากกินแบ่งรัฐบาลในขณะนั้น ในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาต้องโทษจำคุกและปรับ แต่ให้การลงโทษมีกำหนด ๒ ปี

๔) โครงการพัฒนาระบบบริหารและเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของ กรุงเทพมหานคร พบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายนและวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อนุมัติเงินงบประมาณ ๖,๖๘๗,๔๘๙,๐๐๐ บาท (เป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลร้อยละ ๖๐ และเงินของกรุงเทพมหานคร ร้อยละ ๔๐) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เพื่อให้มีการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์รถยนต์ดับเพลิง และเรือดับเพลิงที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ และกำหนดให้กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบดำเนินการทำการค้าต่างตอบแทน (Counter Trade) กับรัฐบาลออสเตรเลีย ในลักษณะรัฐต่อรัฐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) ดำเนินการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณได้ โดยเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้รวมอยู่ในงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ สำหรับการการค้าต่างตอบแทน ให้เน้นกำไรสูงสุดเป็นสินค้าที่จะดำเนินการเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจส่งออกไปยังต่างประเทศ ซึ่งเป็นเครือข่ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้มีการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ กับบริษัทสไตเออร์ฯ ประเทศออสเตรเลีย โดยไม่มีบริษัทเอกชนอื่นเข้าเสนอราคาแข่งขัน และมีการลงนามในข้อตกลง (A.O.U.) ระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทสไตเออร์ฯ ประเทศออสเตรเลีย โดยมีได้จัดส่งข้อตกลงดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะได้มีการร้องขอให้มีการทบทวนโครงการจัดซื้อดังกล่าว แต่กรุงเทพมหานครก็ยังดำเนินการต่อไป จนทำให้เกิดความ

เสียหายแก่ทางราชการ ขณะเดียวกันบริษัทดังกล่าวได้จ้างบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเครือญาติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการตามข้อตกลงว่าด้วยการค้าต่างตอบแทน (Counter Trade) ในลักษณะเอกชนกับเอกชน มิใช่รัฐต่อรัฐ อันเป็นการกระทำที่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ บริษัทเอกชนของไทย ซึ่งประกอบธุรกิจส่งออกไก่ไปขายต่างประเทศเป็นปกติอยู่แล้ว เป็นผู้นำเอารายการส่งออกไก่ที่ขายให้กับลูกค้าในต่างประเทศ ไปแจ้งต่อกรมการค้าต่างประเทศว่าได้ส่งไก่ต้มสุกครบถ้วนตามสัญญาการค้าต่างตอบแทนแล้ว เท่านั้น ทำให้รัฐบาลไทยไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ จากสัญญาการค้าต่างตอบแทนดังกล่าว แต่ประโยชน์กลับตกอยู่กับบริษัทเอกชนที่เป็นเครือญาติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนธุรกิจดังกล่าว ได้นำไปสู่การกล่าวหาและฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ตามคดีหมายเลขดำที่ อม. ๕/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔

๕) โครงการเช่ารถเมล์เอ็นจวี พบว่า คณะรัฐมนตรี สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ ให้เช่ารถโดยสารก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน ๔,๐๐๐ คัน ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) วงเงิน ๖๒,๕๔๘.๓๓ ล้านบาท และต่อมาในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ใช้ความพยายามผลักดันให้มีการดำเนินโครงการเช่ารถเมล์เอ็นจวีดังกล่าว โดยเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง แต่ได้มีการชะลอเรื่องไว้ โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำไปศึกษาเพิ่มเติม ซึ่งเรื่องนี้ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการศึกษาข้อเท็จจริงแล้ว พบว่ามีโครงการเช่ารถเมล์เอ็นจวีดังกล่าว อาจมีลักษณะเป็นการทุจริตเชิงนโยบายและมีความเสี่ยงต่อการทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ จึงเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาทบทวนการดำเนินโครงการดังกล่าว และต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการเช่ารถเมล์เอ็นจวี แต่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่มีการพิจารณาตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยให้น่ากลับไปศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบเพิ่มเติม และสุดท้ายโครงการนี้ ก็ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

จากกรณีศึกษาทั้ง ๕ เรื่อง คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย สรุปได้ว่า รูปแบบและวิธีการทุจริตเชิงนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมาย โดยมีเจตนาพิเศษ เพื่อแสวงหาประโยชน์ โดยมีข้อบกพร่องให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง

#### ๔.๓ คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย แปรเปลี่ยนแนวคิดและแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายกำหนดแนวคิดว่า ลักษณะการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Formulation Policy) ของกระบวนการนโยบาย (Policy Process)<sup>๑</sup> คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจรัฐปฏิบัติ

<sup>๑</sup> กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) มี ๓ ขั้นตอนใหญ่ คือ (๑) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (๒) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (๓) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย , อ่านใน ศุภชัย ยาวะประภาส , (๒๕๓๘) , นโยบายสาธารณะ , โครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พิมพ์ครั้งที่ ๒ , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , หน้า ๓๔-๓๕.

หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ (Mega Project) หรือโครงการของรัฐที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก หรือแผนงานโครงการใด ๆ ที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง อันเป็นการกระทำลักษณะเดียวกันกับการ “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๒) คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย มีภารกิจที่จะต้องนำแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ๕ แนวทาง ไปศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อเสนอเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่

(๑) แนวทางการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง

(๒) แนวทางป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๓) แนวทางการพัฒนาระบบป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ

(๔) แนวทางการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) การกำหนดยุทธศาสตร์ร่วม เพื่อกำกับดูแลคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเชิงบูรณาการ

๓) คณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ได้กำหนดกรอบความคิดว่า ควรให้มีการศึกษา วิเคราะห์และกำหนดแนวทางป้องกันตั้งแต่ขั้นตอนก่อนที่นักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี คือ การป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจและข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง และขั้นตอนที่นักการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) แล้ว มีแนวทางป้องกันการทุจริต ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้บริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และลักษณะที่สอง การป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบทางการเมือง จึงมีการนำแนวทางการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย และสามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มมาตรการ ได้แก่

(๑) กลุ่มมาตรการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง

(๒) กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และ

(๓) กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงและครอบงำฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบทางการเมือง

## ๕. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์ คือ

**๕.๑ การศึกษา วิเคราะห์** เป็นการศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มติที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้อง ผลงานของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) และผลงานวิจัย

**๕.๒ การสังเคราะห์ความคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง** โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อนุมัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสังเคราะห์ความคิดเห็นของตัวแทนของฝ่ายการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตรวจสอบทางการเมือง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางและมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จำนวน ๒ ครั้ง คือ

๑) การสัมมนาเชิงปฏิบัติ เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๑๗ และ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมสวิสโฮเต็ล เลอ คองคอร์ด กรุงเทพมหานคร และ

๒) การจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมราม่า การ์เด็นส์ กรุงเทพมหานคร

## ๕.๓ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

- ๑) ในการประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง จำนวน ๑๐ ครั้ง
- ๒) ในการประชุมคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริต จำนวน ๑๑ ครั้ง
- ๓) ในการประชุมคณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันการทุจริต จำนวน ๒ ครั้ง
- ๔) ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๓ ครั้ง

## ๖. สรุป

รายละเอียดการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ การเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้บรรจุเนื้อหาสาระเกี่ยวกับข้อเท็จจริง (สภาพปัญหา ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่ผ่านมา) ข้อพิจารณา (ประเด็นปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น) และข้อเสนอ (ความเห็นและข้อเสนอแนะ) ไว้ในเอกสารลำดับถัดไป

